

Oblikovanje upravnih sistemov na lokalni ravni

1. Razvojne usmeritve upravnih sistemov

V sodobnih družbenih sistemih stopajo vse bolj v ospredje vprašanja oblikovanja in delovanja njihovih upravnih sistemov. Družbeni sistemi z razvito razvojno strategijo potrebujejo za svoj nadaljnji uspešen razvoj učinkovite upravne sisteme. Upravni sistemi danes ne pomenijo več zgolj mehanizma oblasti, ampak splet vzvodov, ki naj zagotovijo vse večji družbeni napredek. Glede na to tudi ni več primarno vprašanje zakonitosti njihovega delovanja, marveč postaja vse bolj pomembno vprašanje njihova učinkovitost, kar se še posebej kaže pri upravnih sistemih na lokalni ravni.

Upravne sisteme lahko v odvisnosti od njihovih funkcij razvrstimo v teritorialne, funkcionalne in asociativne upravne sisteme. Pri *teritorialnih upravnih sistemih* je temeljno izhodišče za njihovo oblikovanje teritorij, na katerem delujejo. Neposredno so vezani na državo kot institucijo za kontinuirano izvajanje politične oblasti na določenem teritoriju. Še več, teritorialni upravni sistemi so instrument države, ki jo naravnost personificirajo. Njihova pglavilna funkcija je prisilno usmerjanje sistemskih interakcij, ki ima oblastven značaj. Večina upravljanja v družbi se odvija preko teh sistemov, njihov institucionalni odraz pa je državna uprava v ožjem pomenu besede.

Funkcionalni upravni sistemi pokrivajo drugi del globalne funkcije upravnih sistemov. Ustanovijo se za organiziranje in zagotavljanje posameznih javnih dobrin in javnih storitev. Ta njihova funkcija nima oblastnega značaja oziroma to ni njen pglavilni namen. Kljub temu je izrednega pomena za obstoj in delovanje družbenega sistema, tako da je ni mogoče prepustiti stihiji oz. spontanosti sistemskih interakcij. Pri svojem delovanju niso neposredno vezani na mehanizem oblasti, ampak predvsem na uporabnike svojih storitev. Institucionalno sodijo v te upravne sisteme vsa podjetja in ustanove, ki neposredno uresničujejo družbene cilje, ne glede na to, ali so formalno del državne uprave v širšem smislu ali ne.

Najbolj nedoločeni in najbolj fleksibilni so *asociativni upravni sistemi*. Sestavljajo jih različna združenja, v katera se ljudje prostovoljno združujejo z namenom uresničevanja lastnih interesov, pri čemer istočasno uresničujejo tudi družbeni interes. Za razliko od prejšnjih dveh sistemov niso vezani na javnopravno skupnost, zato niso strogo formalizirani ter omejeni z državnimi mejami. Vstop in izstop ter prehodnost iz enega v drug asociativni upravni sistem so relativno enostavni, saj vse temelji na prostovoljni odločitvi posameznika. Posebej zanimiv pa je njihov integrativni okvir, ki niso ne oblastvena razmerja, kot pri teritorialnih upravnih sistemih, niti objektivna nujnost funkcije oziroma družbenega cilja, kot

* Dr. Gorazd Trpin, izredni profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani.

pri funkcionalnih upravnih sistemih, ampak zgolj zavest o lastnih in skupnih interesih.¹

Omenjene vrste upravnih sistemov niso ločene, še manj izolirane. Delujejo na istem prostoru, nanašajo se na iste ljudi, zato prihajajo v stalne interakcije in medsebojna vplivanja. Skupaj tako sestavljajo mrežo upravnih sistemov, ki jo lahko v razmerju do globalne družbe označimo kot upravni podsystem. Delitev tega podsystema na posamezne vrste upravnih sistemov je zopet posebej zanimiva iz razvojnega vidika, saj je težišče upravljanja v družbenih zadevah prehajalo in še prehaja z ene vrste upravnih sistemov na druge, odvisno od trenutnega pomena in načina izvrševanja njihovih posameznih funkcij.

Vpliv sodobne tehnologije, poudarjena zahteva po učinkovitosti upravnih sistemov in novi pogledi na svet nam kažejo nekatere smeri razvoja sodobnih upravnih sistemov v strukturalnem in funkcionalnem smislu. Pri teritorialnih upravnih sistemih se zmanjšuje pomen prisilnosti usmerjanja sistemskih interakcij, ki ga nadomešča razvojni intervencionizem kot nova vloga države in njenih upravnih sistemov. Strukturalno se ti sistemi decentralizirajo in modulno povezujejo na višji ravni, kar nam kaže sedanji živahen proces decentralizacije in regionalizacije teritorialnih upravnih sistemov v Evropi. Stalno se večja pomen funkcionalnih upravnih sistemov, ki se oblikujejo in povezujejo na nedržavnih temeljih, pri čemer vstopajo v njihovo delovanje elementi tržne konkurence. Za razliko od teritorialnih upravnih sistemov gre njihov razvoj v smeri njihove centralizacije, ki je tesno povezana z njihovo profesionalizacijo. Zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev je postalo visoko zahtevna in specializirana strokovna dejavnost, ki se odvija v organizacijah bolj ali manj nedržavnega tipa. Stroka prihaja pri tem vedno bolj na prvo mesto, tako da se ji mora politika večkrat ukloniti. Nosilci specializiranih znanj so vse bolj vezani na stroko, ne na upravno strukturo, pri čemer veljajo tudi za njih vse ugotovitve o naraščajoči strokovni in interesni neodvisnosti. Takšna situacija daje ob ustrezni njihovi povezavi z uporabniki njihovih storitev vse pogoje za oblikovanje asociativnih upravnih sistemov, kar bo po vsej verjetnosti naslednji korak v razvoju upravnih sistemov na tem področju.²

2. Vprašanje teritorialnih upravnih sistemov na lokalni ravni

Prikazani upravni sistemi in njihove globalne razvojne usmeritve močno vplivajo na upravljanje na lokalni ravni. V predvideni preobrazbi občine v smeri lokalne samouprave prehaja težišče upravljanja v teh skupnostih s teritorialnih na funkcionalne upravne sisteme – ob močno poudarjeni vlogi asociativnih upravnih sistemov. Lokalna samouprava naj ne bi pomenila predvsem izvrševanja oblasti, kar je značilno za teritorialne upravne sisteme, ampak naj bi uresničevala predvsem skupne interese pripadnikov posamezne lokalne skupnosti, ki se odražajo prvenstveno v potrebah po javnih dobrinah in javnih storitvah. Zadovoljevanje teh potreb pa je temeljna naloga funkcionalnih upravnih sistemov, ki dobivajo v okviru lokalne samouprave posebno vlogo in tvorijo v končni posledici njeno bistvo. Vprašanja oblikovanja upravnih sistemov na lokalni ravni se tako prvenstveno

¹ Podrobneje o pojmu teritorialnih in funkcionalnih upravnih sistemov glej Pusić: *Upravni sistemi*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb 1985, s. 63–67.

² Več o globalnih razvojnih usmeritvah upravnih sistemov glej Trpin: *Smeri razvoja upravnih sistemov*, Vestnik IJU, let. 25, št. 1–2, Ljubljana 1989, s. 5–29.

nanašajo na funkcionalne upravne sisteme, v veliki meri pa tudi na asociativne, na katere bodo lahko že v bližnji prihodnosti predvsem na lokalni ravni prehajale posamezne naloge funkcionalnih upravnih sistemov.

Ob vsem tem seveda ne gre zanikati obstoja teritorialnega upravnega sistema na lokalni ravni. Tudi v čisti lokalni samoupravi obstoji potreba po regulativni funkciji in s tem po oblikovanju teritorialnega upravnega sistema. Res je v tem primeru povsem ločen od teritorialnega upravnega sistema države, vendar mu slednji v končni posledici kljub temu zagotavlja delovanje in obstoj. Najpogosteje pa se funkcionalno prepletata, tako da lokalni teritorialni sistem izvaja tudi nekatere naloge državnega sistema.

Reforma komunalnega sistema odpira vprašanja oblikovanja vseh upravnih sistemov na lokalni ravni, pri čemer večine vprašanj v sedanjí fazi ni mogoče rešiti, ampak je možno pokazati zgolj na probleme in dejavnike, ki vplivajo na takšno ali drugačno rešitev. To velja še posebej za teritorialne upravne sisteme na lokalni ravni, katerih oblikovanje je v prvi vrsti odvisno od razmejitve pristojnosti med lokalno samoupravo in državo ter od načina izvajanja njunih nalog. Lokalna uprava, ki bo imela zelo širok krog nalog, bo nedvomno drugačna od lokalne uprave, ki teh nalog ne bo imela. Ravno tako vpliva na različnost lokalne uprave izvajanje nalog države. Lokalna uprava, ki bo poleg svojih nalog izvajala še naloge države, bo različna od uprave, ki bo izvajala zgolj naloge lokalne samouprave.

Oblikovanje teritorialnega upravnega sistema na lokalni ravni je tako na eni strani najbolj odvisno od opredelitve vsebine lokalne samouprave, torej od njenih funkcij, na drugi strani pa od ureditve celotnega sistema državne uprave, v katerem lahko lokalna uprava izvaja del njegovih funkcij. Poleg tega vpliva na lokalni teritorialni upravni sistem še velikost in lastnosti teritorija same lokalne skupnosti ter število in struktura njenih prebivalcev. Lokalna skupnost na urbanem območju ima drugačne potrebe kot lokalne skupnosti na podeželju in s tem tudi potrebo po drugačni lokalni upravi. Podobno vpliva tudi število in struktura prebivalcev na vrsto in frekvenco nalog lokalne uprave in s tem na njeno strukturo. Še več, vsi ti dejavniki ne vplivajo zgolj na upravo kot del teritorialnega upravnega sistema, ampak tudi na ta sistem kot celoto, tako da so nujne različnosti tudi v tistem njegovem delu, ki izvaja funkcijo političnega oziroma strateškega odločanja.

Reforma teritorialnega upravnega sistema na lokalni ravni bo tako potekala v smeri njegove dezunifikacije. Sedanji unificirani občinski upravni sistemi, ki so verna kopija republiškega upravnega sistema, bodo postali v pogojih lokalne samouprave neustrezni. Lokalni upravni sistemi bodo morali biti mnogo bolj prilagojeni značilnostim posamezne lokalne skupnosti, pri čemer bi bila uniformnost povsem odveč. Kljub temu celotnega področja ne bo mogoče prepustiti čisto voluntarističnemu urejanju, ampak bo treba po vsej verjetnosti izdelati modele lokalnega upravnega sistema za posamezne lokalne skupnosti s podobnimi lastnostmi. Posebno pozornost bo treba pri tem posvetiti mestu kot lokalni skupnosti s specifičnimi lastnostmi in specifičnimi potrebami.

3. Vprašanja funkcionalnih upravnih sistemov na lokalni ravni

Drugo pomembno vprašanje so funkcionalni upravni sistemi na lokalni ravni. Za razliko od teritorialnih upravnih sistemov, ki pomenijo razmejitve lokalne samouprave od države na področju izvajanja oblasti, so funkcionalni upravni siste-

mi sredstvo za zadovoljevanje skupnih potreb v lokalni skupnosti. To je tisti del lokalne samouprave, ki je najbolj tesno povezan z interesi občanov in z uveljavljanjem njihovih pravic glede javnih dobrin in javnih storitev. Izvajanje njihovih funkcij je neposredni temelj življenja v lokalni skupnosti, zato prav na tej ravni dobivajo poseben pomen in vlogo.

Če pri teritorialnih upravnih sistemih zaenkrat še ni mogoče določiti njihovih dokončnih oblik, ker so v prvi vrsti odvisne od temeljne razmejitve pristojnosti in nalog med lokalno samoupravo in državo, pa so izhodišča za oblikovanje funkcionalnih upravnih sistemov precej bolj jasna. To je še posebej pomembno za sedanjí trenutek, ko smo na tem področju ukinili preživele oblike samoupravnih interesnih skupnosti in smo oblikovali začasno ureditev funkcionalnih upravnih sistemov znotraj klasične državne uprave. Glede na to se bo reforma upravnih sistemov tudi na lokalni ravni začela najprej na tem področju, pri čemer se bo odvijala na istih temeljih kot na drugih ravneh uprave. Podlago za to bo morala dobiti v spremembah ustave, še bolj pa v zakonih, ki urejajo posamezna področja.

Spremembe v ureditvi funkcionalnih upravnih sistemov so nujne na vseh ravneh, tudi na lokalni. Z ukinitvijo javnih služb in z uvedbo svobodne menjave dela smo oblikovali edinstveno ureditev v svetu, ki je dala bolj klavrne rezultate. Glede na to bo treba poiskati nove poti za ureditev tega področja, pri čemer se lahko do neke mere zgledujemo po ureditvi v razvitem svetu, obenem pa moramo podobno kot pri teritorialnih upravnih sistemih upoštevati njihove globalne razvojne usmeritve. Ustavne spremembe so nedvomno priložnost za temeljito reformo tega področja; zato bomo v nadaljevanju opozorili na potrebne spremembe v njegovi ustavni ureditvi, ki naj bi sledile modernim ureditvam organizacije in delovanja javnih služb v svetu.

Celotna problematika nove ureditve tega področja je pri nas povezana z reformo gospodarskega sistema, ki že sama po sebi zahteva ustrezno prilagoditev javnih služb. To dejstvo je v sedanji fazi družbene preobrazbe povsem zanemarjeno. Vsa prizadevanja so usmerjena k preoblikovanju gospodarskega sistema, medtem ko na področju javnih služb ni nikakršnih novih idej, ampak vztrajamo pri dosedanjih ali pa se celo vračamo k preživelim vzorcem. Situacija ni nenavadna, ker se vsa dogajanja v gospodarstvu odražijo na področju javnih služb z določenim sistemskim zamikom. Vendar to ne velja za njihov normativni okvir. Slednji mora omogočiti prilagoditev javnih služb spremembam v gospodarstvu, pri čemer morajo biti usmeritve jasne že ob oblikovanju gospodarskega sistema. V nasprotnem primeru lahko dobimo dva povsem neusklajena sistema, ki kot celota ne bosta sledila temeljnemu cilju družbene preobrazbe – povečanju družbene učinkovitosti.

Omenjeni normativni okvir bi morale dati predvidene ustavne spremembe. Od njih je odvisna nadaljnja usoda javnih služb ter v zvezi s tem učinkovitost gospodarskega sistema. V kolikor bomo v ustavi obdržali dosedanje oblike in načine izvajanja javnih služb, ki temeljijo na dogovorni ekonomiji in svobodni menjavi dela in ki so v vsem prilagojene dosedanji ureditvi gospodarskega sistema, potem je jasno, da na tem področju nismo storili ničesar, kar bi nas pripeljalo v korak z modernimi ureditvami tega področja. Ista ugotovitev velja tudi za nekritično vračanje k preživelim vzorcem državno-birokratskega tipa, ki na številnih področjih prav tako ne ustrezajo več sodobnim funkcionalnim upravnim sistemom.

Pri novi ureditvi javnih služb je treba najprej razrešiti dve temeljni vprašanji: koliko posamezne dejavnosti sodijo v ta krog javnih služb in kakšni so načini njihovega izvajanja. Od tega je odvisen način in obseg ustavnega normiranja tega področja, ki bo neposredno vplivalo tudi na njihovo ureditev na lokalni ravni.

Odgovor na prvo vprašanje daje določitev področja dejavnosti javnih služb, ki je odvisna od razmejitve med javno in zasebno sfero, ki jo na eni strani predstavlja pravna država, na drugi pa civilna družba.³ Kaj sodi v eno ali drugo sfero je načeloma odvisno od opredelitve družbenih potreb, ki se na tem področju zadovoljujejo z javnimi dobrinami in storitvami. Tako gre torej za vprašanje, katere dobrine mora posameznik oskrbeti sam, katere pa mu mora zagotoviti organizirana družbena skupnost preko sistema javnih služb. S tega vidika je oblikovanje javnih služb na nekaterih področjih nujno predvsem iz naslednjih razlogov: a) nekatere dobrine morajo biti na razpolago vsem; b) nekatere dobrine je treba potrošnikom tudi vsiliti; c) nekatere sploh ni možno kupiti, ker morajo biti na voljo vsem in za vse enako, kot npr. splošna varnost, ustreznost ureditev družbenih odnosov ipd.; č) pri nekaterih dobrinah ni mogoče ugotavljati njihovega uporabnika in obsega uporabe; b) monopolni ali monopsoni položaj proizvajalca oziroma uporabnika, e) nujnost kontinuirane dejavnosti, npr. dejavnost državne uprave. Poleg tega morajo biti zagotovljeni še specifični pogoji trga, kot so zadostno število proizvajalcev in potrošnikov, zadostna absorpcijska moč tržišča in ustrezni tržni pogoji, da lahko tržne zakonitosti pridejo do izraza.⁴ Vsemu temu bi lahko danes dodali še nujnost vključevanja v mednarodne tokove, ki ne more biti prepuščeno zgolj zasebni iniciativi, ampak je sestavni del pospeševalnih nalog javne uprave (zato npr. sodi v to področje pospeševanje raziskovalne dejavnosti, izvoza ipd.)⁵

Poleg navedenih kriterijev, ki so vsaj do neke mere objektivne narave, obstajajo tudi subjektivni kriteriji za oblikovanje javnih služb. Vladajoče interesne koalicije lahko preko njih izvajajo različne programe svoje politike, ki niso v neposredni zvezi s cilji izvajanja javne službe. Ti programi so lahko ideološko, socialno ali kako drugače naravnani in se javne službe uporabijo kot sredstvo za njihovo uresničevanje. To je eden od razlogov za tako heterogeno ureditev javnih služb v svetu, pri čemer pa je treba dodati, da ta heterogenost ne izvira zgolj iz političnega voluntarizma, ampak tudi iz omenjenih tradicionalnih vrednot in kulture posamezne družbe, ki imajo v okviru lokalne skupnosti še posebno težo.

Že bežen pogled na obstoječe javne službe kaže na to, da nismo povsod upoštevali navedenih objektivnih kriterijev. Če vzamemo za primer eno javnih služb na lokalni ravni, kot je stanovanjsko gospodarstvo, lahko ugotovimo, da kot javna služba v celoti ne ustreza nobenemu od opisanih pogojev. Do neke mere lahko opraviči njegov status javne službe samo prvi pogoj, vendar še ta zgolj v okviru socialne politike. Dosedanji status javne službe tako izvira iz ideoloških predpostavk (subjektivni razlog za opredelitev družbene potrebe) ter nacionalizacije in oblikovanja velikega fonda družbene lastnine kot njihove posledice (objektivni razlog). Ta status torej izvira bolj ali manj iz paradržavne lastnine, na katerem je zgrajen celotni sistem stanovanjskega gospodarstva in v katerega so nasilno vključene tudi druge lastninske oblike, kar je dodobra zamotalo pravni in upravni sistem na tem področju. Čistost lastninskih oblik bi že sama na sebi precej pripomogla k rešitvi tega statusa in s tem k rešitvi drugih vprašanj, kot so financiranje, upravljanje, stanarine in drugo.

Tudi druge javne službe pri nas (izobraževanje, zdravstvo) imajo zelo poudar-

³ O vprašanju razmejitve med javno in zasebno sfero glej Pirnat: Upravni aspekti javnega pooblastila, doktorska disertacija, Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana 1988, s. 23 in nasl.

⁴ Glej Bučar: Uvod v javno upravo, ČZP Uradni list SRS, Ljubljana 1969, s. 45 in 46.

⁵ Zanimivo je dejstvo, da številne pospeševalne naloge v Zahodni Evropi opravljajo t.i. paravladne organizacije; njihov pregled glej v delu Hood and Schuppert: Delivering Public services in Western Europe, Sage Publication, London 1988.

jene socialne elemente. To izvira iz sicer dobre ideje o državi blaginje, od katere pa smo glede na našo gospodarsko razvitost še zelo oddaljeni. Na doseženi razvojni stopnji morajo biti javne službe primarno v funkciji gospodarskega razvoja, in šele sekundarno v funkciji socialne politike, ki pa se ji seveda nikakor ni moč povsem izogniti. Glede na to bo treba znižati raven deklariranih pravic na tem področju (ki dejansko že do sedaj niso bile na zavirljivi ravni) in jih uskladiti z doseženo stopnjo gospodarske moči. To pomeni, da bi morali ponovno oceniti obseg javnih služb na vseh področjih in jih uskladiti z dejanskimi možnostmi. Precejšen del dejavnosti, ki se danes opravljajo kot klasična javna služba, bi lahko prenesli na trg in jih tako izvzeli iz proračunskega oziroma kvazi proračunskega financiranja. To velja v enaki meri za družbene dejavnosti, kot za dejavnosti na področju materialne infrastrukture. Ob tem se ne bi bilo treba odpovedati nadzornim mehanizmom in drugim oblikam družbenega vpliva na opravljanje teh dejavnosti, kar je odvisno od različnih načinov njihovega izvajanja, ki jih bomo obravnavali v nadaljevanju tega sestavka.

Na enake probleme naletimo na področju komunalnih dejavnosti posebnega družbenega pomena, s tem, da pri njih ne gre toliko za vprašanje socialnega elementa, kolikor za vprašanje ustreznosti in racionalnosti njihovega organiziranja in izvajanja. Že bežna analiza njihove vsebine nam pokaže, da nekatere dejavnosti ne ustrezajo opisanemu kriterijem za oblikovanje javnih služb, tako da bi lahko njihovo izvajanje prenesli iz javne v zasebno sfero. Še več pa je takšnih dejavnosti, ki po svoji naravi sicer sodijo v krog javnih služb, vendar pa za njihovo učinkovito izvajanje ni nujno, da se odvijajo preko javnih ustanov (kar so v bistvu današnje komunalne skupnosti in komunalne organizacije združenega dela). Vprašanje razmejitve med javno in zasebno sfero in vprašanje načinov njihovega izvajanja je torej enako nerešeno kot na drugih področjih, pri čemer pa je nekoliko bolj zapleteno zaradi heterogenosti komunalnih dejavnosti. Tem je skupen samo cilj, to je zadovoljevanje komunalnih potreb, medtem ko so njihova narava in načini njihovega izvajanja zelo različni. Že samo to dejstvo govori v prid trditvi, da teh dejavnosti ni mogoče normativno in organizacijsko unificirati, ampak je treba za vsako od njih oziroma njihove skupine poiskati ustrezne specifične rešitve. V ta namen bi bilo treba izvesti natančno analizo narave posameznih komunalnih dejavnosti, ne da bi bili pri tem vezani na njihove obstoječe definicije. To pomeni, da lahko tudi znotraj posameznih obstoječih komunalnih dejavnosti najdemo različnost njihove narave, ki zahtevajo različne načine njihovega izvajanja. Poleg tega se analiza ne bi smela usmeriti zgolj k vprašanju, katere so sedanje komunalne dejavnosti, ki danes ne sodijo v ta krog, pa bi po vseh kriterijih to nedvomno zaslužile.⁶

Sedanja neustrezna opredelitev področij javnih služb in normativna določitev unificiranosti njihove organizacije je gotovo ena od negativnih izkušenj, ki bi morala vplivati na ustavno ureditev tega področja. Drugi vpliv pa je hitro spreminjanje teh področij in načinov izvajanja javnih služb v odvisnosti od potreb družbenega razvoja. Togost dosedanje ustavne ureditve, za katero je značilna določitev obsega javnih služb in njihova unificirana organizacija ter način izvajanja, je zavrnila nadaljnji razvoj tega področja in njegovo prilagajanje dejanskim družbenim potrebam. Glede na to bi morali v novi ustavni ureditvi s tem aktom urediti zgolj principe organiziranja in možne načine izvajanja javnih služb, nikakor pa ne njihove

⁶ Okvirno analizo komunalnih dejavnosti z vidika njihove organiziranosti kot javne službe glej v delu Trpin, Čebulj: Osnove dolgoročnega razvoja komunalne organizacije združenega dela, Splošno združenje komunalnega in stanovanjskega gospodarstva Slovenije in IJU, Ljubljana 1989, s. 24 in nasl.

vega obsega oziroma njihov minimalni obseg samo na tistih področjih, kjer izvajanje javnih služb pomeni uresničevanje temeljnih socialnih pravic občanov. V vseh drugih primerih bi lahko prepustili določitev obsega javne službe zakonu. To stališče utemeljuje opisana odvisnost obsega javnih služb od dosežene stopnje gospodarskega razvoja, ki se nedvomno spreminja. Tudi sam tehnološki napredek in potreba po večji učinkovitosti javnih služb spreminjata pogoje, ki opredeljujejo racionalen obseg javnih služb. Ne moremo tudi mimo dejstva, da večkrat tudi potreba politike oziroma vrednostne družbene usmeritve kratkoročnejše narave diktirajo določen obseg javnih služb. Vseh teh dejavnikov ne moremo natančno predvideti, zato ne bi bilo smotno, da bi tako kot doslej v ustavi določili obseg javnih služb in si s tem onemogočili njegovo prilagajanje dejanskim potrebam in možnostim. Takšno ustavno ureditev tega področja poznajo ustave razvitih dežel, kjer ravno v zadnjem času prihaja do številnih sprememb, kot so privatizacija javnih služb, naraščanje števila koncesij in paravladnih organizacij (PGO), ne da bi pri tem spreminjali ustavo.⁷ V ustavi so njihove javne službe zgolj omenjene, njihova organizacija in obseg pa je prepuščena drugim predpisom na nacionalni in lokalni ravni.

Drugo izhodiščno vprašanje je vprašanje modernih načinov izvajanja javnih služb. Ustava bi jih morala opredeliti zgolj kot načela, ne da bi jih neposredno aplicirala na posamezna področja. Pri njihovem določanju bi se morala zgledovati po nekaterih megatrendih razvoja sodobnih funkcionalnih upravnih sistemov oziroma javnih služb, ki temeljijo na doseženi stopnji tehnološkega in družbenega razvoja in poudarjeni težnji po njihovi učinkovitosti.

Prvi takšen razvojni trend je skokovito naraščanje nedržavnih javnih služb v razvitih državah. Razvoj gre tako v smeri njihove deetatizacije, ki smo jo pri nas uzakonili že z Ustavo iz leta 1974. Slabe izkušnje te usmeritve bi nas lahko pripelele do zmotnega prepričanja, da je takšna smer zgrešena in da se je treba vrniti na stara izhodišča. Glede na to bomo najprej posvetili nekaj vrstic našim izkušnjam, pri čemer bomo skušali ugotoviti, ali je šel razvoj kljub normativni opredelitvi dejansko v začrtani smeri.

Proces deetatizacije javnih služb ni v ničemer izboljšal položaja posameznika v razmerju do organov in organizacij, ki odločajo o njegovi pravici do dobrine ali storitve, ki morajo biti pod enakimi pogoji zagotovljene vsem državljanom. Njen uspeh je dvomljiv celo na področju uveljavljanja in oblikovanja skupnih interesov, kar je bil njen osnovni namen.⁸ Temu namenu je bila do neke mere žrtvovana tudi učinkovitost teh dejavnosti. Dobili smo množico bolj ali manj nepovezanih funkcionalnih upravnih sistemov, ki v dejanskem življenju niso dokazali večje učinkovitosti kot nekdanje javne službe. Učinki so bili večkrat prav nasprotni. Zaradi medsebojne nepovezanosti upravnih sistemov, odsotnosti učinkovite družbene kontrole, napačne določitve ravni oblikovanja interesov, velikega vpliva parcialnih interesov in podobnih pomanjkljivosti so se dejavnosti na tem področju razvijale neusklajeno in v precejšnji meri neodvisno od dejanskih družbenih potreb.

⁷ Tendenca privatizacije javnih služb je jasno izražena v poročilu 5. raziskovalne skupine 21. svetovnega kongresa upravnih znanosti, ki je bil julija 1989 v Marrakechu; glej Hendrik de Ru: *Public Enterprises versus Privatization: How to Offer Better Services*, IIA, Bruxelles 1989.

⁸ Tako imenovana svobodna menjava dela ni omogočila kakšnega večjega vpliva nosilcev interesov na teh področjih, ampak je prišlo prej do prevlade določenih interesnih skupin, posledica tega pa je neusklajen razvoj posameznih področij in dejavnosti; več o tem glej Šnidovnik: *Vloga države in njene uprave v zvezi s prizadevanji za izhod iz krize*; v zborniku *Alternative organiziranosti v gospodarstvu, javni upravi in družbenih dejavnosti*, IUU, Ljubljana 1985, s. 178.

Posledica tega je bila njihova hiperinstitucionalizacija in nesorazmerna rast strokovnih služb, ki je bila do neke mere objektivno pogojena z nastankom preštevilnih centrov odločanja. Nismo se izognili tudi vzrokom, ki vplivajo na rast strokovnih služb kot na patološki pojav, pri čemer smo v veliki želji po zmanjšanju njihovih učinkov večkrat nekritično zmanjševali njihovo število in obseg tudi tam, kjer bi bile nujno potrebne.⁹

Ob vseh naših navedenih nevšečnosti je zanimiva ugotovitev, da je prenos javnih služb na nedržavne subjekte proces, ki je v polnem teku v vseh razvitih družbenih sistemih. V pogojih relativno visokega družbenega in osebnega standarda je vprašanje zakonitosti njihovega delovanja in s tem varstva pravic uporabnikov njihovih dobrih in storitev stopilo nekoliko v ozadje, v ospredje pa se je prerinilo vprašanje njihove učinkovitosti in ekonomske upravičenosti. Država je pri teh ciljih postala neprimerna institucija za neposredno zagotavljanje javnih dobrin in storitev, zato je to dejavnost na številnih poročjih prepustila usposobljenim gospodarskim subjektom oziroma drugim institucijam. Prisotnost elementov tržne konkurence sili te subjekte h kvalitetnemu in relativno cenejšemu opravljanju storitev, ki so do nedavnega sodile v klasično področje javnih služb. Pri tem se država nikakor ni odrekla odločanju in kontroli nad opravljanjem teh dejavnosti, ampak je z možnostjo izbire med različnimi izvajalci to kontrolo in svoj vpliv na tem področju še povečala, seveda ne kot nosilec oblastvene prisile, temveč kot zastopnik in varuh interesov državljanov v pogledu kvalitetnih in cenjenih javnih dobrin in storitev. Poleg tega skuša z različnimi ukrepi zagotoviti dejanski vpliv neposrednih uporabnikov oziroma zainteresiranih državljanov, kar se je izkazalo za enega najbolj učinkovitih nadzornih mehanizmov na tem področju. Proces deatizacije torej ne gre v smeri, da bi se država odrekla skrbi za razvoj in delovanje posameznih javnih služb, ampak večinoma prenaša samo njihovo izvajanje na nedržavne subjekte, ki lahko opravljajo to funkcijo bolj učinkovito in racionalno kot država sama.

Kako resno je vzel razviti svet to razvojno usmeritev, smo lahko videli na XXI. svetovnem kongresu upravnih znanosti, ki je bil v juliju leta 1989 v Marrakechu. Ena njegovih temeljnih tem je bila privatizacija javnega sektorja ter v njegovem okviru tudi privatizacija izvajanja javnih služb. V tem pojmu so zajete tako denacionalizacije kot tudi ustanavljanje nedržavnih institucij za izvajanje javnih služb, koncesionarnih javnih služb ter prodaja državnih delnic. Na tem mestu ne bomo podrobno obravnavali posameznih primerov, zato naj omenimo samo nekatere glavne značilnosti tega svetovnega procesa.¹⁰

Privatizacija javnega sektorja ukinja zastarele modele upravljanja, uvaja tržni način organiziranja javnih služb in nov način državne regulative ter odpira nove razvojne usmeritve na tem področju. Reforme, ki jih prinaša, se v različnih državah med seboj bistveno razlikujejo, vendar kljub razlikam obstajajo skupna temeljna izhodišča. Prvo je določitev tistih temeljnih nalog države, ki jih ni moč privatizirati, drugo pa je skupno prepričanje, da naj bi bil učinek privatizacije predvsem večja produktivnost tako pri proizvodnji javnih dobrin kot tudi pri proizvodnji javnih storitev. Kadar s privatizacijo ni moč povečati produktivnosti, je treba najti druge načine organiziranja tega področja, ki naj bi pripeljali do istega cilja. Ob vsem tem je treba pri privatizaciji javnih služb upoštevati tudi njihovo

⁹ Več o tem glej Trpin: Rast uprave – patološki pojav ali objektivna nujnost, v zborniku *Alternative organiziranosti gospodarstva, javne uprave in družbenih dejavnosti*, IUJ, Ljubljana 1985, s. 155–171.

¹⁰ Več o tem glej Hendrik de Ru: op. cit. ad 7.

družbeno funkcijo, katere cilj v večini primerov ni zgolj preprosta ekonomska učinkovitost.

Proces privatizacije javnega sektorja ni tako enostaven, kot se zdi na prvi pogled. Nekritično posnemanje tujih vzorov lahko kaj hitro pripelje do negativnih učinkov in do poslabšanja stanja na področju javnih služb. Za njihovo učinkovito in uspešno privatizacijo, ki naj bi privedla do njihove večje učinkovitosti in racionalnosti, morajo namreč biti izpolnjeni naslednji pogoji:

a) Privatizacija lahko doseže svoj namen samo v državi z visoko razvitim ekonomskim in pravnim sistemom, ki jasno razmejuje med zasebno in javno sfero. Potreben je dobro organiziran finančni trg, učinkovit informacijski sistem ter enakovredna porazdelitev ekonomske moči.

b) Privatizirajo se lahko zgolj dejavnosti, ki so za to primerne in ki ne posegajo na suverena področja države.

c) Potrebna je temeljita predhodna analiza možnih učinkov privatizacije.

Privatizacija javnega sektorja je v različnih državah definirana zelo različno.¹¹ Na to različnost vplivajo predvsem strukturne razlike njihovih ustavnih, političnih in ekonomskih sistemov, do neke mere pa tudi tekoče strateške politične usmeritve. Definiranje privatizacije javnega sektorja se tako giblje od preproste denacionalizacije državnih podjetij, katerih dejavnost praviloma ne sodi v javne službe, do privatizacije nekaterih klasičnih državnih funkcij, ki so bile doslej pridržane izključno državi. Za boljše predstavitev teh različnosti bomo na kratko prikazali ta proces v Veliki Britaniji, ki je danes najdlje na tem področju, pri čemer ne nameravamo zagovarjati njenega ekstremnega modela. Naš namen je predvsem podrobneje prikazati aktivnosti, na katere moramo biti pozorni v tem procesu.

Zunanji opazovalec pogosto napačno pripisuje sedanji trend privatizacije v Veliki Britaniji dvostranskarskemu sistemu ter s tem povezanimi tradicionalnimi nihanji med nacionalizacijo ter denacionalizacijo. Takšno tolmačenje razlogov privatizacije v Veliki Britaniji danes mnogo bolj ustreza razmeram v Franciji, medtem ko pojem privatizacije v Veliki Britaniji obsega mnogo več kot zgolj reprivatizacijo državnih podjetij. Ustreznejši pojem za ta proces je »rolling back the state« pa »Thatcherism«, ki predstavlja več povezanih doktrin z naslednjimi elementi:

a) Deregulacija – ukinitve državne kontrole nad zasebno ponudbo dobrin in storitev.

b) Prodaja javnih ustanov tržnemu sektorju.

c) Prodaja javnega premoženja – prodaja zemlje in stanovanj dotedanjim najemnikom.

č) Sklepanje pogodb za opravljanje posameznih storitev, ki so jih prej javne ustanove opravljale v lastni režiji – koncesionarno izvajanje javnih služb.

d) Uvajanje uporabniških taks in dajatev za opravljanje določenih storitev, ki so bile prej na voljo brezplačno ter višanje teh dajatev vse do kritja vseh stroškov.

e) Ustvarjanje trga na področju javne uprave – »suverenost potrošnika«, ki mu omogoča izbiro med vrednotami in med izvajalskimi organizacijami.

f) Uvajanje kriterija učinkovitosti namesto tradicionalnega sistema nagrajevanja.

g) Poskus zmanjšanja števila javnih uslužbencev.

Angleški koncept privatizacije javnega sektorja je podoben »kulturni revoluci-

¹¹ Podrobneje o tem glej Dreyfus: Les privatisations en France: fonction ideologique ou fonction economiques; van de Ven: Privatisation in the Dutch Civil Service; Haruo Sasaki: Experiences of Privatisation in Japan ter Ayubi: Etatism versus Privatization: The Case of the Public Sector in Egypt, IIAS, Bruxelles 1989.

ji«, kajti skoraj vsa področja delovanja države se zdijo primerna za privatizacijo, celo določena področja sodstva, oboroženih sil ter policije. V tem je šla ta koncepcija nekoliko predaleč, kajti na ta način postane država in njena uprava zgolj organizacijski model, ne pa tudi sredstvo za uresničevanje določenih skupnih vrednot. Slednjega ne gre zanemarjati, kajti pretirano poudarjanje ekonomske učinkovitosti lahko pripelje do disfunkcij na področju uresničevanja vrednot, ki je v razmerju do prvega primarno. Kljub temu je ta koncepcija zanimiva, saj je odprla skoraj vsa vprašanja privatizacije javnega sektorja, od deregulacije do zmanjšanja javnih izdatkov. Njena uporaba v drugih deželah ni toliko vprašljiva glede področij, ki naj bi jih privatizacija zajela, ampak predvsem v širini njene uporabe. Ta mora biti prilagojena na eni strani omenjenim pogojem za privatizacijo, na drugi strani pa tudi tradiciji, kulturi ter vrednotam posamezne družbe. Tega se moramo posebej zavedati pri nas pri oblikovanju nove koncepcije javnih služb na vseh ravneh, kajti nekritično prenašanje tujih vzorov lahko ravno na tem področju povzroči precej škode.

Vzroki vseh naših težav na področju javnih služb oziroma dejavnosti posebne- ga družbenega pomena torej ne izhajajo iz samega procesa njihove deatizacije, ampak prej iz dejstva, da ta sploh ni bila nikoli dejansko, vsekakor pa ne pravilno izvedena. Včasih smo z nekoliko grenkobe razmišljali, da država sicer odмира, vendar žal na napačnem koncu. Danes lahko po tolikih letih tega procesa ugotovimo, da ni odmrla niti tu. To velja predvsem za področje izvajanja javnih služb, manj za področje odločanja o teh dejavnostih. Slednjemu področju se je država prav gotovo odrekla v preveliki meri, kar je povzročilo vse že prej omenjene negativne posledice.

Na eni strani premajhna, na drugi strani prevelika prisotnost države je na organizacijskem področju povzročila samo nastanek številnih paradržavnih institucij. Pri tem niso izgubile pglavitne lastnosti državnih javnih služb, ki je glavna ovira za njihov nadaljnji razvoj v smeri večje učinkovitosti in ekonomske upravičenosti – svojega monopolnega položaja. Ob šibkih kontrolnih mehanizmi se je njihov položaj še okrepil, tako da smo prišli v situacijo, v kateri imajo organizacije z monopolnim položajem glede na naravo svoje dejavnosti še monopol nad odločanjem. Te organizacije so se razvile na vseh področjih javnih služb, tako da za druge načine njihovega izvajanja ni bilo ne normativnega ne dejanskega prostora. Vse te dejavnosti na tem področju so se v bistvu odvijale preko t. i. javnih ustanov.

Ponesrečena formalna in dejanska deatizacija javnih služb seveda ne more zaustaviti njenega dejanskega procesa, ki že teče v razvitih sistemih v opisani smeri. Za razliko od teritorialnih upravnih sistemov pa na tem področju ni zaslediti procesa decentralizacije, ampak gre razvoj prej v obratni smeri. Veliki tehnični sistemi zahtevajo enotne standarde, enotne tehnološke rešitve ter velikanska koncentrirana sredstva, kar vse pogojuje težnjo k centralizaciji upravljanja. Funkcionalni upravni sistemi se centralizirajo celo na področju družbenih dejavnosti, in to kljub temu, da nekateri avtorji upravičeno opozarjajo na škodljive posledice takšnega razvoja.¹² Pri tem spet ne gre toliko za centralizacijo odločanja na področju javnih služb, ampak predvsem za centralizacijo njihovega izvajanja.

Končno lahko opozorimo še na tendenco profesionalizacije v funkcionalnih upravnih sistemih.¹³ Zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev je postalo visoko

¹² Glej Svetlik: Družbene službe in hiperorganiziranost družbenih dejavnosti, v zborniku *Alternative organiziranosti v gospodarstvu, javni upravi in družbenih dejavnostih*, ILU, Ljubljana 1985, s. 199–209.

¹³ Glej Pusić: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1978.

zahtevna in specializirana strokovna dejavnost, ki se odvija v organizacijah bolj ali manj nedržavnega tipa. Stroka prihaja pri tem vedno bolj na prvo mesto, tako da se ji mora politika večkrat ukloniti. Nosilci specializiranih znanj so vse bolj vezani na stroko, ne na upravno strukturo, pri čemer veljajo tudi za njih vse ugotovitve o naraščajoči strokovni in interesni neodvisnosti. Takšna situacija daje ob ustrezni njihovi povezavi z uporabniki njihovih storitev vse pogoje za oblikovanje asociativnih upravnih sistemov predvsem na lokalni ravni, kar bo po vsej verjetnosti naslednji korak v razvoju upravnih sistemov na tem področju.¹⁴ Seveda ta korak ne omogoča zgolj profesionalizacija uprave na tem področju, ampak tudi zavest in interes posameznikov za aktivno vključitev v te dejavnosti, kar se bo zopet najbolj odrazilo na lokalni ravni.

Ob koncu tega dela prispevka lahko prikažemo še sistemizirane načine izvajanja javnih služb, ki se v svetu oblikujejo v skladu s tendencami razvoja modernih upravnih sistemov. Lahko jih razvrstimo v tri skupine: državno birokratski, javne ustanove in koncesionarne javne službe. Izvajajo jih klasična državna uprava, relativno neodvisne javne institucije ter povsem neodvisne zasebne organizacije (tu gre za zasebno sfero, ne za zasebnost v smislu lastnine), ki opravljajo dejavnost javne službe na temelju pogodbe z ustreznim državnim organom ali javno ustanovo. Poleg tega lahko država vpliva na izvajanje javnih služb preko svojega vloženega kapitala v posamezne organizacije, kjer se tako srečujeta javni sektor v gospodarstvu in javne službe. Vsi ti načini ne obstajajo vedno v čisti obliki, ampak se prepletajo in prehajajo eden v drugega. Vsekakor je za današnji čas značilna tendenca naraščanja neodvisnih javnih institucij (paragovernmental organization – PGO) ter koncesionarnih javnih služb. Tako se danes odvija več javnih služb na nedržaven način kot v času liberalizma.

Značilnosti državno birokratskega tipa so naslednje: a) proračunsko financiranje, b) uslužbenški sistem, c) neprenosljivost upravljalških in lastninskih pravic, č) poslovanje po vnaprej določenih pravilih, d) močnejša politična kontrola in s tem prilagajanje ciljev potrebam dnevne politike (ta področja so zelo primerna za zbiranje volilnih glasov).

Značilnosti javnih ustanov: a) ustanovijo se s pravnim aktom, b) praviloma jih ne vodijo politiki, čeprav imajo nanje vpliv, kar jim zagotavlja relativno neodvisnost, c) upravljalške in lastninske pravice praviloma niso prenosljive, č) financira jih večinoma država ter jim predpisuje načine njihovega poslovanja.

Značilnosti koncesionarnega tipa: a) ne ustanovi se s pravnim aktom, b) uživa visoko stopnjo neodvisnosti, c) upravljalška in lastninska upravičenja so prenosljiva, č) ne podležejo pravilom upravnega prava, d) njihovo delovanje ne zagotavlja država in jih tudi ne financira preko davčnega sistema, ampak neposredno na temelju sklenjenih pravnih poslov.¹⁵

V primerjavi z našo prejšnjo ureditvijo lahko ugotovimo, da način izvajanja in organizacija dejavnosti posebnega družbenega pomena ni ustrezal nobenemu od navedenih tipov, ampak je bil najbližje mešanici prvih dveh. ISS so se financirale v bistvu preko davčnega sistema, položaj OZD na tem področju pa je bil še najbližji javnim ustanovam. Glede na to se koncesionarne javne službe sploh niso mogle razviti, ker je bilo celotno področje praktično pokrito z javnimi ustanovami, ki so imele v razmerju do vseh ostalih subjektov monopolni položaj.

Navedena ugotovitev velja tudi za začasne nove načine izvajanja dejavnosti in

¹⁴ Asociativni upravni sistemi so združenja, ki opravljajo tudi upravne funkcije; več o tem Pusić: op. cit. ad 1, s. 67.

¹⁵ Glej Hood and Schuppert: op. cit. ad 5.

organizacijske oblike na tem področju, kot so državna uprava, skladi in javna podjetja. Problemi ostajajo povsem enaki, ker gre še vedno samo za prva dva tipa javnih služb. Glede na to rešitve ni iskati v podiranju vsega starega in vzpostavljanju novega (ki pa vsebinsko v bistvu sploh ni novo), ampak v vzpostavljanju vsebinsko novih upravnih sistemov, kjer bodo upoštewane možnosti uveljavitve vseh treh tipov javnih služb ter temeljna razmejitev med javno in zasebno sfero.

Prikazane tendence razvoja funkcionalnih upravnih sistemov ter moderne načine izvajanja javnih služb bomo morali vsekakor upoštevati pri njihovem oblikovanju na lokalni ravni. Kot smo lahko ugotovili, imamo na tem področju zares veliko različnih možnosti, ki jih bomo lahko na podlagi skrbnih analiz posameznih področij uporabili pri oblikovanju funkcionalnih upravnih sistemov v okviru nove lokalne samouprave. Za razliko od teritorialnih upravnih sistemov, kjer gre pri njihovem oblikovanju predvsem za vrednostno vprašanje obsega lokalne samouprave, gre pri oblikovanju funkcionalnih upravnih sistemov za vprašanje njihove učinkovitosti. To je temeljno vodilo, saj lokalna samouprava brez učinkovitega zadovoljevanja skupnih potreb in v njihovem okviru potreb posameznikov izgubi svojo pravo vsebino in svoj smisel. Povečanje učinkovitosti funkcionalnih upravnih sistemov na lokalni ravni bi moral biti potemtakem eden pomembnejših rezultatov reforme komunalnega sistema.