



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Transformacija državne uprave
Matjaž Nahtigal

Article information:

To cite this document:

Nahtigal, M. (2010). Transformacija državne uprave, Dignitas, št. 47/48, str. 24-33.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/47/48-2>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Transformacija državne uprave

dr. Matjaž Nahtigal¹

1. Uvod

Prevelik del razprav dosedanjih razprav in ukrepov v zadnjih letih je bil namenjen plačnim razmerjem v javnem sektorju. Te razprave in pogajanja so odvezala dobršen del prostora drugim problemom in izzivom, s katerimi se soočajo moderne državne uprave in javni sektorji v nam konkurenčnih državah po EU in drugod po svetu.

Transformacija državne uprave in javnega sektorja gre lahko z roko v roki le skupaj s transformacijo tržnega gospodarstva, institucij reprezentativne demokracije in svobodne civilne družbe. Pravila in značilnosti na znanju temelječe družbe predpostavljajo bistveno drugačno organiziranost državne uprave in javnega sektorja, kot smo ga poznali v preteklosti. Če ostanemo ujetniki rutine in togosti v delovanju državne uprave in javnega sektorja, tvegamo, da postane državna uprava v resnici del problema in ne rešitve na poti k zagotovitvi bolj dinamične, bolj inovativne in konkurenčne družbe. Prav to je najbolj pogosta kritika delovanja državne uprave s strani zagovornikov 'laissez faire' modela. Toda tako v EU kot po svetu poznamo zelo uspešne primere ustvarjalnih, odzivnih, transparentnih in učinkovitih državnih uprav, ki pomembno prispevajo h konkurenčnosti gospodarstva in celotne družbe. Nakazujejo na različne oblike institucionalnih povezav javnega in zasebnega sektorja na produktiven in partnerski način, ki se potrjuje v praksi.

Tradicionalni konflikt med zagovorniki statizma in zagovorniki prostega trga se povsod po svetu umika konfliktu med obstoječo institucionalno ureditvijo tržnega gospodarstva, reprezentativne demokracije in svobodne civilne družbe ter možnimi institucio-

¹ Doc. dr. Matjaž Nahtigal, Fakulteta za management, Univerza na Primorskem.

nalnimi inovacijami na vseh omenjenih področjih. Obstoječ ozek nabor institucionalnih rešitev je preveč omejevalen, da bi dovo-ljeval bolj vključujoče, bolj pluralne in raznolike oblike sodelova-nja vedno bolj naraščajočega izločenega dela prebivalstva. Nikjer po svetu, niti v Skandinaviji, socialne kompenzatorne politike ne morejo odpraviti naraščajočega prepada med relativno privile-giranim na eni strani in izključenim delom prebivalstva na drugi strani ter vedno večjega prepada med naprednim in zaostalim de-lom gospodarstva. Zato niti tradicionalni ideološki konflikti niti tradicionalna socialna politika ne ustrezajo več izzivom, ki jih pri-naša na znanju temelječa družba (Hemerijck, v Esping-Andersen, 2002) .

Pomemben element celotne družbene transformacije predsta-vlja državna uprava. Ta bi morala biti ne le profesionalna in se-stavljena po najbolj meritokratskih kriterijih, vanjo bi morali biti pritegnjeni najbolj talentirane in usposobljeni ljudje v državi. Je eno ključnih področij za celovito preoblikovanje in ekonomsko, socialno ter družbeno transformacijo. Namesto toge, neinicia-tivne in v veliki meri s strani politike pokorjene državne uprave potrebujemo visoko profesionalno, iniciativno, dobro plačano in prestižno državno upravo, ki bo eden od nosilcev zgoraj opisane transformacije celotne družbe.

Majsko Poročilo o razvoju 2010, ki je nastalo v okviru UMAR, podaja med drugim naslednje ugotovitve:

»Križa je takorekoč izničila napredek na področju gospo-darskega in socialnega razvoja, dosežen z visoko gospodarsko rastjo in rastjo zaposlenosti v preteklih konjunktorno ugodnih letih, v katerih pa so bile zamujene priložnosti za korenitejše spremembe, ki bi omogočile tehnološki preboj in vzdržen ra-zvoj Slovenije. V ospredje so stopile številne strukturne slabosti, predvsem dejstvo, da je dosedanja gospodarska rast v preveliki meri temeljila na tehnološko premalo zahtevnih industrijskih de-javnostih in na tradicionalnih storitvenih dejavnostih, kar omeju-je konkurenčno sposobnost slovenskega gospodarstva. Zato je hitra povrnitev na pot gospodarskega okrevanja in ponovnega izboljševanja blaginje prebivalstva velik izziv, še posebej, ker sta se z gospodarsko krizo srednjeročno močno poslabšala stanje javnih financ in dostopnost do virov financiranja, znižala se je tudi raven potencialnega bruto domačega proizvoda (Poročilo o razvoju 2010, str. 9).«

Pomemben del razprav, ne le o tem, kako resnično iziti iz krize, temveč kako izpeljati celovito institucionalno transformacijo, sloni na vlogi in delovanju državne uprave, pa tudi celotnega javnega sektorja. Namen tega sestavka je pokazati nekaj konceptualnih in normativnih poti, kako graditi bolj odzivno in inovativno državno upravo. Nadalje je namen pokazati, da tudi v pogojih svobodnega tržnega gospodarstva državna uprava še naprej ohranja pomembno vlogo. Prav tako je namen sestavka spomniti na nekatere najbolj konkurenčne majhne, odprte države v EU in v svetu, pa tudi nekatere regije, ki imajo vodilno vlogo pri inovativnih oblikah gospodarskih in storitvenih dejavnosti, za kar imajo tudi najbolj usposobljene in najbolj konkurenčne državne uprave. Končno želim pokazati, da v svetu obstajajo tudi uspešna, konkurenčna in transparentno vodena državna podjetja, kakor seveda obstajajo tudi primeri slabo vodenih, netransparentnih in nekonkurenčnih državnih podjetij. Bolj kot ideološka razprava me zanima razprava o različnih institucionalnih možnostih za oblikovanje in doseganje razvojnega zavezništva javnega in zasebnega sektorja.

2. Razvojno zavezništvo javnega in zasebnega sektorja ter vloga in pomen državne uprave

Obstajajo države, ki so v preteklosti preizkusile različne modele upravljanja in državnih uprav, od 'dirigiste' do 'laissez faire' modela, a jim je spodletelo v vsem, česar so se lotile. Po drugi strani obstajajo države, ki so se uspešno prilagodile in delovale v različnih modelih in uspele gibko ter brez velikih socialnih in družbenih pretresov prehajati med različnimi modeli. ZDA, denimo, so skozi devetnajsto stoletje in do velike krize slonele na 'laissez faire' modelu (če pustimo ob strani visoke carinske zaščite za domačo industrijo skozi celotno obdobje), a so bile v času velike gospodarske krize po letu 1930 prisiljene opustiti dogmo prostega trga in se podati na pot močne intervencijske države. Obdobje New Deal je dalo prav tako spektakularne rezultate: v tem obdobju se je BDP bistveno povečal, plače zaposlenih ob polni zaposlenosti prav tako, družbene neenakosti so bile manjše kot kadarkoli prej ali pozneje. Drži, da je k okrevanju gospodarstva pripomoglo v veliki meri tudi vojno gospodarstvo, a enako pomembna je bila velika prilagodljivost in sposobnost sprejemanja novih koncep-

tualnih in institucionalnih modelov, čeprav pod pritiskom velike gospodarske krize in vojne nevarnosti.

Pravi demokratični izziv bi bil, kako prehajati med različnimi institucionalnimi modeli, kako razmišljati in ustvarjati nove modele brez pritiska gospodarske ali kakšne druge velike krize. Namesto krize bi morali znati uporabljati institucionalno imaginacijo.

Za razpravo o vlogi države je ključno razumeti, da med dvema ekstremoma, med modelom državnih subvencij, zaščit in od 'zgoraj' vodenega gospodarstva – torej modelom 'dirigiste' – ter med modelom pasivne vloge države – modelom 'laissez faire' – obstaja obsežno vmesno področje, kjer lahko država izvaja vrsto politik, uporablja vrsto instrumentov in se obenem uspešno izogiba pastem enega ali drugega ekstrema. Izogiba se lahko tako pastem gospodarskega favoriziranja in klientelizma na eni strani ter pastem birokratskega dogmatizma na drugi strani. Vrsta politik in instrumentov, ki jih posamezne najbolj uspešne in najbolj konkurenčne države ter njihove državne uprave izvajajo v praksi, sploh ne zahtevajo nujno finančnih sredstev s strani države. Kot primer lahko navedem možnost države, da spodbuja prenos tehnologij in znanja z najbolj naprednih segmentov industrije na manj razvite segmente in na tiste, ki so šele v nastajanju, in sodeluje pri tem (Unger, 1998, 199–204).

Preden se ozrem po nekaterih primerih najbolj uspešnih in najbolj konkurenčnih državnih – ali pa tudi regionalnih – uprav, je potrebno izpostaviti še naslednjo pomembno spremembo v organizaciji proizvodnje v zadnjih nekaj desetletjih: najbolj razvita nacionalna in regionalna gospodarstva so prešla iz masovne fordistične proizvodnje v postfordistično proizvodnjo. Ta ugotovitev za mnoge opazovalce sicer zveni kot še ena od pogostih modernih fraz, ki vsebinsko ne pomenijo prav veliko, vendar ima daljnosežne ekonomske, socialne in družbene posledice. Namreč, povojna masovna proizvodnja za masovno potrošnjo je dosegla svoj vrhunec v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, torej do obdobja obeh naftnih šokov, ko so se do tedaj vodilna svetovna gospodarstva prvič po drugi svetovni vojni znašla pred krizo. Izjemen povojni mednarodni gospodarski razvoj je prišel do prve prelomne situacije. V jedru vprašanj, kako naprej, je bilo vprašanje, ali je masovna fordistična proizvodnja v resnici najbolj optimalen, najbolj učinkovit način organizacije proizvodnje. Pokazala se je vrsta slabosti: produciranje standardiziranih proizvodov s pomočjo togih

strojev, natančno določenih specializacij zaposlenih, velike razlike v korporacijah med tistimi na vrhu, ki določajo naloge, in tistimi na dnu, ki morajo te naloge izvajati (Piore in Sabel, 1984 266–280).

Kot eden možnih izhodov iz krize masovne fordistične proizvodnje se je pokazal koncept fleksibilne specializacije. Ta temelji na zgodovinskih tradicijah umetne obrtne proizvodnje, katere značilnost je veliko bolj široko porazdeljen krog nalog in opravil, ki jih posameznik opravlja, stalno prilagodljivost in spreminjanje orodij za proizvodnjo, majhne količine končnemu naročniku prilagojenih proizvodov ter stalno sodelovanje in tekmovanje znotraj istih skupin zaposlenih. Meje fordistične toge in hierarhično organizirane proizvodnje se brišejo, namesto nje vstopajo pravila tekmovalnega sodelovanja in proizvodnja, temelječa na vzajemnem učenju, stalnih inovacijah in izboljšavah. Različni institucionalni in družbeni razlogi so pripeljali do tega, da se takšne nove, postfordistične oblike proizvodnje izvajajo večinoma v majhnih in srednjih podjetjih. Ta prav tako tvorijo posebne oblike povezav, ki delujejo v regionalnih gospodarskih konglomeratih z javno institucionalno podporo. Ustanovili so nove oblike konkurenčnosti, kjer podjetja po eni strani ostajajo konkurenti na trgih, po drugi strani pa medsebojno sodelujejo pri inovacijah, uposabljanju zaposlenih, si izmenjujejo informacije o stanju in spremembah na mednarodnih trgih. Takšen post-fordistični način proizvodnje velja za najbolj napredno obliko proizvodnje na podlagi institucionalnih in konceptualnih inovacij ter zaseda niše v najvišjih razredih proizvodov z najvišjimi stopnjami dodane vrednosti.

Kot primer takšnega načina proizvodnje se običajno navajajo regije srednje in severne Italije, Katalonije, južne Nemčije in Danske. Te regije sodijo v svetovni vrh ne le po gospodarski razvitosti, temveč tudi po razvitosti človeškega kapitala, socialni kohezivnosti in kvaliteti delovanja vseh institucij.

Toda kakšna je vendar povezava med razpravo o transformaciji državne uprave in razpravo o postfordistični proizvodnji? Na prvi pogled ne pretirano pomembna, a vendarle: preobrazba načina proizvodnje blaga in storitev predpostavlja tudi bistvene spremembe v delovanju državne uprave in javnih institucij. Podobno kot se je izčrpal model rutinske proizvodnje standardiziranih izdelkov in storitev, so spremembe nujne tudi za državno upravo. Namesto rutinskih nalog in obveznosti terja sodobna državna uprava stalne izboljšave in inovacije, hiter pretok znanj in informacij. Moč javne-

ga sektorja je mogoče na različne načine povezovati s pobudami, ki prihajajo iz zasebnega sektorja.

Pri tem ne mislim toliko na že dobro poznane in obravnavane primere sodelovanja državnih institucij pri gospodarskem vzponu nekaterih azijskih držav – azijskih tigrov – v preteklih desetletjih, kot so Južna Koreja, Tajvan ali Singapur in Hong Kong. Prav tako ne na japonski povojni vzpon, ki je temeljil na uspešnem sodelovanju državnih institucij, kot je MITI (ministrstvo za mednarodno trgovino in industrijo), z izjemno močno razvito državno ekonomsko birokracijo, ki je koordinirala japonsko industrijsko politiko. Eden najbolj znanih in uspešnih instrumentov je bil izdajanje »upravnih smernic« (*gyōsei shidō*), ki so vzpodbujale in usmerjale podporo v posamezne prednostne industrijske panoge (Johnson, 242–274). Cilj je bil koordinirati in pospeševati industrijski razvoj, kar jim je v povojnem obdobju v veliki meri tudi uspelo. Eden največjih poznavalcev japonskega »koordiniranega kapitalizma« Ronald Dore sicer poudarja, da vloge vlade v japonskem koordiniranem prizadevanju za razvoj ne gre precenjevati, a obenem izpostavlja primere uspešnega sodelovanja javnega in zasebnega sektorja tudi na področjih raziskav in razvoja, zlasti na področjih novih tehnologij, s katerimi so pomagali omogočiti konkurenčno nastopanje na svetovnih trgih (Dore, 1986, 128–139).

Danes seveda ne Japonske ne severovzhodnih azijskih uspešnih primerov ne gre posnemati. Tudi če bi želeli, v drugačnem institucionalnem in regulatornem kontekstu to ni niti možno niti zaželeno. Japonska je že pred dobrim desetletjem izgubila sloves uspešne načrtovalke in izvajalke razvojnih politik. Pokazale so se tudi slabosti centraliziranega določanja industrijskih politik in prioritet. Državne elite so v odsotnosti demokratičnih procesov in družbenega inoviranja v izobraževanju podpirale in usmerjale izvozno gospodarstvo brez povezave z drugimi deli nacionalnega gospodarstva. Postopoma so se vzpostavile povezave, usmerjene v zagotavljanje pridobljenih pozicij in ne v nadaljnji celovit in vključujoč razvoj.

Toda dejstvo, da vzpona in razvoja nekaterih azijskih držav ni možno niti zaželeno posnemati, še zdaleč ne pomeni, da država ne more na drugačne načine ustvariti strateškega in resnično razvojnega zavezništva med javnim in zasebnim sektorjem. Ne v smislu ustvarjanja anglosaksonskega regulatornega modela, katerega cilj je poizkusiti najti pravo ravnotežje med trgi in pravicami,

braniti majhna podjetja pred velikimi in delno kompenzirati tržna razmerja z redistribucijsko davčno politiko, saj niso bila zadostna za uresničitev ameriškega sna. Posledica nezadostne regulatorne politike, ki naj bo kar najbolj usklajena s tržnimi akterji in njihovimi potrebami, je močna hierarhična razdeljenost ekonomije. Na eni strani privilegirani napredni sektor gospodarstva, znotraj katerega potekajo inovacije, tehnološki razvoj, neoviran dostop do financiranja in neomejen dostop do najbolj usposobljenih kadrov, znanj in razvoja, na drugi strani pa izločeni del gospodarstva, ki ni sposoben izpeljati preobrazbe in nima dostopa do virov financiranja, tehnologij, znanj in ostalega.

Glavni izziv sodobne državne uprave je, kako izvajati protidualistično politiko, ki bo veliko bolje povezovala razkorak med privilegiranim in izločenim delom gospodarstva, obenem pa ne bo zapadla v dvojno past: birokratski dogmatizem na eni strani in selektivno favoriziranje na drugi strani. V na znanju temelječi postfordistični ureditvi so to nove naloge in izzivi, ki zahtevajo vsebinsko in kvalitativno transformacijo državne uprave. Iz primerjalnih primerov severovzhodnih azijskih držav ter anglosaksonskega regulatornega pristopa se lahko naučimo, da obstaja med obema poloma še širok vmesni prostor, v katerem se je možno izogniti opisani dvojni pasti. Takšna transformacija ne bi smela biti vodene razvojnih politik od zgoraj navzdol v togi centralizirani obliki, morala bi dopuščati iniciativo podjetništvu in trgu. Izdelati bi morala vrsto posredniških institucij med javnim in zasebnim v obliki podpornih centrov, avtonomno vodenih skladov podjetniškega tveganja in vzpostavljati decentralizirane oblike tekmovalnega sodelovanja za razširjanje dostopa do kapitala, tehnologij, znanj in vseh drugih potrebnih virov (Unger, 1998, 199–204).

Takšna decentralizirana oblika sodelovanja ne bi predpostavljala ene same razvojne politike, temveč pluralnost razvojnih politik, ki bi bile medsebojno konkurenčne in podvržene stalnim revizijam in izboljšavam. Za razliko od tradicionalne, selektivne razvojne politike, bi šlo za politiko, agnostično do posameznih industrijskih panog, kjer država ne bi dajala prednosti izbranim panogam. Odločitve o razvojnih potencialih bi se prepuščale trgu. Spontane iniciative trga bi se kombinirale, krepile in razširjale s pomočjo deliberativne, odgovorne in ustvarjalne državne uprave.

Cilj bi bil ne le regulacija trga in omilitev posledic za tiste, ki na trgu ne bi bili uspešni, temveč poglobljanje, multipliciranje tržnih

aktivnosti, večja vključenost, večja raznolikost in tudi demokratiziranje tržnih razmerij.

Jasno je, da je takšna transformativna državna uprava daleč od situacije, ki jo spremljamo v večini državnih uprav po svetu. A primeri najbolj inovativnih, najbolj profesionalnih državnih uprav, ki predstavljajo najbolj prestižna in tudi najbolj plačana delovna mesta, kažejo na to, da je takšna transformativna državna uprava izvedljiva v praksi. Je tudi nujno potrebna, če želimo resnično stopiti iz obrobja med najbolj razvite in najbolj dinamične družbe prvega sveta.

Bolj kot ukvarjanje s hiperprodukcijo zakonodaje in vseh drugih predpisov, kjer večina nima časa niti dobro preučiti sprejete zakonodaje in jo ustrezno implementirati v praksi, preden se sprejme nova, bi se morala sodobna, transformativna državna uprava ukvarjati z vprašanji in izzivi institucionalne imaginacije za podporo in razvoj na znanju temelječe postfordistične proizvodnje blaga in storitev. Takšna državna uprava bi tudi sama morala izstopiti iz rutinskega delovanja v kontekstu celovite ekonomske, socialne in družbene rekonstrukcije.

3. Državna podjetja in trg

Paradoks tranzicijskih in posttranzicijskih držav, ki so se znašle med državo in trgom, je naslednji: le države, ki premorejo dobro urejen, učinkovit in transparenten javni sektor, so sposobne izvesti tudi učinkovito privatizacijo ter zagotoviti konkurenčno tržno gospodarstvo. Po drugi strani pa države, ki ne premorejo dobro urejenega, učinkovitega in transparentnega javnega sektorja, niso sposobne izpeljati uspešne in transparentne privatizacije, ki bi zagotovila aktivno prestrukturiranje, investiranje in razvoj privatiziranih podjetij. Tako dobimo države, ki so poizkusile uvesti različne modele in spodletele v vsem, ter države, ki so se sposobne uspešno prilagoditi in preoblikovati v različnih institucionalnih okvirih (Nellis, 2006, in Nahtigal, 2006 149-152).

Ali državna ali privatna podjetja, je v veliki meri pretirano ideološka razprava. Po svetu imamo vrsto konkurenčnih državnih podjetij, prav tako imamo primere slabo vodenih, neučinkovitih državnih podjetij, ki ustvarjajo stalne izgube in terjajo stalne subvencije in zaščito države. Pomemben je celoten institucionalni okvir in prisotnost ali odsotnost razvojnih strategij. Primerjalno

malo znan primer je primer Nokie, v kateri je oddelek za elektroniko ustvarjal sedemnajst let zapored izgube, preden je izpeljal tehnološki preboj in popeljal Nokio med vodilne svetovne korporacije na področju sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij. Prisotnost celovite razvojne strategije ter ustrezno raznolika in uravnotežena lastniška struktura sodita med razloge, zakaj je Nokiji uspelo, njenim konkurentom pa ne.

Pomembno je torej ohraniti pragmatično razvojno strategijo tudi glede vprašanj lastniških oblik. Tudi zato bi bila iz razvojnih in pragmatičnih razlogov potrebna velika in odmevna privatizacija. Namesto nekritičnega zagovarjanja državnih podjetij v neposredni ali posredni državni lasti bi morali znati državna podjetja vključiti v paradigmo celovitega razvoja, posamezna podjetja pa zaradi razvojnih razlogov tudi privatizirati. To še ne pomeni, da bi se država na lokalni ali centralni ravni odrekla zmožnosti ustavljanja novih podjetij, temveč bi takšni koraki predstavljali pot k poglobljanju trga, finančnemu konsolidiranju javnih financ ter prehod na nov, alternativni proizvodni model, ki bi bil bolj vključujoč, bolj raznolik in bolj pluralen od modela, ki ga premoremo danes.

Prav raznolikost lastniških oblik na trgu, njihova multiplikacija in širitev dostopa do lastniških oblik, do podjetništva za izključene dele prebivalstva, predstavlja enega temeljnih ciljev celovite družbene transformacije. Namesto koncentracije ekonomske moči in lastniških upravičenj ter vseh vrst virov potrebujemo njihovo razpršitev ter fragmentacijo med čim širši krog družbe in družbenih skupin.

4. Zaključek

Državna uprava predstavlja del izzivov, kako preiti na resnično institucionalno inovativno in dinamično družbo. S svojo močjo, znanjem in novo razvojno strategijo lahko še vedno postane eden ključnih nosilcev resnično vključujočega, pluralnega in raznolikega ekonomskega in socialnega razvoja.

LITERATURA

- Dore Ronald (1986), Flexible Rigidities – Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy 1970–1980).
- Johnson Chalmers (1982), MITI and the Japanese Miracle, Stanford University Press.
- Hemerijck Anton (2002), The Self Transformation of the European Social Model(s) v Gosta Esping-Andersen, Why We Need a New Welfare State, Oxford University Press, Oxford University Press. Članek dostopen na: http://www.fes.de/ipg/ONLINE4_2002/ARTHEMERIJCK.PDF.
- Nahtigal Matjaž (2004), A Decade of Transition and Beyond, Fakulteta za družbene vede.
- Nellis John (2006): Privatization – A Summary Assessment, Center for Global Development, Working paper 87, marec 2006, Washington.
- Piore Michael in Charles Sabel (2002), The Second Industrial Divide, Basic Books 1984.
- Unger Roberto (1998), Democracy Realized, Verso.
- UMAR, Poročilo o razvoju, maj 2010.