

JANEZ ŠMIDOVNIK

Od policijske do javne uprave

I

Pluralistične volitve v državne organe v Sloveniji in v drugih jugoslovanskih republikah ne pomenijo le zamenjave politične skupine, ki je bila doslej na oblasti, z drugo politično skupino, pač pa pomenijo – v prvi vrsti – spremembo države same, spremembo njenega položaja, celo njene narave in njene družbene vloge. Partija, ki je imela doslej monopolno oblast v družbi, je imela državo za svoj instrument, s pomočjo katere je izvajala to oblast, in z njo uveljavljala svoje interese, svoje politične vizije; čeprav je trdila, da uveljavlja interese vse družbe, pa je s tem, da jih je določala ona sama, dokazovala, da gre v resnici za njene interese. Družba kot celota ni mogla izražati in uveljavljati svojih interesov v politiki partijske države. Partijska država je – tako rekoč – privatna last partije; čeprav s svojimi upravljaljskimi mehanizmi poskuša ustvarjati videz, da predstavlja vso družbo, se ji to nikdar ne more posrečiti in zato tudi nikoli ne more funkcionirati kot »normalna« država – niti po vsebini svojih funkcij niti po načinu njihovega izvajanja. Zato je ta država delovala vseskozi kot pretežno policijsko vojaška sila, ki brani politično ureditev, to je obstoječi politični režim ene monopolne stranke. Vse druge državne funkcije, ki so se vsiljevale same po sebi kot problemi sodobne družbe – za tako državo pa so bile drugotnega pomena –, je izvajala skozi prizmo navedene temeljne orientacije na vzdrževanje in ohranjanje političnega režima. Zato tej državi – podobno kot vsem realsocialističnim državam – ni nikdar uspelo vzpostaviti pristnega in odkritega odnosa do njenih državljanov; seveda tudi ni moglo priti do odkritih odnosov v nasprotni smeri: to je do odkritih odnosov državljanov do države; kakor je država vedno morala sumničiti svoje državljane in dvomiti o njihovi lojalnosti, tako so tudi državljani vedno morali sumničiti državo in njene namere, kakor so se izražale v njeni politiki, v njeni zakonodaji in njenih ukrepih. Ta država ni mogla najti ravnotežja v družbenih odnosih zaradi svojega nenaravnega položaja, ker je bila zgolj instrument ene same stranke. Taka država tudi nikdar ni našla prave rešitve glede svoje vloge v odnosu na gospodarske in v odnosu na negospodarske dejavnosti. Zlasti v razdobju zadnjih dveh desetletij je delovala kot izrazita zavora družbenega razvoja – v prvi vrsti gospodarskega – in to prav v času, ko so sodobne države izpričale svojo sposobnost za trasiranje dolgoročnih razvojnih strategij (npr. v okviru Eureka), in dokazale, da so lahko bolj daljnovidne kot gospodarstvo samo, ki je zmeraj obremenjeno z določeno ozkosrčno podjetniško sebičnostjo.

Z odhodom monopolne stranke z oblasti država preneha biti instrument in postaja subjekt s svojo lastno družbeno vlogo, kakor jo ima demokratična država v sodobni družbi. Taka država ima isto vlogo in načeloma tudi iste funkcije ter celo

isto organizacijsko strukturo ne glede na to, katere stranke so pri njenem krmilu – v parlamentu in v vladi. Njena vloga, njene funkcije, pa tudi njena organizacijska podoba so se sčasoma izoblikovale same po sebi po pragmatični poti iskanja odgovorov za probleme, ki jih je prinašal čas. Različne politične stranke, ki se borijo za oblast v taki državi, prihajajo sicer s svojimi programi, s katerimi poskušajo uveljavljati svoje zamisli o načinu reševanja družbenih problemov s pomočjo države, vendar zmeraj v skladu s pravili obnašanja, ki ga določata ustava in pravni red države. Po teh pravilih se ne more zgoditi, da bi se kakšna politična skupina za stalno polastila oblasti in s tem države; kaj takega se lahko zgodi le z revolucijo, ki demokracijo zamenja z nasiljem. Neuspeh vladajoče stranke oziroma koalicije strank v sistemu konkurenčne demokracije pomeni začasno izgubo zaupanja volilcev, poraz na volitvah, izgubo oblasti in prihod druge konkurenčne skupine, ki se poskuša uveljaviti na krmilu države. Za stranko, ki je izgubila na volitvah, je to zgolj predah za nove naskoke na oblast na naslednjih volitvah. Univerzalno načelo konkurence, ki se uveljavlja tako v gospodarstvu kakor tudi v politiki, je najboljšje jamstvo za uspešno funkcioniranje države in družbe.

II

Problem, s katerim smo soočeni ob naših volitvah, pa je v tem, da se je z njimi sicer spremenil položaj samega sistema – države, ostaja pa do nadaljnjega ves njen mehanizem v svoji organizacijskotehnično, personalnokadrovski, strukturalni in v svoji idejnopolitični naravnosti; ostaja v veljavi tudi celoten pravni sistem, vsa zakonodaja, po kateri deluje ta mehanizem. Tako bodo morali novo izvoljeni državni organi do nadaljnjega delovati s pomočjo mehanizmov bivše partijske države ter izvajati oblast, kakor je vsebovana v obstoječem pravnem sistemu, v veljavni zakonodaji. Zakonodajo je sicer mogoče razmeroma hitro spreminjati in jo usklajevati z novimi razmerami; organizacijskih mehanizmov države pa ni mogoče spreminjati tako na hitro, ker so ti v osnovnih potezah določeni z ustavo in jih je zato mogoče spremeniti samo s spremembo ustave oziroma z novo ustavo. Tako se mora novo izvoljena oblast konstituirati v staro lupino treh skupščinskih zborov, ki ne ustrezajo ideji parlamenta in bodo oteževali njegovo delo. Tudi novo izvoljena vlada ne bo prava vlada, pač pa izvršni svet, ki je ustavno koncipiran zgolj kot izvršilni organ skupščine (v resnici pa CK-ja), ne pa kot samostojni in odgovorni nosilec državne politike. Parlament in vlada bosta lahko normalno oblikovana šele po novi ustavi, ki bo morala biti relativno hitro sprejeta; novi ustavi bodo morale slediti nove volitve, ki bodo – v primerjavi s pravkar opravljenimi – šele vzpostavile pravo podobo vrhovnih institucij demokratične države ter jim zagotovile ustrezno družbeno moč.

Še bolj neustrezno je stanje na lokalni ravni – v občinah. Novo izvoljene občinske skupščine bodo morale nadaljevati z delom kot organi komune oziroma komunalnega sistema, to je kot podaljšana roka države, ne pa kot organi lokalne samouprave, npr. samoupravne občine. Lokalne samouprave, ki je v demokratičnih deželah temelj demokracije, sploh nimamo, ker je bila ta z uvedbo komunalnega sistema v letu 1955 odpravljena. Tu bo prehod na »normalno« stanje še bolj dolgotrajen: najprej bo morala nova ustava postaviti pravnosistemske temelje za lokalno samoupravo; nato bo sledila radikalna teritorialna, vsebinska in organizacijska reorganizacija občin; dobili bomo nazaj klasične

občine; nato bo šele mogoče vzpostavitev normalne občinske samouprave z vsemi njenimi mehanizmi. Najbrž bo za vzpostavitev te samouprave potreben po sprejemu nove ustave še poseben zakon o občinah.

III

Niti z ustavo niti z volitvami pa ne bo mogoče na hitro rešiti največjega problema v sklopu mehanizma nove države, to je problema (javne) uprave. Javna uprava predstavlja v sodobni državi največji korpus države, ki opravlja tudi največji del nalog države; in to prav tistih nalog, glede katerih imajo ljudje največ opravkov z državo in z oblastjo. Ne da bi se spuščali v pojem (javne) uprave – kar predstavlja težavno vprašanje celo za strokovnjake – imam v mislih vso aparaturo državnih in paradržavnih (parastatalnih) organov, organizacij, uradov in služb (razen sodnih), ki izvršujejo zakone in druge predpise, izvajajo oblast ter opravljajo javne službe in druge dejavnosti javnega pomena za državo oziroma v imenu države – na državni in na lokalni (občinski ravni). To so strokovne dejavnosti, ki se morajo opravljati profesionalno v skladu s pravili posamezne stroke. Zato so za delo v javni upravi potrebne v prvi vrsti šolska izobrazba ustrezne smeri in strokovne izkušnje, ki se pridobijo z delom. Samo vrhovi javne uprave so politični. To so predvsem ministri, ki vodijo posamezna resorna ministrstva na ravni države in njim odgovarjajoči vodilni funkcionarji v lokalnih skupnostih, razen teh pa še – odvisno od konkretne ureditve – nekateri najvišji vodilni delavci in funkcionarji – predstojniki najpomembnejših notranjih organizacijskih enot v posameznih resorjih.

Zato bo novo izvoljena oblast lahko zamenjala s svojimi ljudmi samo te vrhovne funkcionarje, vso preostalo aparaturo javne uprave z ljudmi, napravami in nalogami vred pa bo morala prevzeti v zatečenem stanju. To stanje pa ne bo ugodno, ker bo dediščina partijske države, sicer posebnega – to je samoupravnega tipa te države oziroma njene uprave, ki pa vsekakor močno odstopa od tipa (javne) uprave v sodobni demokratični državi.

Opisana enostranska usmeritev partijske države za ohranitev samega sistema in političnega režima se najbolj izrazito kaže prav v aparaturi javne uprave – tako v njeni organizacijski strukturi kakor tudi v načinu njenega delovanja. Ta aparatura se je občasno neznansko širila, nato pa zopet krčila mimo vseh običajnih razsežnosti, v katerih so se ustalile javne uprave v sodobnih državah; njeno delovanje je po časovnih etapah prehajalo od revolucionarnih preko revolucionarnopravnih do pravnorevolucionarnih metod in ukrepov. Če jo presojamo z merili sodobne države oziroma njene javne uprave, moramo ugotoviti, da nikdar v skoraj polstoletnem razdobju svojega obstoja ni našla niti prave mere, niti prave vloge in tudi ne pravih sredstev za svoje delovanje. Dejstvo pa, da je bila v vsem svojem času v permanentni reorganizaciji, govori za domnevo, da ni našla – oziroma bolje rečeno, da vladajoči režim zanjo ni našel – pravih okvirov in prave vloge niti s stališča potreb same partijske države. To je tudi logično, saj je javna uprava kot relativno samostojen družbeni podsistem, ki temelji na strokovnem delu, tujek v tej državi, v kateri gre za oblast, ne pa za kvalificirano zagotavljanje javnih dobrin. Kolikor se je morala ta država ukvarjati tudi s takimi problemi, je bilo to le posledica kompromisa s stvarnostjo, ki je nasilno vdiral v zaprti sistem te države.

Partijska država je takoj po svojem nastopu – tako kot vse države tega tipa – nacionalizirala vsa gospodarska in tudi negospodarska področja – od industrijskih gigantov do najmanjše podeželske gostilne. Vsa nacionalizirana področja je

prevzela v svoj upravljalni okvir. S tem je ne le neznansko razširila ta svoj okvir, pač pa je s tem tudi zabrisala vsako razliko tako med javnim in zasebnim kot tudi med državnim in gospodarskim sektorjem. Vse je postalo državno; sama država pa je s tem izgubila naravo »normalne« države kot izvajalca javnih nalog in proizvajalca javnih dobrin. Uprava take države je postala en sam ogromni operativno upravni mehanizem, ki upravlja vsa družbena področja na isti birokratsko hierarhični način po metodi centralnega planiranja.

V Jugoslaviji je razmeroma hitro prišlo do neuspeha takega načina upravljanja in do temeljitega preobrata glede koncepcije o vodenju gospodarstva in države. Kot je znano, je k temu prispevala izključitev Jugoslavije iz informbiroja. Država je bila nenadoma postavljena pred vprašanje, kako naprej brez politično ideološkega štita, ki ga je predstavljal sovjetski vzorec. Kot rešitev se je pokazala ideja samoupravljanja. Na podlagi te ideje je bila nato izvedena deetatizacija gospodarstva, kar je bila ena redkih objektivno pravih potez jugoslovanske partije – z vidika družbe – ne pa z vidika partije same. Izločitev gospodarstva iz državnega okvira je sama po sebi navajala na gospodarjenje po tržnih načelih, kar je imelo za posledico relativno uspešnost jugoslovanskega gospodarstva v naslednjem razdobju in velik razvojni odmik države od drugih držav sovjetskega bloka. Ta odmik je bil tolikšen, da je ogrozil samo partijo. Partija je začutila, da jo osamosvojeno gospodarstvo po eni strani ter relativno osamosvojeni mehanizem javne uprave izrivata na obrobje družbenih dogajanj, da postaja odveč. Država ji je dobesedno uhajala iz rok. Če je hotela obdržati svoj monopolni družbeni položaj in imeti v rokah državo kot svoj instrument, je moralo udariti nazaj in obrniti razvoj. To je tudi storila v sedemdesetih letih, ko je grobo in z vso odločnostjo prekinila t. i. razdobje liberalizma in ponovno vzpostavila partijsko vladavino; to je izpeljala pod (lažnimi) gesli, da gre za reševanje samoupravljanja, ki da je bilo ogroženo v dosedanem razvoju. Z ustavo oziroma na podlagi ustave iz leta 1974 je bila ustanovljena množica novih »samoupravnih« organizacijskih mehanizmov na področju gospodarstva in na področju javne uprave (TOZD, OZD, SOZD, SIS itd.), s katerimi naj bi »zavarovali samoupravne pravice delovnih ljudi in občanov nasproti odtujenim centrom moči«, kot se je tedaj glasila na splošno uporabljena razlagalna politična floskula. V resnici je šlo za organizme, s katerimi je bila razbita družbena moč gospodarstva in javne uprave in je bilo ponovno omogočeno vsakršno vmešavanje partije v gospodarstvo in v državne zadeve.

V tem času je nastala v javni upravi ureditev, ki je danes sicer v razvalinah, je pa ustvarila razmere, ki so izhodiščnega pomena za nov začetek. Te razvaline so vsebino dediščine, ki jo pušča za seboj »stari režim«, in jo je treba prevzeti.

IV

Najbolj značilne poteze obstoječe javne uprave so: njena strukturalna neuravnoteženost, njena organizacijska disperzija in njena funkcionalna jalovost. V republiški upravi imamo več kot tri četrtine osebja zaposlenega v resorju notranjih zadev: pribl. 7000 »upravnih delavcev«, zaposlenih v organih za notranje zadeve – vključno z milico; pribl. 2000 pa jih je zaposlenih v vseh preostalih republiških upravnih organih in zavodih – z administracijo Izvršnega sveta in Skupščine vred. Do takega neravnotežja je prišlo zaradi policijske usmeritve partijske države na eni strani ter zaradi nejasne koncepcije te države glede njene vloge na drugih področjih, kar je pripeljalo do osamosvojenega SIS-ovske in OZD-ovske uprave na področju družbenih dejavnosti, na področju materialne infrastrukture in deloma

tudi na gospodarskih področjih; ta uprava je imela v rokah vse operativno izvajanje na teh področjih. Tako je nastal na eni strani hipertrofirani organizem policije, ki je bil vsepovsod prisoten, in je na svoj način povsem obvladoval razmere v državi; na drugi strani pa so nastali zakrneli zametki »civilnih« resorjev, ki niso imeli v rokah ničesar in so se pretežno ukvarjali s stalnim spreminjanjem zakonodaje in drugih predpisov, pri čemer so funkcionirali kot pomožna administracija vlade, skupščine, CK-ja in drugih političnih organizacij. Razlika pa ni le v obsegu resorjev, pač pa tudi v njihovem položaju: notranji resor, ob njem pa še resor ljudske obrambe, manj pa tudi resor mednarodnih odnosov, štejejo – po vzorcu iz federacije – za politične resorje, ki so s svojimi vrhovi vezani na Predsedstvo (376. člen republiške ustave Slovenije) in zgolj formalno spadajo v vlado; razen tega pa sta prva dva resorja še na določen – javnosti neznan – način vezana na ustrezne zvezne resorje tako, da ni povsem jasno, »čigava sta«.

Vsekakor zaradi opisanih razmer lahko rečemo, da imamo v republiški upravi na eni strani močne upravne resorje, ki so imeli doslej svoja področja povsem v svojih rokah, in so jih lahko upravljali celo ne glede na vladno, skupščinsko in celo partijsko oblast; na drugi strani pa imamo šibke upravne resorje na vseh drugih področjih, ki so skoraj brez izvršilne moči (organizacijske, upravne in finančne). To je povsem deformirana uprava, ki ni primerljiva z nobeno drugo upravo v svetu. Njen močni del je bil sicer po svoje učinkovit, vendar je deloval povsem neodgovorno; saj je bil močnejši od vlade, skupščine in navsezadnje celo od CK-ja; njen šibki del pa je bil neučinkovit, nestrokoven in neodgovoren, ker ni imel ničesar v rokah. Zaradi take organiziranosti sploh ni bilo mogoče jasno ugotoviti, kaj obsega pri nas sektor javne uprave, zlasti tudi ne koliko troši država za ta sektor; niso bile možne nobene primerjave z drugimi državami.

Funkcionalna jalovost uprave je po eni strani posledica opisane organizacije, po drugi – in to še v večji meri – pa posledica nemogoče vloge, ki jo ima uprava kot izvajalski del oblasti v partijski državi, ki vodi razredni boj in z nasiljem gradi nov družbeni red. Nasilje je vgrajeno v politiko in zakonodajo, izvajati pa ga mora uprava, ki nastopa neposredno na terenu v odnosih med državo in ljudmi, ki se nasilju upirajo. Tako nastopa na nivoju uprave frontna črta med državo in državljanji, kjer se bije neprestani boj. Ta boj je najbolj vroč, ko gre za lastnino. Partijska država nima nobenega spoštovanja do lastnine in jo pri gradnji socializma neusmiljeno briše. Zgodovina socializma je zgodovina stalnega razlaščenja, stalnih konfiskacij in nacionalizacij – najprej zaradi izločitve bivšega vladajočega sloja, nato pa zaradi gradnje industrije, stanovanjskih naselij, infrastrukturnih objektov, itd. Temu razlaščenju se ljudje sicer niso mogli učinkovito upirati, toda lastninski odnosi, ki bi jih morala v zvezi s tem urediti uprava, so tudi zaradi tega v velikem obsegu ostali neurejeni. Postopki nove zemljiške izmere praviloma niso bili izpeljani ne v katastru in tudi ne v zemljiških knjigah. Zato ni bilo nikdar niti prave moči niti prave volje, pa tudi ne časa in denarja. Lastniška zmeda na urbaniziranih področjih je popolna. Na tej okoliščini temelji tudi neverjetna zanemarjenost velikega dela zemljišč, zlasti v mestih, ki jih ne oskrbuje nihče.

Na načelu stalnega razlaščenja temelječa ureditev urejanja naselij je na področju urbanizma pripeljala državo samo in njeno upravo v slepo ulico. Ker sledi vsakemu izvedbenemu načrtu kompleksna razlastitev zemljišč, občinske skupščine same zavirajo sprejemanje takih načrtov; s tem pa je blokiran vsak razvoj. Prav tako slepo ulico predstavlja na desetisoče črnih gradenj, ki jih uprava ni sposobna niti odkrivati, kaj šele preprečevati. Popoln nered je tudi v komunalni, ki niti približno ne sledi potrebam ljudi in naselij. Nastajajo nemogoče higienske in sani-

tarne razmere, ogroženo je okolje, prihaja pa tudi do nemogočih sosedskih odnosov v novih legalnih in ilegalnih naseljih. Povrh vsega obstaja občutek, da nas kot lavina zagrinja val nesnage, smeti in odpadkov, ki je že napolnil vse naše reke in potoke in vse naše bližnje gozdove. Take razmere ogrožajo ljudi in okolje, očitno pa – po presoji vladajoče stranke – niso ogrožale sistema. Zato tudi niso bile nikdar deležne posebne družbene pozornosti; kratko in malo niso bile važne.

Tudi v drugih upravnih dejavnostih, npr. v davčni službi, divja neprestani boj med državo in državljanji, zlasti obrtniki, ki so najpomembnejši davkopllačevalci. Kljub velikim naporom, ki so bili vloženi v ureditev te službe, se ni nikdar posrečilo, da bi davkopllačevalci sprejeli to ureditev kot pošteno in pametno in bi jo priznali, kot jo priznavajo davkopllačevalci v urejenih demokratičnih državah. Država in državljanji so si bili očitno predaleč vsak sebi, da bi bil med njimi mogoč kak družbeni konsenz. Tako bi lahko naštevali še naprej od ene do druge upravne službe. Povsod bi lahko ugotovili, da uprava ne deluje zadovoljivo. Postavili bi lahko celo trditev, da pri nas sploh nimamo javne uprave v pravem pomenu besede, ki je drugod v svetu dejavnik stabilnosti, kontinuitete, urejenosti, pravne varnosti, obenem pa tudi napredka in razvoja. Taka uprava v socialistični državi boljševiškega tipa očitno sploh ni mogoča, ker bi bila nesistemska ter nezdružljiva s takim režimom.

V

Novo vlado in vsakega ministra posebej čaka naloga, ki ne bo niti lahka niti kratkotrajna; to je naloga, da na novo zgradi javno upravo, vsak posamezni resor posebej – in sicer od vrha do tal. Zgraditi bo treba »normalne« upravne resorje, ki bodo vsak zase enotni upravljalski sistem, zgrajen na različnih ravneh – od ministra do neposrednih izvajalskih enot na terenu (npr. do osnovne šole, do kmetijske poskusne postaje, do železniškega podjetja, itd.). Graditi bo treba na zametkih obstoječe (državne) uprave, na razvalinah SIS-ovske oziroma OZD-ovske uprave ter na razvalinah komunalne (občinske) uprave.

Le nekatere stvari bodo lahko rešene že kar z novim zakonom o upravi. Namesto dosedanega kolektivnega vodenja v republiških komitejih, ki zamegljuje vsako odgovornost, se vračamo na načelo individualnega vodenja in individualne odgovornosti upravnih predstojnikov po hierarhični liniji – do ministra in preko njega do parlamenta za vse, kar je bilo storjeno v resorju, in za vse, kar ni bilo storjeno, pa bi moralo biti storjeno; odpravlja se »samoupravljanje« delovnih skupnosti v upravi, ki je dodobra zakompliciralo delo v upravi, obenem pa omajalo delovno disciplino in delovne navade v upravi; namesto dosedanje kaotično nepovezane organizacije nastopa striktno resorno organizirana uprava z ustreznimi močnimi in uravnoteženimi temeljnimi organi; z republiškimi sekretariati (ki bodo postali ministrstva, takoj ko dobimo vlado – po novi ustavi); v resorne republiške sekretariate se vključujejo vsi organi in vse službe z ustreznega področja, tako da vsak organ oziroma vsaka služba spada v določeni upravni resor, vsi resorji skupaj pa pokrivajo vsa družbena področja iz republiške pristojnosti. Resor je seveda lahko le organ, ki pokriva določeno družbeno področje (npr. gospodarstvo, zdravstvo, notranje zadeve, itd.), ne pa npr. služba, ki opravlja zgolj določeno strokovno delo za druge organe (npr. planiranje, pripravljane predpisov, informiranje, kadrovska služba, itd.); take službe so lahko le pri vladi kot njene štabske službe ali pa pri posameznih ministrstvih.

S tem bo postavljena le osnovna organizacijska shema za nadaljnjo graditev

uprave v organizacijskem in funkcionalnem smislu v vsakem upravnem resorju posebej. Vsak resor zase bo moral najti svoj stik s terenom in tam vzpostaviti mrežo, s katero bo lahko obvladoval zadeve, ki jih mora imeti v rokah, da bi lahko odgovarjal pred parlamentom za razmere na svojem področju. To bo najbolj zunanji krog vsakega resorja, ki se bo ukvarjal z neposrednimi storitvami. Pri tem bo lahko uporabil različne organizacijske ter različne finančne in strokovne prijeme, ki jih bo treba zbirati glede na to, da bo izvajanje služb po eni strani čim bolj uspešno, po drugi pa čim cenejše. V sodobni javni upravi so na razpolago vsaj naslednje možnosti: 1. da se posamezna dejavnost opravlja neposredno v lastni, to je v državni režiji (npr. v uradu za mladoletnike), 2. v posebni ustanovi, v javnem zavodu ali v javnem podjetju, ki je državna institucija, deluje pa samostojno na tehnični ravni, vendar v okviru zakonsko določenih norm in državne politike (npr. državne šole, bolnice, železnica, pošta, itd.), 3. v obliki koncesionirane javne službe, ki jo opravlja zasebnik za svoj račun in v svojem imenu, vendar kot javno službo – za uporabnike pod istimi pogoji, kot bi jo opravljal državni upravni organ (npr. zasebni zdravnik prevzame ambulanto za šolsko mladino), 4. zgolj s finančnim sodelovanjem in spodbujanjem drugih subjektov zasebnopravne narave, ki se ukvarjajo s takimi dejavnostmi na prostovoljni osnovi, iz humanitarnih, mecenskih ali drugih nagibov. Ta stik s terenom bo lahko dokončno vzpostavljen šele v skladu z novimi oziroma noveliranimi zakoni, ki bodo urejali posamezne dejavnosti (npr. zdravstvo, posamezne oblike šolstva, socialne dejavnosti, posamezna področja materialne infrastrukture, itd.), možne načine njihovega operativnega izvajanja ter pravice in dolžnosti resornih organov v zvezi z delovanjem navedenih neposrednih operativnih izvajalskih enot. Ta skrajni zunanji krog resornih organov bo šele omogočal obvladovanje celotnega področja vsakega upravnega resorja.

Pri tem izgrajevanju resorjev se bo na posameznih področjih kmalu pokazala potreba po teritorialni dekoncentraciji republiških nalog, ker bo prihajalo do preobremenjevanja nekaterih resorjev. Treba bo misliti na vzpostavitev območnih teritorialnih enot za opravljanje posameznih republiških nalog (npr. za geodetsko službo, za inšpekcijske službe, itd.). Najpozneje ob reorganizaciji občin v lokalne samoupravne skupnosti, ko se bodo ločile lokalne (občinske) in državne naloge, ki jih sedaj upravljajo občine, pa se bo po vsej verjetnosti pokazala potreba po vzpostavitvi lokalnih teritorialnih enot splošne pristojnosti najbrž v okviru regij, ki so že sedaj oblikovane (sicer ne kot posebne institucije) za posamezne upravne dejavnosti.

VI

Proces izgrajevanja nove uprave – ne več policijske, pač pa javne – bo trajal desetletje ali več; kajti s tem opisom predvidenih ukrepov še zdaleč ni povedano vse. Nič še nismo rekli o osebju, ki bo delalo v tej upravi, razen tega, da ga bo treba prevzeti, kakršno pač je v dediščini partijske države in njene policijske uprave. Razmere, v katerih je delovala dosedanja uprava, so po svoje oblikovale to osebje tako, da mu manjkata dve temeljni lastnosti, ki bi morali biti bistveni za upravo; to sta potrebna strokovnost in potrebna ustvarjalnost. Strokovnost, ki bi morala biti temeljna značilnost uprave, se ni mogla razviti v državi, v kateri so se vsa komandna mesta zasedala po kriteriju politične pripadnosti in politične zvestobe, ne pa po kriteriju strokovnosti. Razen tega se ni mogla razviti tudi zaradi vsesplošne prevlade političnih kriterijev nad strokovnimi kriteriji pri vsa-

kem odločanju in pri vsakem drugem opravljanju zadev v taki državi. Strokovna avtonomija uprave tako rekoč ni obstajala.

Po drugi strani pa je na podoben način delovala tudi okoliščina, da pretežno policijsko usmerjena uprava v celi vrsti družbenih področij, kot smo videli, ni imela v svoji pristojnosti pravih realno otipljivih nalog, ob katerih bi bilo mogoče razviti lastno ustvarjalnost. Golo »administriranje« pa ne privlači ustvarjalnih kadrov, zlasti ne tehničnih. Tako prihaja v taki upravi do nekakšne profesionalne degeneracije osebja, ki izgublja stik s terenom, s stroko, pa tudi sposobnost za zaznavanje in realno ocenjevanje dogajanj znotraj sistema ter v njegovem okolju. Taka uprava se spreminja v jalovo birokracijo, ki za papirjem ne vidi realnih problemov, še manj pa jih je sposobna reševati.

Nova ureditev, nove razmere in nova organizacija javne uprave bodo sicer same po sebi delovale v smeri večje ustvarjalnosti in večje odgovornosti, vendar pa bo treba tudi dodatno šolanje in dodatno znanje za vodilni in strokovni kader v novi upravi. Tega znanja pa pri nas ni dovolj na razpolago niti v šolah – vključno z univerzo. Razmere, v kakršnih smo živeli pol stoletja, so povzročile ne le to, da smo izgubili stik s svetom in z njegovimi pridobitvami tudi v sferi vodenja države in gospodarstva, pač pa smo v glavnem pozabili celo tisto, kar je bilo na teh področjih znano že pred pol stoletja; to znanje je bilo pri nas neaktualno in celo nevarno, zato se je moralo umakniti iz naših šol s svojimi nosilci vred. Regeneracija tega znanja pa bo počasna. Praksa ne bo mogla čakati nanj. Če bomo hoteli dohitevati Evropo in razviti svet, bomo morali iskati bližnjice, zlasti z izposojanjem rešitev pri naših zapadnih in severnih sosedih. Obenem pa bomo morali seveda ustvarjati tudi novo lastno znanje, po eni strani v operativni praksi, po drugi pa tudi v sferi znanosti in v šolskih institucijah.

Na koncu omenimo še idejnopolitični problem. Ves obstoječi upravni kader je vzgojen in prepojen v duhu »samoupravnega socializma«. To pomeni, da gleda na svet z očali, ki so mu bila predpisana – tako rekoč ob rojstvu – in pozna le tiste načine reševanja problemov, ki so bili v skladu s takim pogledom. Ker ni mogoče računati z novimi ljudmi, se bo treba sprijazniti z njegovo počasno preusmeritvijo, ki bo trajala leta.

Vse te okoliščine potrjujejo misel, da se bo ta država, od katere pričakujemo hitre in učinkovite ukrepe za izhod iz krize in za priključitev k Evropi in k razvitemu svetu, morala še dolgo časa ukvarjati tudi sama s seboj, s svojo lastno organizacijsko aparaturo, kar bo seveda zaviralno vplivalo na osnovni tok realizacije navedenih političnih stremeljenj.