

Prof. dr. Mihael Brejc
Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo

Vloga državne uprave pri razvoju demokracije

Povzetek

Državna uprava ima v medijih in javnosti pogosto slabšalni pomen, čeprav raziskovanje njene vloge pri razvoju družbe in države izkazuje, da ima zelo pomembno vlogo pri oblikovanju in izvrševanju politik, v zakonodajnem procesu in seveda tudi v odnosu do državljanov. Kakšna pa je vloga državne uprave pri razvoju demokracije, kakšna so njena konkretna ravnanja, ki omogočajo, zavirajo ali celo spodbujajo demokratične procese v družbi, poskušamo prikazati v tem sestavku.

Uvod

Če bi vlogo državne uprave presojali po tem, kar zaznamo v medijih, bi najbrž zmignili rameni češ, kakšne pomembne vloge res ne more imeti. Pogosto slišimo, da je državna uprava velik birokratski aparat, ki za svoje delovanje zahteva zajeten del proračunskih sredstev, učinek pa je bolj boren. O tem, da je državna uprava sluga politike, da je prevelika, da dela malo ali nič, da je brezdušna in neživljenjska, obstaja v javnosti prevladujoče mnenje. Če pa nanjo pogledamo z drugega konca kontinuuma je na dlani, da ima državna uprava zelo pomembno vlogo pri delovanju in razvoju družbe, da je nepogrešljivi sodelavec politike pri oblikovanju zakonodajnih besedil in izvajanju zakonodaje. Državna uprava kot del javne uprave ali širše, javnega sektorja, ima v tem kompleksu zagotovo dominanten položaj.

V tem zapisu bomo najprej osvetlili vlogo državne uprave v razvoju družbe in države, sledi zgodovinski oris njene vloge v socialističnih državah, nato pa bo strnjeno predstavljena njena vloga v razvitih demokracijah. V zadnjem poglavju bomo orisali vlogo državne uprave v republiki Sloveniji.

1. Vloga državne uprave v razvoju družbe in države

"Kot sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in skrbe za zadovoljitev javnih koristi, obsega pojem javne uprave celokupnost vseh fizičnih in pravnih oseb, ki kjerkoli in kakorkoli odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in na kakšen način, in ki so sposobni svoje odločitve uveljaviti." (Bučar, 1969, 51) Javna uprava torej vključuje državno upravo, javne zavode in gospodarske javne službe.

Opredelitve javne uprave so v različnih državah različne, vendar je v vsaki opredelitvi javne uprave vključena državna uprava. Ne glede na posamezne opredelitve oziroma razvrstitve posameznih vsebin v področja javne uprave ni mogoče prezreti dejstva, da javna uprava z izvajanjem svojih pooblastil močno posega v družbeno tkivo. Seveda pa si obsega pooblastil javna uprava ne določa sama, ampak je v tem pogledu odvisna od političnih odločitev.

Politika ima s proračunom in kadrovsko politiko v rokah ključne vzvode za vplivanje na javno upravo, predvsem pa na njen del, tj. državno upravo. Državna uprava nima

pomembne vloge le zaradi svoje številčnosti, ampak predvsem zaradi dejavnosti, ki jo izvaja. Državna uprava je namreč izvrševalec politike in v določenem pogledu tudi usmerjevalec družbenega razvoja in ima prav zaradi tega sama po sebi veliko moč.

"Čeprav sta upravljanje in politika tako tesno povezana, da enega ni brez drugega, ju analitično vendar lahko ločimo v dva procesa: v upravni proces in politični proces. Vsak od njiju ima lahko svoje lastne nosilce. Odločanje o ciljih je bistvo političnega procesa, odločanje o sredstvih pa naj bi bilo politično nevtralnno, podobno kot upravljanje stvari: izčrpalo naj bi se samo ali vsaj pretežno v odločanju o tehničnih vprašanjih. Upravljanje naj bi imelo politični prizvok, uprava samo tehničen." (Bučar, 1981, 59–60)

S političnim procesom se politična moč pridobiva, ohranja in uporablja za uveljavljanje prav določenih interesov, z upravnim procesom pa naj bi prišli do objektivne ocene stanja na določenem področju, do predlogov ukrepov za izboljšanje stanja in do izvajanja vseh tistih upravnih opravil, ki so potrebna za doseganje ciljev politike in tudi državne uprave. Seveda pa razmerje med politiko in državno upravo niti v teoriji ni tako enoplastno, kaj šele v praksi.

Državna uprava je zato instrument oblasti in se glede na različno intenzivnost vplivanja politike tudi različno obnaša: lahko se pretežno udinja politiki in ji je skrb za javno dobro drugotnega pomena, lahko pa je bolj v ospredju njena strokovnost, politična nevtralnost in etičnost, vse v korist javnosti.

Proces določanja ciljev je pretežno domena politike, državna uprava lahko pri tem le asistira, kajti politika ne more določati ciljev, ne da bi poznala dejansko stanje. Tu nastopa državna uprava, ki dejansko stanje dobro pozna in je dolžna s tem politiko tudi seznaniti. Vprašanje pa je, ali objektivna podoba stanja na določenem področju ustreza politiki. Če ji, se upravno-politični proces nadaljuje, če pa politika državni upravi vsiljuje svoje predstave o dejanskem stanju nastanejo konfliktna situacije. Takoimenovane uradne resnice so značilnost držav z enopartijskim režimom. V takšnih državah politika močno vpliva s svojimi predstavami o dejanskem stanju tudi na samo oceno dejanskega stanja, ki jo pripravi državna uprava. Če v državni upravi politika prevladuje, bo njen odpor manjši, povečal pa se bo razkorak med željenim in stvarnim, med normo in stvarnostjo. Kjer pa gre za upoštevanje vlog in pristojnosti politike in državne uprave so tudi večje možnosti za uresničevanje določene politike.

Tretji segment upravno-političnega procesa je oblikovanje premis za odločanje. Vsebuje klasifikacijo pojavov, ki jih je uprava ugotovila v fazi ugotavljanja stanja, opredeljevanje vzrokov za stanje in predvidevanje ukrepov oziroma sredstev, ki naj bi povzročili spremembe v želeni smeri. V tem segmentu prevladuje strokovnost z upoštevanjem politične orientacije.

Četrty segment upravno-političnega procesa se nanaša na vprašanje, s kakšnimi sredstvi je mogoče cilje doseči. Tudi tu ima državna uprava prednostno vlogo, saj ima potrebna znanja in pooblastila za uporabo sredstev.

Politični proces in upravni proces se prepletata, zato med njima ni mogoče potegniti jasne mejne črte. Vsak politični proces vsebuje elemente upravnega procesa in vsak upravni proces sestavljajo tudi politični elementi. Politika in uprava sta kot dve plati kovanca. Politiki bi si želeli, da bi bila uprava predvsem izvajalec in ne soustvarjalec

politike. V upravi pa je pogosto slišati, da je največji problem uprave politika. Državna uprava bi rada zadržala svojo strokovno vlogo, kajti prav zato bi s tem obdržala tudi politično vlogo. Uprava je namreč vedno tudi politična. Pogosto ni mogoče razmejiti, katere naloge, ki jih uprava izvaja so zgolj strokovne, katere pa so že politične. "Določanje ciljev, ki naj jih doseže uprava, izbiranje sredstev, da se ti cilji dosežejo, skrb za družbeno ravnovesje itd. so tipična področja politike. Z vsemi temi zadevami se javni uslužbenci temeljito ukvarjajo. Politika je tako področje političnih strank kot tudi delovanje javne uprave. Ko javni uslužbenci sprejemajo odločitve o najrazličnejših področjih javne uprave, ko sprejemajo programe za različna področja, bistveno posegajo v temeljne politične vrednote." (Bučar, 1969, 618) Tipično mesto prepletanja politike in uprave je zakonodajni postopek. Politika določa smeri delovanja, uprava oblikuje prva gradiva, ki kasneje nastanejo zakonski osnutek, državna uprava pa tudi v samem postopku obravnave zakona v parlamentu še vedno sodeluje. Uprava pripravi obrazložitve zakonov in v njih predvidi pogoje za izvajanje zakona, finančne posledice in podobno. S tem izraža svoj pogled na uresničljivost določene politične ideje, zapisane v zakonu, nadalje spremlja izvajanje zakonskih določb in v skladu s svojimi pooblastili tudi zagotavlja spoštovanje zakona. Državna uprava naj bi bila tudi prva, ki naj bi zbrala in strokovno uredila odzive javnosti na določen zakon in o tem seznanjala politiko. Ker pa je presoja na izvajalski ravni lahko samo subjektivna, sta obseg in vsebina feed-backa v dobršni meri odvisni prav od javnega uslužbenca in njegovih vrednotnih izhodišč, usposobljenosti in nenazadnje, volje. Državna uprava ima pogoste stike z javnostjo in zato tudi sprejema odzive na vladino politiko. Po naravi stvari veliko teh odzivov javnosti ostane v upravi in nikdar ne pridejo do vlade.

Razmerje med politiko in državno upravo je, grobo rečeno, razmerje med odločanjem in izvrševanjem odločitev, kar pomeni, da naj bi šlo za dve funkciji, ki se izvajata v dveh različnih institucijah. Dejansko pa tudi najbolj ortodoksni zagovorniki razlikovanja med politiko in upravo priznavajo, da gre za zmes in da je dosledna cepitev politike od uprave nemogoča. (O'Toole, 1987, 18) Noben sistem ne more delovati, če je moč togo institucionalno deljena v njegovem vrhu. (Montjoy, Watson, 1995, 238) Državna uprava naj bi torej bila predvsem sredstvo za doseganje ciljev, ki jih postavlja politika. Ne gre za nasprotno delovanje dveh dejavnikov, ampak za prepletanje in večinoma součinkovanje. Kdaj gre v ravnanju državnega organa zgolj za strokovno delovanje in kdaj za politično je stvar subjektivne presoje, vendar je mogoče reči, da se delež političnega v ravnanju uprave veča z vzpenjanjem po hierarhični lestvici. Čim višje je nekdo v upravni hierarhiji, toliko večji je delež političnih vsebin v njegovem delu, in obratno.

Na razmerje med politiko in upravo vplivajo tudi volivci. Posameznik kot volivec poskuša uveljaviti svoje interese s pritiski na politiko, politika pa si prizadeva preko državne uprave vplivati na uresničevanje svojih ciljev. Politika v predvolilnem obdobju obljublja volivcem praviloma več, kot pa je kasneje, ko prevzame oblast, sposobna uresničiti. Politiki v zameno za glasove volivcev obljublajo boljše javne storitve, kar spodbuja in opogumlja javne uslužbenca, da se borijo za povečanje svojega deleža v proračunu, namesto, da bi bili zainteresirani za zmanjšanje stroškov. (Lawton, Rose, 1994, 5) Z večanjem proračunskih sredstev za posamezen resor se povečuje moč tega resorja in tudi moč politika, ki ga vodi. V takšnih okoliščinah je ravnotežje med pričakovanjem javnosti in dejanskim obsegom in ravnijo javnih

storitev zagotovljeno in odvisno od političnih odločitev ter ekonomskih in socialnih prioritet.

Zaradi večjih pričakovanj javnosti in zaradi vse večje prepletenosti med politiko in upravo se je spremenila tudi sama uprava. Najbolj vidne spremembe so pri vodilnih ljudeh v upravi, ki postajajo podobni managerjem v zasebnem sektorju, pri čemer pa so zaradi omejene avtonomije, ki izhaja iz samega statusa javnega uslužbenca, manj učinkoviti, njihova odgovornost pred javnostjo pa je večja.

Državna uprava ima veliko ekonomsko, politično in organizacijsko moč. Ekonomska moč se kaže v obsegu proračunskih sredstev, s katerimi uprava razpolaga ter v obsegu in kakovosti materialnih sredstev, s katerimi uprava izvaja svoje naloge. Politična moč uprave izhaja iz pooblastil, ki jih ima uprava po zakonu in iz njenega sodelovanja v političnem procesu. Organizacijska moč uprave pa temelji na informacijah, ki jih uprava pridobiva, ko izvaja svojo dejavnost in na profesionalnosti uprave.

Javna uprava je danes v protislovnem položaju. Politika želi, da je uprava učinkovita, da deluje skladno z zakonom, zagotavlja občanom enakost pred zakonom, po drugi strani pa naj bi se v svojem delovanju bolj zgledovala po zasebnem sektorju. Politika in javnost od uprave pričakujeta uresničevanje njene temeljne vloge, a jo hkrati obsojata, da je birokratska, ker se "izživlja" v postopkih, ker vztraja na proceduri kot temelju demokracije in podobno. Res je tudi, da se uprava zaveda, da je temelj njene nedotakljivosti spoštovanje predpisanih postopkov. Pogosto uprava te postopke "obogati" z različnimi dodatki, za katere kasneje nikakor ni mogoče ugotoviti, od kod so se vzeli. Informacijska tehnologija je veliko prispevala k večji preglednosti in dostopnosti storitev uprave, hkrati pa tudi sama marsikaj prispevala k večji birokratizaciji.

Pogosto je slišati mnenje, da naj bi javna uprava delovala bolj podjetniško, da naj bi bila v svojem ravnanju, tudi organiziranosti, bolj podobna podjetju. Ali niso razlike med javnim in zasebnim, kljub evidentni povezanosti, le prevelike, da bi bilo to možno? Dejstvo je namreč, da vlada ne more ravnati na enak način kot vodstvo podjetja, kar pa seveda ne pomeni, da spremembe niso možne. Vsaka institucija, javna ali zasebna, je lahko bolj podjetniško organizirana in vodena, tako kot je lahko vsaka institucija tudi birokratska. Toda, tisti hip, ko bi vladanje potekalo za tesno zaprtimi vrati, brez javnosti – tako namreč delujejo podjetja – bi bila demokracija ogrožena. (Osborne, Gaebler, 1993,45)

Paradokсно je spoznanje, da se javna uprava krepi in tudi birokratizira z razvojem demokracije. Politika namreč z vsakimi volitvami na nek način inovira demokratično ureditev in jo praviloma dopolnjuje z novimi institucijami, ki naj bi skrbele za spoštovanje enakosti, svobode in drugih človekovih pravic. Več kot je demokratičnih institucij, večja je uprava, ki sčasoma postane tako velika, da potrebuje posebne službe, ki skrbijo za njeno delovanje, vzdržujejo opremo, skrbijo za organizacijo dela itd.

2. Državna uprava v socialističnih državah

Socialistične države so nastale po revoluciji ali osvobodilnem boju, ko je komunistična partija (KP) nasilno vzpostavila nov družben red – socializem. Takoj po zmagi revolucije so, poleg KP, obstajale tudi druge politične stranke, vendar pa je KP postopoma uveljavila svoj primat in izločila vso politično konkurenco. Marksizem je postal vodilna in edina ideologija in temelj za graditev novega družbenega reda. Vsi družbeni podsistemi so v marksistični ideologiji iskali osnove za svojo preobrazbo. V takih okoliščinah je nastajala tudi normativna ureditev socialističnih držav. "Vse ustave sovjetskega tipa so bile fiktivne. Bile so sestavni del zloglasne dvojne resničnosti". (Arato, 1996) Velik razkorak med normativnim in stvarnim se je z naraščajočim normativnim idealizmom še povečeval. Mnogo pomembnejše kot ravnanje po zakonu, je bilo ravnanje v duhu zakona. Čim bližje je bil duh zakona vladajoči ideologiji oziroma sklepom organov komunistične partije, toliko pomembnejši je bil od siceršnje norme. Takšno stanje normativne ureditve je omogočalo, da je poleg formalnega normativnega sistema obstajal še neformalen. Vse bistvene odločitve so sprejemali vrhovni partijski organi in jih preko svojih ljudi v vrhovih oblastnih organov in transmissijskih političnih organizacijah, ki so jih prav tako vodili komunisti, posredovali ustreznim organom v "odločanje". Praktično vse odločitve so bile sprejete tako, kot je sklenila komunistična partija in tako se je iz dneva v dan ljudem vcepljala dogma o nezmotljivosti komunistične partije oziroma njenih voditeljev.

V takšnih razmerah je bila javna uprava lahko predvsem politična. Vrh državne uprave je poznal predstave političnega vrha o dejanskem stanju na določenem področju družbenega življenja in skladno s tem usmerjal delovanje nižjih ravni. Komunistični režim se je zanašal na zelo visoko stopnjo politizacije javne uprave in upravičeno pričakoval, da bo uprava spoštovala politične direktive. Profesionalni standardi in etika so bili verbalno vedno na prvem mestu, kadar so politiki govorili o upravi, vendar samo pod pogojem, da so bili strokovnjaki oziroma javni uslužbenci preverjeni člani komunistične partije. Bistvo profesionalne etike je bila pokorščina. Profesionalna (interna) kontrola v javni upravi je bila mnogo manj pomembna kot politična kontrola. Politična kontrola pa ni bila nujno zunanja, ampak so jo izvajali člani komunistične partije v svojih delovnih okoljih.

V socialističnih državah je komunistična partija z dosledno kadrovske politiko poskrbela, da so vsa, kolikor toliko, pomembna mesta zavzeli njeni kadri in si s tem zagotavljala popolno kontrolo nad političnim, gospodarskim in družbenim življenjem. Kljub formalnim razlikam v družbenih vlogah komunistične partije in organov oblasti, je bilo povsem razvidno, da so vsi družbeni podsistemi le del ene same hierarhije.

Politika je stalno kritično vrednotila delo uprave in jo pogosto razglašala za krivca za neuspeh reform, hkrati pa je ustvarjala pogoje za bohotenje birokracije. Državni aparat je postajal vse mogočnejši, nastajale so tudi ogromne birokratske organizacije praktično v vseh delih sistema. Politika je vsake toliko časa začela z reformami, ki naj bi racionalizirale birokracijo, vendar se je vsaka racionalizacija sprevrgla v svoje nasprotje – po vsaki reformi je bil upravni aparat še številčnejši. Negativna kadrovska selekcija je v desetletjih minimalizirala vlogo ustvarjalnosti in znanja, nacionalno gospodarstvo ni bilo sposobno tekmovati z razvitim svetom, notranja nasprotja v

socialističnih državah pa so dosegla zgornjo točko. Napočil je čas družbenih sprememb, socialistične države so opuščale marksistično ideologijo, tako da so od nekdanj 24 socialističnih držav ostali le dve ali tri.

Nekdanje socialistične države ali so bile že na samem začetku svoje nove poti zelo različne. Razlikovale so se po gospodarski razvitosti, različen je bil njihov kulturni kontekst, različne so si bile celo po politični ureditvi. V nekaterih državah so se odločili za postopno spreminjanje ustavne ureditve, drugod pa so bili bolj radikalni in so, vsaj formalno, povsem prekinili s preteklostjo. Češka je na primer z zakonom za pet let prepovedala politično aktivnost nekdanjim političnim funkcionarjem in poskušala v državni upravi izvesti obsežne kadrovske spremembe. Slovenija je na prvih volitvah sicer dobila novo vlado, ki je pripadala novim političnim silam, vendar ni izvedla nobenih bistvenih kadrovskih sprememb niti v državni upravi, niti v gospodarstvu niti na drugih področjih. V večini nekdanjih socialističnih držav so nekdanji politični veljaki obdržali svoj vpliv in mnogi tudi položaje.

V novih državah je neodvisnost pomenila tudi nov začetek za upravo. Pojavile so se številne nove naloge, povečal se je obseg upravnega dela in število zaposlenih. Nove države so morale zagotoviti izvajanje novih funkcij zaradi ohranjanja suverenosti, pospeševanja gospodarskega razvoja, vzdrževanja nacionalne integritete, številne stare naloge pa je bilo potrebno opraviti na nov način. Mnogi visoki javni uslužbenci in funkcionarji so postali neustrezni, bodisi zaradi svojega preteklega ravnanja ali pa zato, ker se niso mogli sprijazniti s spremembami. Na Poljskem so, na primer, po letu 1989 podrobno preverili osebje v vojski, policiji, pravosodnih organih, diplomaciji, ukinili so politično policijo in odpustili nekaj tisoč javnih uslužbencev in diplomatov. (Mazowiecki, 1996, 62)

Za socialistične države je bilo značilno poudarjanje pomena skupnosti in razreda, vodilne vloge komunistične partije, vendar tudi posameznika znotraj teh okvirov. V formalnem pogledu je imel posameznik pomembno vlogo in ugled, stvarnost pa se je močno razlikovala od v ustavah in zakonih zapisanega. V javni upravi, še posebej v državni upravi, se je močno poznala odvisnost od politične elite. Zapolitični sistem je bila značilna popolna povezanost države in komunistične partije. Razmerje med državo in partijo najbolje ponazarja slogan: "Partija vodi, vlada izvaja" (Ibidem). Vlada in državni uslužbenci so se čutili odgovorne komunistični partiji, ne pa parlamentu ali javnosti. Mnogo važneje je bilo ugajati partijskim elitam, kot pa ravnati skladno z interesi javnosti. Od tod tudi občutek odvisnosti javne uprave od politike in na drugi strani superiornosti do državljanov. Velika socialna distanca med državnimi uradniki in javnostjo je bila humus za razraščanje korupcije. Korupcija je postala običajen del življenja in je spodkopavala spoštovanje in legitimnost državnih uradnikov.

Države v tranziciji so v svojih ustavah in zakonih sledile razvitim demokracijam in so v ospredje postavile človekove pravice, vendar pa je dejanski položaj človeka, prav zaradi uveljavljanja krutih oblik zgodnjega kapitalizma, nedelovanja pravne države, razraščanja socialnih deviacij ipd., v marsikaterem pogled uslabši kot prej. V javni upravi držav v tranziciji je prav tako prišlo do sprememb, vendar pa se je javna uprava velikim družbenim reformam le prilagajala, le redkokje pa je prišlo tudi do dejanskih reform javnega sektorja. Tam, kjer so se lotili reform, podobno kot v državah v razvoju, so bile reforme predvsem tehnične, prav zaradi pomena javne uprave pa so bile v bistvu kompleksne socialne transformacije. Države v tranziciji

potrebujejo nove tehnične vzpodbude, vendar pa ni mogoče prezreti dejstva, da reforma javne uprave pomeni fundamentalno institucionalno in ideološko transformacijo. Reforma javne uprave je trud, usmerjen k dobremu vladanju, je zavestno spodbuja na in vode na reorganizacija vladnega aparata, ki vključuje reorganizacij oorganizacijskih enot, opredelitev poslanstva in funkcije teh enot, postopke in metode izboljšav, izobraževanje zaposlenih, izboljšanje koordinacije na vseh ravneh itd. (Poulin, 1997, 5) V šestdesetih letih prejšnjega stoletja in prej je bil cilj reforme javne uprave racionalizacija upravnih postopkov in procesov, pravzaprav racionalizacija državne uprave v celoti, temu je nato sledilo poudarjanje vloge informacijske tehnologije in veliko je bilo govora o tem, kako se bo uprava zaradi uporabe informacijske tehnologije zmanjšala, kako bo bolj učinkovita. Kmalu pa se je pokazalo, da niti tayloristični pristop k organiziranju upravnega dela niti informacijska tehnologija ne moreta povzročiti bistvenih sprememb v javni upravi, če se hkrati s temi ukrepi in sredstvi ne bo bolj upoštevalo človeških virov. Končni cilj reforme javne uprave je izboljšanje delovanja in spreminjanje upravne kulture. (ibidem) Spreminjanje zakonov, natančno analiziranje organizacijskih sestavin javne uprave, oblikovanje organizacijskih predpisov, zaposlovanje izobraženih oseb in njihovo stalno usposabljanje, uveljavljanje novih postopkov in tehnologij – vse to ne bodalo pričakovanih učinkov, dokler ne bomo spremenili vedenja in navad javnih službencev in dokler ne bodo uprave vodili ljudje z izkazano demokratično usmerjenostjo. (Caiden, 1991, 108) Reforma javne uprave pomeni namreč tudi ustvarjanje demokratične politične kulture. Ravnanje mnogih javnih uslužbencev se namreč, kljub velikim družbenim spremembam, marsikje ni ustrezno spremenilo, tako kot tudi javnost še ni dovolj razpoznala bistva sprememb in novih družbenih procesov. Del javne uprave je preprosto navajen delati z ljudmi starega režima, en del pa bi se prilagodil vsakomur. V javnosti in javni upravi še vedno ni prav nič redke pojav slepa vera v stare avtoritete. Tisti, ki so v prejšnjem sistemu določali pravila igre, so s tem formalno, marsikje tudi dejansko, prenehali, toda ljudje se do njih podobno vedejo kot prej, kajti, kot pravi Niethammer, "sužnji ostajajo sužnji". (Mulgan, 1994, 22)

V preteklosti se je pogled družbe na upravo odražal tudi v izobraževalnem sistemu. Javna uprava v preteklosti ni bila pomemben dejavnik niti za politiko niti za javnost in podoben je bil pogled na upravne študijske programe. Zato ni bilo presenetljivo, da niti upravni študijski programi niti zaposlitev v javni upravi niso bili zanimivi za talentirane mlade ljudi. S tem seveda ne trdim, da v javni upravi v preteklosti ni bilo sposobnih javnih uslužbencev, opozoriti želim le na dejstvo, da je današnje stanje v javni upravi in tistem delu šolstva, ki zanjo izobražuje, le posledica preteklosti. Najbrž v socialističnih državah tudi ni moglo biti drugače, saj je prevladovalo marksistično gledanje na upravno delo. Marks in Engels sta namreč sledila razmišljanjem utopičnih socialistov, ki so menili, da je delo v državni upravi tako enostavno, da ga je mogoče opravljati mimogrede ob proizvodnem delu, da gre torej za delo, za katero ni potrebna nobena posebna strokovnost. (Pusić, 1971, 22) Uprava je bila pogosto označena kot parazit družbe, ki ga delavski razred plačuje.

3. Državna uprava v razvitih demokracijah

Razvite demokratične države z ustaljeno demokracijo različno obravnavajo razmerje med politiko in upravo, vendar je vsem skupna ena značilnost – profesionalizem. Državna uprava zagotavlja zaposlenim socialno varnost in možnost kariere. Ta

značilnost, torej stalnost in gotovost, je jasno razločljiva od minljivosti oziroma relativne nestalnosti političnih položajev. Državna uprava prav zaradi teh svojih značilnosti lahko akumulira izkušnje, tehnične informacije, specialistična znanja in sposobnosti. Politika, zaradi svoje minljivosti, tega ne more nikdar pridobiti. Strokovnost in obveščenost omogočata državni upravi, da širi svoj vpliv na področje politike, na ustvarjanje in implementacijo politike, čeprav je njena dejavnost stalno pod nadzorom politike, strokovnih vladnih institucij in javnosti. Očitno tudi v razvitih državah ni ostre meje med politiko in upravo. Vsaka državna uprava ravna tudi politično. Ne gre torej več za vprašanje toge razmejitve med politiko in upravo, ne gre več za to, ali uprava ima politične funkcije ali ne, ampak za to, koliko jih ima, in kakšne vrste so.

Razvite države se zavedajo moči svoje državne uprave, zavedajo se možnosti ekscesnega ravnanja uprave in poskušajo s poudarjanjem pomena profesionalizma vplivati na to, da delovanje uprave ostane v zelenih okvirih. Profesionalizem pa ne pomeni zgolj strokovnost in ekspertno znanje; je mnogo več. Vključuje tudi poklicno etiko. Politika zahteva od uprave, da razvije in uveljavi skozi sisteme rekrutiranja, usposabljanja in promocije javnih uslužbencev ustrezen pogled na vlogo uprave v sodobni demokratični državi. Državna uprava naj bi tako bila politično nepristranska napram borečim se političnim strankam in ideologijam. Javna uprava naj bi bila lojalen servis trenutni vladi, ne glede na njena politična stališča.

Druga metoda, ki jo uporabljajo razvite demokratične države, da bi zagotovile ustrezen nadzor nad javno upravo, je preudarna, premišljena politizacija državne uprave. (Charlton, 1986,132) V postopkih izbire, usposabljanja in promocije javnih uslužbencev poskušajo prežeti javno upravo s političnimi cilji trenutne vlade. Vlada naj bi tako povzročila, da bi se javna uprava identificirala z njenimi cilji, torej s cilji, ki jih je vlada predstavila javnosti in za katere se bo v mandatu tudi zavzemala. Pri vsaki spremembi vlade bi tako prišlo do vsakične identifikacije s cilji trenutne vlade. Ta metoda vključuje tudi aktivnosti, ki naj izkoreninijo škodljiva ali sovražna dejanja državne uprave proti ciljem vlade.

Poleg strokovnosti, poklicne etike in premišljene politizacije javne uprave poudarjajo vse razvite demokracije pomen profesionalne in politične kontrole državne uprave. Profesionalna kontrola je najprej samokontrola, torej spodbujanje visoke kakovosti dela in zavedanja, da sodobni sistemi temeljijo na popolni kakovosti. Vsaka uprava nadalje razvije različne oblike notranje kontrole, politika pa ustvari različne oblike zunanje kontrole.

Najbrž v nobeni razviti demokratični državi ne bomo našli prav vseh opisanih značilnosti državne uprave, vendar pa so v vsaki od teh držav nekatere značilnosti bolj, v drugi pa manj izražene. V ZDA omenjajo državno upravo kot »četrto vejo« oblasti – veliko vojsko nevoljenih administratorjev, katerih moč odločanja preti, da bo spodrezala in uzurpirala pravice oblikovanja politike Kongresa in predsednika. (Bugajski, 1996,17) Zato poskušajo doseči identifikacijo državne uprave s političnimi cilji predsednika in njegove ekipe z obsežnimi kadrovske spremembami po vsakih volitvah. V Veliki Britaniji poudarjajo politično nevtralnost uprave, ki jo posebja "permanent secretary" in hkrati ugotavljajo, da prav velika samostojnost državne uprave onemogoča učinkovito izvajanje programov, ki jih je nova vlada obljubila volivcem. Nekateri celo menijo, da so visoki državni uradniki pravi tvorci politike, saj

ministri prihajajo in odhajajo, njihov mandat pa je prekratek, da bi lahko pomembno vplivali na oblikovanje in uresničevanje politike. Politični svetovalec Thatcherjeve je v osemdesetih letih raziskoval sposobnost britanske državne uprave na področju gospodarstva in dejal, da je naloga britanskih državnih služb »ustvarjalno oz. urejeno propadanje gospodarstva«. (Davis, 1996, 36) V Nemčiji so razmerja med politiko in državno upravo urejena s predpisi iz katerih jasno izhaja, da politika oblikuje cilje in vodi izvajanje politik, državna uprava pa mora politiki pri tem stati ob strani. V Nemčiji ugotavljajo, da visoki državni uradniki niso politiki niti niso politično nastavljeni, ukvarjajo se s svetovanjem ministru in skrbijo za izvajanje politike, vendar so dejansko vplivnejši, kot bi lahko sklepali po normativnih podlagah. Razen tega se ministri soočajo s problemi na osnovi dokumentov, ki jih pripravijo uradniki. Tu pa lahko gre pomemben vpliv uradnikovega pogleda na posamezno zadevo.

Razvoj demokracije je neskončen proces, zato lahko pričakujemo nastajanje novih demokratičnih institucij, s tem pa tudi nove spremembe v javni upravi. Za demokratizacijo družbe so bistvene politične odločitve, zato je na mestu vprašanje, kaj se bo v prihodnosti dogajalo v in s politiko. Nekateri avtorji (Mulgan, 1994, 9) menijo, da v mnogih najbolj naprednih in uspešnih državah dobiva svet politike nekakšno arhaično podobo. Postaja svet ritualov, kontejner napetosti in simbolična vez s preteklostjo, ne pa dinamična sila sedanjosti. V večini demokracij se interes za politiko zmanjšuje, množice na zborovanjih volivcev so vse manjše, tam pa, kjer se ohranjajo, je stopnja soglasja majhna. Negativne kampanje so postale bolj učinkovite kot pozitivne in negativna gibanja nezadovoljstva so mnogo bolj dinamična kot afirmativna gibanja. V vsakdanjem življenju, prav zaradi nizke ravni, pada ugled politika kot poklica, vse manj je možnosti, da bi politika motivirala množice. Veliki marši so preteklost. Bipolarnost postaja značilnost današnjega in verjetno tudi jutrišnjega političnega prostora. Bipolarnost se ne institucionalizira le v politiki, ampak tudi v medijih.

Čeprav ugled politike pada in je interes za politiko manjši, pa nobena institucija ni apolitična, vse so subjekti demokratičnega preverjanja. Med najpomembnejšimi nalogami politike je spodbujanje razumevanja družbenih procesov.

V kontinentalnem delu Evrope namenjajo veliko pozornost oblikovanju in uresničevanju nekaterih načel delovanja javne uprave, in sicer: (Turcey, 1996, 39)

- načelo enakih možnosti glede dostopa do javnih služb,
- napredovanje po sposobnostih,
- pravni položaj javnih uslužbencev je določen z zakonom in jih ščiti pred političnimi vplivi,
- doživljenjska zaposlitev.

Vsakemu državljanu, ki mora biti dana pravica, da pod enakimi pogoji kandidira za javno službo. Javni uslužbenec napreduje ves čas svojega delovanja, s tem da opravlja vedno zahtevnejše naloge in tako izboljšuje tudi svoj materialni položaj. Napredovanje temelji na zmožnostih posameznika. Sistem zaposlovanja in napredovanja, ki temelji na zmožnostih, je gotovo bolj primeren za demokratično družbo, kot pa tisti, iz časa francoske monarhije, žal se ohranja še danes, kjer je (bilo) napredovanje in kupovanje služb, zaposlovanje prijateljev in sorodnikov, zaposlovanje po politični pripadnosti nekaj običajnega. Ker je zaposlitev v javni upravi doživljenjska, se javni uslužbenec ne zaposluje za točno določeno nalogo, kajti

med svojo kariero bo opravljal različne posle, na osnovi strokovnih meril, določenih s strani posebne komisije. (Ibidem)

Razmere v družbi se spreminjajo in javnost želi biti vse bolj seznanjena z dejavnostjo javne uprave. Po drugi strani pa se tudi v javni upravi povečujejo zahteve po večji samostojnosti zaposlenih in sodelovanju pri vodenju njihove organizacijske enote. Druga zahteva pomeni zniževanje hierarhične piramide in s tem povečanje odgovornosti zaposlenih do nadrejenih, prva pa se deloma dotika političnega področja in vključuje odgovornost za opravljeno delo pred javnostjo. V vsakem primeru pa javni uslužbenec deluje skladno s principi politične nevtralnosti, kar pomeni, da obravnava vse primere in posameznike enako, brez diskriminacije. Zelo pomembno pa je, da so javni uslužbenci dobri demokrati. (Kroeger, 1996, 31) Pri izvajanju pooblastil si morajo javni uslužbenci prizadevati, da bodo delali skladno z navodili in zahtevami vlade, ki ji služijo. Naj bodo njihovi pogledi in mnenja v določeni zadevi še tako drugačna, končna pristojnost vedno ostaja pri tistih, ki jih je izbrala javnost.

4. Državna uprava v Sloveniji

Za Slovenijo sta bili leti 1990 in 1991 zgodovinskega pomena. Leta 1990 so se s prvimi demokratičnimi volitvami in zmago demokratične opozicije (Demos) začeli procesi demokratizacije, leta 1991 pa je Slovenija, po zmagi nad jugoslovansko armado, postala samostojna in neodvisna država.

Demosova vlada je bila sestavljena iz šestih strank in je delovala na podlagi stare socialistične zakonodaje, torej kot Izvršni svet. Federalne enote Jugoslavije namreč niso imele vlad, ampak izvršne svete, niso imele ministrov, ampak republiške sekretarje in predsednike komitejev. Primopredaja poslov med staro komunistično elito in zmagovalci volitev ni minila brez zapletov. Tako recimo republiški sekretar za notranje zadeve ni želel predati poslov novemu republiškem sekretarju, številne predaje pa so bile zgolj formalne in še zdaleč ne vsebinske. Novi člani Demosove vlade niso bili vešč politike in o upravljanju države niso imeli ustreznih izkušenj, vendar pa so imeli jasen cilj, za pa seboj javnost, ki je z veliko večino podprla osamosvojitve Slovenije.

Državna uprava je v tem času delovala kot vsa desetletja prej, na pravnih podlagah socialistične republike in federacije. Čeprav so si posamezniki v Demosovi vladi prizadevali za hitre spremembe zakonodaje, pravzaprav za oblikovanje novega pravnega reda, so naleteli na odpor v pravniških vrstah državne uprave, ki je opozarjala, da so nove normativne podlage v neskladju z ustavo socialistične republike, nove ustave pa še ni. Nekateri državni funkcionarji menili, da stara zakonodaja, s tem pa tudi ustava SRS ne veljata več, ker Slovenija ni več socialistična republika, drugi so vztrajali na obstoječih pravnih temeljih in zagovarjali le tiste spremembe pravnega reda, ki niso bile v nasprotju s še obstoječim ustavnim temeljem. Državna uprava je bila v težkem položaju, saj bi morala dosledno spoštovati načelo zakonitosti, vsakomur pa je bilo tudi jasno, da so se razmere drastično spremenile in zahtevajo ravnanje v duhu sprememb. Tega pa so bili državni uradniki sicer že vajeni v prejšnjem režimu, vendar so se pri odločitvah v novih razmerah zgledovali predvsem po reakcijah stare politične elite. Ta je imela v tem obdobju veliko moč. Najbolj popularna politična osebnost tega obdobja je bil nekdanji predsednik zveze komunistov in tudi novi predsednik republike, ki je imel še

zaradi svoje prejšnje funkcije izjemno močan vpliv v gospodarstvu in družbenih dejavnostih. Na čelu vseh pomembnih gospodarskih podjetij in javnih zavodov so bili še vedno preverjeni kadri, prav tako pa je bilo tudi na večini pomembnih položajev v državni upravi. Vse pove že podatek, da je prvi predsednik Demosove vlade obdržal generalnega sekretarja prejšnjega izvršnega sveta. Vrh upravne piramide je torej ostal nedotaknjen in logično je, da se je stara praksa nadaljevala, resda v spremenjenih razmerah. Stara elita je v javnosti nastopila z javnosti všečno » žametno revolucijo«, kar je dejansko pomenilo, da so dopustne politične in družbene spremembe, v katerih pa stara elita obdrži vpliv. V Sloveniji ni bilo lustracije, ni bilo odpuščanj v vojski, policiji, diplomaciji, pravosodju in tako naprej. Celó v najbolj osovraženi službi prejšnjega režima, službi državne varnosti, ni bil nihče odpuščen, ampak so bili agenti SDV s 25 leti pokojninske dobe deležni ugodnosti administrativne upokojitve, višina pokojnine pa je bila sto odstotna zadnja plača. Demosova vlada je bila res prijazna do nekdanjih oblastnikov in njihovih služabnikov.

Ena večjih težav Demosove vlade je bilo razmerje med članom vlade, ki je bil na čelu določenega resorja in uradniškim vrhom tega resorja. Temu v razvitih demokracijah pravijo »problem šibkega ministra in močnega generalnega sekretarja«. Člani Demosove vlade so bili odvisni od tega, kar so jim pripravili uradniki. V posamičnih primerih je bilo opazno precejšnje področje, torej selekcija podatkov, ki so prišli na ministrovo mizo. V številnih primerih pa so ministri Demosove vlade zaznavali klasično uradniško taktiko, kadar je uradništvo mislilo drugače kot minister. Tu je šlo za zavlačevanje, odkrivanje » nepremagljivih« ovir, favoriziranje rešitev, ki bi jih bilo težko uresničiti in seveda najpogosteje, »izgubo« dokumentov.

Kljub jasno izraženi volji ljudi o osamosvojitvi na plebiscitu dovršen del državne uprave ni resno vzel zaveze, da se mora Slovenija v šestih mesecih po plebiscitu osamosvojiti. To je seveda pomenilo, da mora državna uprava krepko poprijeti za delo in se lotiti priprave ustreznih normativnih podlag in programov. Januarja 1991 smo na koordinaciji ugotavljali, da večina ministrstev še ni začelo s pripravami na osamosvojitve, da marsikdo misli, da rok ni realen, da je zaradi gospodarske povezanosti z drugimi republikami v Jugoslaviji, zaradi skupne vojske, carine, valute in tako naprej, nemogoče pričakovati, da bo vse nared do konca junija 1991. Sistem državne uprave v novih razmerah sploh ni deloval, tako kot bi moral. Zaskrbelo me je, da se bo ponovila jugoslovanska zgodba, kajti med najpomembnejšimi vzroki za razpad socializma je bila prav nesposobnost, da bi stvari delovale. (Mulgan, 1994, 4) Na srečo je Demosova vlada nastopila odločneje nastopila in državna uprava je pospešila svoje kolesje.

Decembra 1991 je Slovenija dobila novo ustavo, decembra 1992 pa so bile prve volitve v državni zbor, na katerih je bil Demos poražen. Demos, ki je uspešno izpeljal osamosvojitve, izbojeval vojaško in diplomatsko zmago in dosegel mednarodno priznanje Slovenije, so na volitvah premagale stare politične sile. Nekateri menijo, da je Demos izgubil zaradi notranjih razprtij, sam menim drugače. Demosova vlada je imela samo politično moč, ki jo je dobila na prvih demokratičnih volitvah, ni pa imela ekonomske moči, kajti vsi pomembnejši direktorji so bili nekdanje vidni člani zveze komunistov ali od nje postavljeni. Demosova vlada tudi ni imela informacijske moči, kajti državna uprava je bila v rokah nekdanjih oblastnikov.

Zanimiva pa je bila situacija na političnem področju. Nekdanja zveza komunistov je na volitvah 1990 nastopila z imenom Stranka demokratične preнове, na volitvah 1992 pa je preimenovala v Združeno listo. Nekdanja Zveza socialistične mladine se je prelevila v liberalno demokratično stranko (LDS) in zmagala na volitvah. Druga vlada v novi državi je bila koalicijska, ker so se zmagovalcem volitev pridružili krščanski demokrati in socialdemokratična stranka. Ta vlada je imela veliko politično, ekonomsko in informacijsko moč. LDS in Združena lista sta po svoji politični provinienici del levega spektra, glede na kapitalno moč pa bi spadali v desni politični spekter. Krščanski demokrati in ljudska stranka, ki nesporno sodita v desni pol, pa sta stranki takorekoč brez ekonomske podstat in vpliva. Kar je v razvitih demokracijah levo, je pri nas desno in obratno.

Državna uprava se pod drugo slovensko vlado v kadrovskem smislu sicer ni bistveno spremenila, bila pa je pod velikim pritiskom politike, ki je zahtevala hitrejše prilagajanje zakonodaje. Hitro in pogosto spreminjanje pravnega reda je vodilo v hipertrofijo predpisov, zaradi katere pogosto niti državni uradniki, kaj šele politiki in javnost, niso vedeli, kako bi bilo pravilno ravnati. Do leta 2000 je bila na vseh področjih velika dinamika sprememb. Omeniti pa velja dve področji, kjer državni organi niso odigrali svojega poslanstva. Državni organi niso reagirali na krajo družbene lastnine, čeprav je bilo vloženih več kot 600 ovadb in tako so nekdanji direktorji čez noč postali lastniki podjetij. V denacionalizacijskih postopkih pa je državna uprava zavlačevala s postopki in šele pod pritiski četrte (Bajukove) vlade zaključila z obravnavo večine zahtevkov. V obeh omenjenih primerih se je povsem jasno pokazala politična orientacija državne uprave.

Vpliv politike na državno upravo se je odražal tudi v organizacijskih spremembah. Ko si je zmagovalka volitev zaželela resor energetike, ki je bil dotlej v resorju, ki je pripadal drugi koalicijski stranki, je povzročila ustrezne normativne spremembe in pripojila energetiko enem svojih resorjev.

Odnos državne uprave do državljanov se ni opazno spremenil. Vse tisto, kar je državljanje najbolj motilo, ko so morali urejati svoje zadeve z državnimi organi, se je ponavljalo. Zaradi hipertrofije predpisov, v kateri se niso dobro znašli niti uradniki niti državljani, je javnost dobila vtis o nekompetentnosti javnih uslužbencev, pogosto se je pojavljala uradniška aroganca, brezdušnost, celo politična diskriminacija. Najpogostejša pa je bila še ena značilnost slovenskega uradništva, ki je prisotna še danes: povprečen javni uslužbenec se v konkretni zadevi ukvarja z vprašanji birokratskih določb, ki ovirajo ugodno rešitev zadeve, namesto da bi si prizadevali poiskati poti in sredstva, s katerimi bi pomagali državljanu. Če obstaja vsaj minimalna verjetnost, da neka zadeva ne bo ugodno rešena, se bo uradnik potrudil, da ne bo ugodno rešena, namesto, da bi ravnal v smeri iskanja pozitivne rešitve za državljana. Razen tega so morali državljani pri urejanju svojih zadev še naprej zbirati številna potrdila in druga dokazila, čeprav so vse te dokumente hranili različni državni organi. Šele po letu 2000 se je stanje spremenilo tako, da mora državljan posredovati državnemu organu samo tiste podatke, ki ji državni organi nimajo v svojih zbirkah. To je velika in pomembna sprememba, ki pa je javnosti samoumevna, čeprav je zahtevala veliko napora pri trenju starih birokratskih orehov. Na tem mestu naj le omenimo, da je slovenska državna uprava za projekt VEM (vse na enem mestu) ter za številne spletne storitve, ki omogočajo državljanom lažje uresničevanje njihovih pravic in dolžnosti, prejela številna mednarodna priznanja.

V obdobju 1992–2000 se je Slovenija in s tem njena državna uprava začela ukvarjati z usklajevanjem slovenske zakonodaje zahtevam EU. Dejansko so bili prvi koraki v tej smeri narejeni leta 1997, kljub temu pa je reforma javne uprave, kot ena temeljnih zahtev EU zamujala, tako da so ključni zakoni tega področja bili sprejeti šele po letu 2000. V pristopnem obdobju je Slovenija oblikovala pogajalske skupine za posamezna področja in politika naj bi dala dovolj jasne usmeritve. Toda, šele po vstopu v EU se je pokazalo, da je bila naša politika in njena državna uprava šibak pogajalec. Menda je bila z vrha politike dana usmeritev, da sprejmemo, kar je pač treba sprejeti brez odvečnih zapletov in poskušamo izboriti čim več ugodnih rešitev za Slovenijo. V tem sestavku ni mogoče podrobneje predstaviti težav v pogajanjih, ostaja pa vtis, da se je Slovenija v glavnem podredila diktatu EU, v posamičnih primerih pa smo sami določili celo višje standarde kot so v EU. Taka primera sta na primer mlekarstvo in vinarstvo, kjer so naši standardi zahtevnejši, kot so za francoske kmete in vinarje. Pogajalska stran EU je hvalila naše pogajalce, mediji so to povzeli. Tako se je ustvaril vtis, da smo dosegli svoje, vendar tega žal nismo.

Po začetnem obdobju demokratizacije, za katerega je bilo značilno vzpostavljanje demokratičnih institucij, kakršne so v razvitih demokratičnih državah, tržnega gospodarstva, privatizacije itd. so se procesi demokratizacije upočasnili. S tem ne mislim, da nismo ustanovili institucij, kot jih imajo razvite demokracije. Problem je v razkoraku med normativnim in stvarnim, ki je bil tako tipičen za vse socialistične države. Politični sistem, ki razglša eno, potem pa ne zagotavlja uresničevanja zapisanega, ni zaupanja vreden. Če temu dodamo še spoznanje, da so nekdanje politične elite, kljub porazu na volitvah, še vedno obvladovale dobrišen del političnega in gospodarskega prostora, se kar sama po sebi ponudi vzporednica s preteklostjo.

Marksistična ideologija, ki je bila 45 let temelj političnega in siceršnjega družbenega delovanja je izgubila primat. Kaj jo je nadomestilo? Nova ideologija? Ne. Vrednotni sistem prejšnjega režima pojenjuje, pojavljajo se nove vrednote, še vedno pa je veliko praznega prostora. V takih okoliščinah prihaja do mešanja različnih vrednotnih sistemov oziroma vrednot in nevarnost deviantnih ravnanj se poveča. Zato ne preseneča, da se v Sloveniji, kot tudi v drugih državah v tranziciji v zadnjih letih toliko govori o etiki. Takšne razmere prisiljujejo politiko, da pove, kaj je prav in kaj narobe in prav zato je tako važno, kdo ima v politiki prevladujoč vpliv. Seveda pa bo malo učinka od govorjenja o etiki v upravi, če istočasno ne bomo govorili tudi o etiki v politiki.

V letih po osamosvojitvi se je državna uprava precej povečala, kar je razumljivo, saj je morala Slovenija, po razpadu skupne države, zagotoviti izvajanje nekaterih novih funkcij, ki jih prej kot federalna enota ni imela. Presenetljivo pa je bilo spoznanje, da javnost in politika v tistem času, žal pogosto tudi še danes, ne sprejemata dejstva, da se v razvitem svetu javni upravi skoraj univerzalno pripisuje ključna vloga v družbenem razvoju. V tem smislu kaže omeniti pomembno ugotovitev Lema Hoana Tuonga (Poulin, 1997, 2), ko poudarja, da ne glede na ideologijo, na zgodovinski in geografski kontekst, javna uprava igra odločilno vlogo v ekonomskem razvoju države. Uprava je orodje, s katerim vlada uresničuje svoje načrte. Avtor nadalje ugotavlja, da se po tridesetih letih truda ekonomska situacija v afriških državah ni izboljšala, kakovost javne uprave pa se je celo poslabšala. Če bi najprej reformirali javno upravo, bi bil učinek dosti večji, kajti tuji investitorji bi imeli ustrezne

sogovornike v vladnih institucijah, tako pa so se neprestano spopadali s številnimi problemi, ki so bili posledica malomarnega dela slabo usposobljenih in tudi slabo plačanih javnih uslužbencev.

Naša značilnost je tudi v tem, da povečujemo pomen gospodarstva in zaničujemo državno upravo in javni sektor v celoti. V zadnjem času se takšno mišljenje odraža tudi v terminologiji, ko gospodarstvu pravijo realen sektor. Ali je potem javna uprava nerealen sektor? Gospodarstvo in javna uprava sta del celote in drug brez drugega ne moreta obstajati. O gospodarstvu pa še tole: V času razcveta je gospodarstvo ogorčeno nad vsakim poskusom vmešavanja države. Ko pa je gospodarstvo v krizi, kliče na pomoč državo.

Vsake toliko časa se v strokovnih krogih in politiki pojavijo ideje o tem, da državna uprava potrebuje več podjetniškega duha. To so stare ideje, izvirajo iz konca 19. stoletja, ko je profesor in kasnejši ameriški predsednik Wilson govoril o ekonomizaciji državne uprave. Tudi v slovenski upravi je bilo marsikaj dobrega storjeno v smeri boljšega upravljanja javnega sektorja, uporabili smo dobre prakse iz razvitih držav, še posebej velik korak je bil narejen na področju informatizacije javne uprave, kjer je Slovenija prejela nekaj visokih mednarodnih priznanj. Vendar se moramo v želji po racionalnosti uprave in uvajanju podjetniškega duha vendarle zavedati posebnosti, zlasti državne uprave, kjer pa res ni prostora za tržne pristope.

V dobrih dveh desetletjih je imel Slovenija devet vladnih ekip, pet jih je bilo pretežno leve politične orientacije, štiri pa iz desne sredine. Ne glede na to, katera vlada je bila v sedlu, vedno je prihajalo in še vedno prihaja do obsežnih kadrovskega menjav, pri čemer so nekatere upravičene, druge pa ne. Državna uprava, ki se je sprva brez pomislekov postavila na stran starih elit, je spoznala, da ji politična orientacija ne prinaša stabilnih razmer. Politika pa počasi spoznava, da stalne menjave po političnih kriterijih ne dajejo pričakovanih rezultatov, vendar kljub temu kadruje po principu »naš človek«. Zanimivo pa je, da se v vseh teh letih javni uslužbenci niso uspeli dogovoriti o enotnem nastopu zoper nepotrebne in včasih tudi nerazumne kadrovske menjave. Pravi razlog je v tem, da tudi pri javnih uslužbencih politična opredelitev prevladuje nad strokovnostjo, profesionalnostjo in nenazadnje poklicno etiko.

Državni uradniki oziroma širše, javni uslužbenci so del javnosti in hočeš nočeš nosijo v sebi značilnosti politične kulture, ki v Sloveniji še vedno prevladuje. Katere so značilnosti slovenske politične kulture: država mora poskrbeti za vse (Ljudje preprosto ne razumejo, da za nič ne moreš dobiti ničesar.), razočaranje nad demokracijo, nekritičen odporu proti spremembam, antiintelektualizem, pasiven odnosu do politike, nespoštovanju državnih institucij, stalno odpiranju ideoloških tem iz preteklosti in postavljanju kratkoročnih ciljev pred dolgoročnimi. Korist posameznika je nad skupnim dobrim, nestrpnost in netolerantnost do drugačnih mnenj, pomanjkanje volje za kompromis, kompleks majhnosti, podrejenosti in še bi lahko naštevali. Očitno v Sloveniji še nismo razvili demokratične politične kulture.

Zaključek

Spreminjanje zakonov, natančno analiziranje organizacijskih sestavin javne uprave, oblikovanje organizacijskih predpisov, zaposlovanje izobraženih oseb in njihovo stalno usposabljanje, uveljavljanje novih postopkov in tehnologij – vse to ne bo dalo

pričakovanih učinkov, dokler ne bomo spremenili vedenja in navad javnih uslužbencev in dokler ne bodo uprave vodili ljudje z izkazano demokratično usmerjenostjo. (Caiden, 1991, 108) Reforma javne uprave pomeni namreč tudi ustvarjanje demokratične politične kulture. Ravnanje mnogih javnih uslužbencev se namreč, kljub velikim družbenim spremembam, marsikje ni ustrezno spremenilo, tako kot tudi javnost še ni dovolj razpoznala bistva sprememb in novih družbenih procesov. Del javne uprave je preprosto navajendelati z ljudmista regarežima, en delpa bi se prilagodilvsakomur. V javnosti in javniupravi še vedno ni prav nič redke pojav slepa vera v stare avtoritete. Tisti, kiso v prejšnjem sistemu določali pravila igre, so s tem formalno, marsikje tudi dejansko, prenehali, toda ljudje se do njih podobno vedejo kot prej, kajti, kot pravi Niethammer, "sužnji ostajajo sužnji". (Mulgan, 1994, 22)

Odperta ostajajo številna vprašanja v razmerju med politiko in državno upravo, pri čemer pa se kažejo obrisi potrebnih ravnanj. Politika, javnost, pa tudi javni uslužbenci sami, bodo morali razumeti, da sodobna državna uprava gradi na profesionalnosti, lojalnosti demokratično izvoljeni oblasti, na preudarni in preišljeni politizaciji državne uprave, na spoštovanju ljudi ter na profesionalni in politični kontroli uprave. Slovenska državna uprava je že doživela eno reformo in ne dvomim, da bodo potrebni še novi in novi napor, da bi dosegla ustrezno kakovost in stabilnost. Zavedati se moramo, da je ta cilj možno doseči, če bo to skupen projekt politike, državne uprave in širšega družbenega okolja. Imamo jasno predstavo, kaj hočemo in koliko zmoremo, vendar ne gre prezreti stare Keynesove misli, da težava ni toliko v tem, da bi odkrili nove ideje, kot v tem, da bi pobegnili od starih.

Viri

- Arato, A.: Prelom ali kontinuiteta? Razprave o ustavi v novih demokracijah, Nova revija št. 168, Ljubljana, letnik XV, april 1996.
- Bučar, F.: Uvod v javno upravo, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana 1969.
- Bučar, F.: Upravljanje, Cankarjeva založba Ljubljana 1981
- Bugajski, J.: Demokratični konflikt: Ameriška politika in javna uprava, Zbornik referatov, Univerza v Ljubljani, Visoka upravna šola, 1996.
- Caiden, G.E.: Administrative Reform Comes of Age, Walter de Gruyter New York 1991.
- Charlton, R.: Comparative Government, Longman London, 1986.
- Davis, M.: Vloge in odnosi ministrstev in državnih uradnikov v združenem kraljestvu, Zbornik referatov, Univerza v Ljubljani, Visoka upravna šola 1996.
- Hamilton, C.: Fetiš rasti, Krtina, Ljubljana 2007.
- Kroeger, A.: Civil Service in Modern Democracy, v Ethics in Civil Service.
- Lawton, A., Rose, A.G.: Organisation and Management in the Public Sector, Pitman London 1994.
- Mazowiecki, T.: The Beginning of Reforms of the Administration in Poland, v: Ethics in Civil Service, National School of Public Administration, Warsaw 1996.
- Montjoy, R.S., Watson, D.J.: A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government, Public Administration Review, (May/June 1995).
- Mulgan, G.J.: Politics in an Antipolitical Age, Polity Press Cambridge 1994.
- Osborne, D., Gaebler, T.: Reinventing Government, Penguin Group, New York 1993.

O'Toole, L. J. jr.: Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State, *Public Administration Review* 47 (jan/feb 1987).

Poulin, Y.: Action Training for Upstream Institutional Environment Assessment in the Context of the Governance Approach to Administrative Reform, *International Association of Schools and Institutes of Administration*, Quebec, 8-11/7/1997.

Pusić, E.: Problemi upravljanja, *Naprijed Zagreb* 1971, str. 22.

Turcey, V.: The Role of the Civil Service in a Democratic Society – the French Experience, v: *Ethics in Civil Service*, National School of Public Administration, Warsaw 1996.