



Veljko RUS*

IZVIRNI
ZNAŠTVENI
ČLANEK

SOCIOLOŠKI VIDIKI PREHODA IZ MODERNE V POSTMODERNO DRŽAVO

Povzetek. *Prispevek obravnava preobrazbo moderne države v postmoderno. Opozarja na vse tesnejše partnerstvo med državo in civilno družbo, ki poteka bodisi z delegiranjem funkcij državnih organov na organizacije civilne družbe bodisi s kooptiranjem predstavnikov civilne družbe v procese odločanja državnih organov. Analize nekaterih zakonov, ki se nanašajo na regulacijo družbenih dejavnosti, kažejo na to, da povezave med državo in civilno družbo v slovenski zakonodaji potekajo v znamenju manipulativne kooptacije predstavnikov civilne družbe v državne organe in v znamenju paternalističnega delegiranja državnih funkcij na kvaziavtonomne fundacije in agencije. Oboje generira kolonizacijo države nad civilno družbo, kar bo nedvomno občutno zavrlo razvoj slovenske družbe kot celote.*

Ključni pojmi: *delegiranje, kooptacije, kolonizacija, partnerstvo med državo in civilno družbo, post-moderna država.*

5

Od moderne k postmodernej državi

Medtem ko se je tradicionalna država (ancien regime) modernizirala s širjenjem družbenih dejavnosti (šolstva, zdravstva in socialnega varstva) v javnem sektorju in dozorela v moderno državo z oblikovanjem *zaokroženega sistema države blaginje, se moderna država postopoma preobraža v postmoderno tako, da se vse tesneje povezuje s civilno družbo* (kamor uvrščamo profitne, neprofitne in prostovoljne organizacije).

Foucault (1979) je prepričljivo pokazal, kako se je z razvojem države blaginje spreminjala narava državne kontrole iz avtoritativne in opresivne v kapilarno in panoptično. Ta preobrazba je ustvarila bolj učinkovito in hkrati manj prisilno kontrolo, ki je vplivala tudi na spremembo narave moderne države. Poleg omenjenega pa ima država blaginje še en retroaktivni učinek: država - kot aparat prisile - svoje legitimitete ne črpa več zgolj iz absolutnega vladarja oziroma iz suverene volje ljudstva, ampak vse bolj iz učinkovitosti in uspešnosti družbenih dejavnosti.

Podobne spremembe se dogajajo v zadnjih dveh desetletjih z modernimi (industrijskimi) državami. Sodobne države imajo vse manjšo integrativno moč,

* Akademik dr. Veljko Rus, upokojeni profesor Fakultete za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

zato iščejo rešitve v entitetah civilne družbe. Globalizacija namreč ne prinaša samo vse večjo ekonomsko negotovost, ampak tudi vse večjo socialno negotovost, ki je posledica vse bolj nepredvidljivih vrednostnih orientacij skupin in slojev ter nepredvidljivih migracijskih tokov delovne sile.

Omenjeni pojavi slabijo *sistemska dezintegracijo*, katere posledica je *izguba precejšnje količine državne kontrole nad družbenimi procesi*. Kljub vse večji koncentraciji fizične in finančne moči, ima država vse manjšo regulativno moč nad družbenim dogajanjem. Nič čudnega ni, če se v EU dokumentih vedno pogosteje srečujemo z besedo "kohezivnost". Ta nas opozarja na potrebo *po preprečevanju dezintegracijskih procesov* in na potrebo po uvajanju novih integrativnih mehanizmov. Beseda "kohezivnost" nam sicer pove, da gre pri tem za iskanje nekakšnih objektivnih mehanizmov *socialne integracije*, ki so vezani na institucionalne regulative, in ne na procese *socialne integracije*, ki se vzdržujejo z medsebojnim zaupanjem, sodelovanjem in samoregulacijo organizacij civilne družbe.

Iz zgornjih izvajanj postane jasno, da navezovanje države na civilno družbo ni modni trend, ampak vprašanje preživetja moderne države. Njeno preživetje v odprti globalizirani družbi ni mogoče brez sodelovanja civilne družbe na vseh področjih države blaginje. Šele z vključevanjem (kooptacijo) civilne družbe v javne službe se povečuje responzivnost, uspešnost in kakovost njihovih storitev.

V nasprotno smer poteka proces delegiranja vse večjega števila upravljaljskih funkcij iz države na entitete civilne družbe. Prenos je nujen najprej zaradi tega, ker je treba razbremeniti preobsežne regulativne funkcije države, drugič pa zaradi tega, ker z boljšo izobrazbo in z boljšo internetno povezanostjo prebivalcev skokovito naraščajo njihove samoregulativne zmogljivosti.

Če je *sistemska integracija* temeljna funkcija države, je *societalna integracija* temeljna funkcija *civilne družbe*. Prva je zelo učinkovita pri uveljavljanju integrativnih mehanizmov, vendar je po svojih funkcijah zelo omejena. Druga je manj učinkovita, je pa zato bolj uspešna, saj temelji na zaupanju, sodelovanju, menjavi in samoregulaciji celotnega družbenega dogajanja.

V času številnih in hitrih sprememb sta nepogrešljivi obe, čeprav vemo, da diaspore lahko preživijo pri zadostni stopnji socialne integriranosti tudi v primeru, če institucionalizirana sistemska integracija odpove. Primer židovske diaspore, ki je preživela vse do leta 1948 brez lastne države, in primeri nekaterih srednjeevropskih narodov to eksperimentalno dokazujejo.

In obratno: populacije, pri katerih se stopnja socialne integracije približuje vrednosti, ne morejo preživeti tudi v primeru, če ohranijo skupaj z institucionalnim redom svojo sistemska integracijo.

Za postmoderno državo je potemtakem societalna integracija celo pomembnejša kot sistemska. Zaradi tega ji morajo nosilci državnih teles posvečati več pozornosti kot pravnemu redu države, s katerim se zagotavlja sistemska integracija.

Idealna regulacija pa je seveda tista, ki skuša vzpostaviti uravnoteženo razmerje med sistemska in socialno integracijo, s tem da:

- a. preprečuje kolonizacijo in *mortifikacijo* civilne družbe po državi in obratno,
- b. preprečuje koruptivno, strankarsko in nepotistično *zlorabo* instrumentov sistemske integracije.

Takšno uravnavanje razmerij med državo in civilno družbo imenuje Kooiman (1993) sociopolitično vladanje.¹ Kot je iz samega naziva tovrstne regulacije razvidno, ne gre samo za to, da se v državne organe *kooptira* predstavnike civilne družbe, ampak tudi za to, da se prek kvaziavtonomnih nevladnih organizacij (QUANGOS) *delegirajo* določene funkcije države na civilno družbo. Obe metodi sociopolitičnega reguliranja sta zelo uspešni pri uveljavljanju partnerskih razmerij med državo in civilno družbo. Hkrati pa sta obe metodi tudi zelo izpostavljeni deviantnim aplikacijam. Tako lahko prenašanje funkcij iz državnih organov na QUANGOSE in nevladne organizacije vodi v popolno neučinkovitost le teh, zlasti v primerih, ko državni organi hkrati s prenosom svojih funkcij ne prenašajo na organizacije civilne družbe tudi ustreznih pooblastil in proračunskih sredstev (Mackey, 1999).

Prav tako kot so pogoste težave z delegiranjem funkcij državnih organov na organizacije civilne družbe, so pogoste tudi težave sociopolitičnega vladanja, ki predvideva kooptacijo predstavnikov civilne družbe v procese odločanja državnih organov (Lewson, 1999). Če so med predstavniki civilne družbe in državnimi organi razlike v politični moči velike, se s sodelovanjem v procesih odločanja te razlike še povečujejo, če pa so majhne, se razlike v moči med njimi zelo verjetno zmanjšajo. S tem se zagotovi bolj ali manj partnerska delitev moči in odgovornosti za prejete odločitve (Mulder, 1969). V primeru, ko se razlike med obema skupinama udeležencev povečujejo, se proces skupnega odločanja sprevrže v ritualno izsiljevanje konsenza s strani vladnih predstavnikov za odločitve, ki so jih že prej oblikovali. Rezultat takšnega kooptiranja je prevzemanje soodgovornosti za odločitve, ki jih niso sooblikovali in naraščajoča apatija, ki se kaže v vse večji pasivizaciji in absentizmu.

Povezovanje državnih organov s civilno-družbenimi organizacijami je večplastno. Običajno poteka na treh ravneh hkrati (Sibeon, 2000): na *primarni* ravni prevladuje samoregulacija, samoorganizacija in samoupravljanje (to je raven interpersonalnih odnosov). Na *sekundarni*, medorganizacijski ravni se skuša zagotoviti ustrezno razmerje med soupravljanjem in samoupravljanjem. Na nacionalni oziroma na *najvišji ravni*, pa ne gre več za povezovalno in usklajevano koordinacijo, ampak za usmerjeno integracijo, na podlagi skupnih vrednot.

Metamorfozo moderne v postmoderno državo obravnavajo različne teorije pod različnimi imeni. Najbolj pogosto se ti procesi obravnavajo v okviru Novega javnega menedžmenta (NJM), ki skuša vnašati v javno upravo menedžerske metode upravljanja in po drugi strani izločiti iz državnih organov tisto dejavnost, ki ni neposredno vezana na monopol prisile. Seveda se tudi medote uvajanja NJM razlikujejo med seboj. Tako n.pr. anglosaksonski "westminsterski" model teži predvsem iz birokratske v tržno regulacijo, skandinavski pa iz birokratske v regulacijo neprofitnih in volonterskih organizacij.

Metamorfoza iz moderne v postmoderno državo poteka v okviru vedno gostejšega omrežja, v katerem se spletajo bolj ali manj partnerske vezi med državnimi organi in organizacijami civilne družbe. Omenjena omrežja med državo in civilno družbo omogočajo bolj intenziven pretok informacij iz civilne družbe v držav-

¹ *Governance prevajam namenoma z vladanjem, ker se z upravljanjem zgubi politična teža te metode*

ne organe in s tem tudi večjo odzivnost državnih organov. S tega zornega kota je manj presenetljiva nedavna ugotovitev predsednika ESF (Evropske znanstvene fundacije), ki pravi, da je "civilna družba" pogoj za uveljavljanje "Knowledge society" (družbe znanja): brez prve je druga obsojena na izolacijo v ozek krog supereksptov in s tem tudi na neučinkovitost.

Z vidika globalizacijskih procesov pa ima metamorfoza moderne v postmoderno državo tudi pomembno prilagoditveno funkcijo. Ker bodo globalizacijski procesi prodrli v vsa področja družbenega dogajanja, bodo tudi vsi vladni resorji podvrženi številnim stresom. Ti bodo ogrožali monolitni sistem države, kakršnega poznamo danes, njeno učinkovitost in celo njeno uspešnost. Veliko večjo možnost za preživetje v takšnem okolju imajo tiste nacionalne države, ki se povezujejo s civilno družbo v nekakšen "*holografski red*" (Trist, 1980), za katerega je značilna visoka stopnja samoregulacije posameznih organov in organizacij in po drugi strani centripetalna vrednotna koorientacija, ki zagotavlja, da se avtonomna samoregulativna dejavnost organizacij ne sprevrže v nekoordiniran kaos, ampak vedno znova vzpostavlja homeostazo celote.

Značilnosti slovenske zakonodaje

8

V slovenskem prostoru poteka preobrazba moderne države v postmoderno v dokaj različnih oblikah. Povezovanje med državo in civilno družbo lahko zasledimo v naslednjih pojavih:

- v *podjetizaciji dejavnosti*, ki je prav pri Rdečem križu kot prostovoljni nevladni organizaciji sprožila vrsto konfliktov in tudi deviacij
- v *komericializaciji* dodiplomskega študija za izredne študente, kjer so prav tako ostala nerešena številna protislovja
- v *korporativizaciji državne lastnine*, ki jo omogočata zakon o SAZU in zakon o visokem šolstvu
- v hitrem širjenju *koncesijskih razmerij* v primarnem zdravstvu in zobozdravstvu, ki vedno bolj ogrožajo celotno mrežo zdravstvene javne službe
- v privatni *dokapitalizaciji javnih zavodov*, ki jo omogoča nov 5. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode
- v *agencifikaciji* na področju znanstveno raziskovalne dejavnosti, ki naj bi omogočila prenos nekaterih kompetenc iz ministrstva na avtonomno agencijo

Kljub temu, da v zvezi z omenjenimi podatki nastaja vtis o zelo obsežnem uvašanju elementov postmoderne države v slovensko zakonodajo, pa nas bodo naslednji primeri prisilili v prav nasprotno ugotovitev, in sicer, da se *zakonodaja vse izraziteje usmerja v utrjevanje klasične paternalistične države*.

Med najnovejšimi zakoni s področja družbenih dejavnosti je *Predlog zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo*. To je prvi zakon, ki v drugem poglavju posebej obravnava vključevanje civilne družbe v regulacijo kulture. V zvezi s tem omenja tri organe oziroma organizacije, ki naj bi bile predstavnice civilne družbe: Nacionalni svet za kulturo, Kulturniško zbornico Slovenije in Strokovne komisije ministra. Nacionalni svet za kulturo naj bi bil po diktaciji zakona sicer

“neodvisno telo”, kljub temu pa naj bi predsednika in šest članov sveta imenoval predsednik države in ne ustrezne kulturniške ustanove.

Marginalna vloga Nacionalnega sveta za kulturo je razvidna iz 17. člena iz kate-
rega sledi, da Svet spremlja, ocenjuje, daje mnenja in pobude ter predloge o kul-
turni politiki in kulturnem razvoju. Svet je torej le svetovalno telo brez možnosti
odločanja. Svet ne odloča o oblikovanju nacionalnega programa za kulturo, pa
čeprav ga sestavljajo “osebnosti, ki uživajo javni ugled”, se pravi nesporni strokov-
njaki za to področje. Predlaga ga vlada, sprejema pa ga Državni zbor. O ključnem
strokovnem dokumentu odločajo torej politiki in ne najbolj prominentni strokov-
njaki!

Iz navedenega je povsem očitna kolonizacija civilne družbe po državnih organih,
saj si le ti ne lastijo samo odločanja o poslovnih in organizacijskih zadevah,
ampak tudi o povsem strokovnih zadevah kot je Nacionalni program za kulturo.

Sodelovanje drugih dveh teles civilne družbe je prav tako zgolj svetovalne nara-
ve. Kulturna zbornica je bila v prvi varianti zakonskega predloga celo izločena, v
drugo varianto pa je vključena na zahtevo delovnih teles Državnega zbora.
Medtem ko je v nekaterih drugih dejavnostih članstvo v Zbornici obvezno, je za to
področje članstvo prostovoljno. S tem je že v izhodišču zrelativizirana vloga sta-
novske organizacije. V zvezi z Zbornico je treba omeniti tudi to, da so njene nalo-
ge, navedene v 20. členu, povsem identične z nalogami Nacionalnega sveta za kul-
turo. Gre torej za popolno redundanco Zbornice, točneje, za njeno vnaprejšnjo
marginalizacijo.

Še bolj pa je očitna kolonizacija države nad civilno družbo v členih 21 in 22, iz
katerih je razvidno, da so strokovne komisije povsem neavtonomni posvetovalni
organi ministra. Minister imenuje člane teh komisij, določi število komisij, trajanje
mandata, naloge in celo način dela!

Dosledna marginalizacija in kolonizacija predstavnikov civilne družbe, ki se
kooptirajo v javne kulturne zavode, je prav tako razvidna iz nalog strokovnih sve-
tov kulturnih zavodov. Člani strokovnih svetov sicer niso imenovani po ministru
oziroma po ustanovitelju, so pa v svojem delovanju omejeni na svetovalne funkci-
je, tako da o vseh programskih zadevah odloča direktor ali pa po ustanovitelju
(ministru) imenovan nadzorni odbor. Direktor in nadzorni odbor, ki sta imenova-
na od ustanovitelja, odločata in nadzirata celotno dejavnost kulturnega zavoda,
bodisi da gre za poslovne, kadrovske, zakonske ali pa programske zadeve. Lahko
se ozirata na mnenja sveta zavoda, lahko tudi ne.

*Predlog zakona o organizaciji in financiranju raziskovalne in razvojne
dejavnosti* omogoča predstavnikom civilne družbe nekoliko širšo udeležbo v
upravljanju. Kljub temu, da so možnosti sodelovanja nekoliko širše, pa je tudi v
tem zakonu dosledno izpeljana omejitev, po kateri imajo minister oziroma držav-
ni organi v vseh primerih odločilno vlogo, znanstveniki oziroma strokovnjaki pa
le podrejeno svetovalno vlogo. Nacionalni raziskovalni program sprejema
Državni zbor na predlog vlade in ne Svet za znanost in tehnologijo, pa čeprav je
to izrazito strokoven dokument. Svet je tudi v tem zakonu opredeljen kot svetoval-
no telo, povrh tega pa je svet tisti, ki naj enkrat letno poroča o svojem delu mini-
stru, namesto da bi minister poročal Svetu o svojem. Predsednika Sveta ne volijo

člani Sveta, ampak ga imenuje vlada. Prav tako imenuje vlada večino članov Sveta. Člani Sveta potemtakem niso voljeni ali delegirani iz svojih raziskovalnih okolij. Izjema so le nekateri člani, ki so po položaju avtomatično člani Sveta (rektorja univerz, predsednik SAZU).

Podoben status imajo predstavniki iz raziskovalnih krogov tudi v agenciji. Direktorja agencije in člane upravnega odbora agencije imenuje ustanovitelj (praviloma je to minister) izmed uglednih znanstvenikov, raziskovalcev itd. Poleg upravnega odbora in direktorja se konstituira v agenciji tudi znanstveni svet, ki ga sestavljajo ugledni znanstveniki, ki pa prav tako kot drugi predstavniki civilne družbe nimajo jasno opredeljene funkcije odločanja.

Nič drugačna ni sestava javnih raziskovalnih zavodov na temeljni ravni. Zavodi imajo direktorja, ki ga imenuje ustanovitelj, tripartitni upravni odbor in znanstveni svet, ki pa ima izjemoma (!) tudi funkcijo *odločanja* o strokovnih vprašanjih. Obseg njegovega odločanja je verjetno zelo skromen, saj zakon v nadaljevanju omejuje vlogo znanstvenega sveta na pripravo strokovnih podlag za programe dela in na posredovanje mnenj in predlogov upravnemu odboru in direktorju.

V obravnavanem Predlogu zakona sta omenbe vredni dve novosti:

a) Konstituiranje agencije, ki naj bi od ministrstva prevzela precejšen del upravljalških, kontrolnih in izvajalnih del in na ta način razbremenila ministrstvo, hkrati pa približala odločanje zavodom oziroma raziskovalcem. Ker pa je agencija povsem podrejena ministru, zgublja svojo posredniško vlogo med vlado in raziskovalnimi organizacijami in se spreminja v transmisijo ministrstva. Posledica tega bo več administriranja, podaljšana linija odločanja, težji dostop raziskovalcev do centrov odločanja in manjša odgovornost ministrstva za politiko, ki jo izvaja.

b) Predlog zakona omenja tudi možnost financiranja društev v javnem interesu. Ta noviteta je pomemben korak k vključevanju organizacij civilne družbe v državni sistem financiranja, čeprav za zdaj ni jasno, kakšni bodo pogoji in načini participacije društev v javnem interesu na sredstvih državnega proračuna.

Z omembo agencij in društev v javnem interesu na koncu prejšnjega paragrafa, smo načeli nov vidik preobražanja moderne v postmoderno državo. Zlasti agencije in njim sorodne fundacije naj bi bile glavni institucionalni posredniki prenašanja posameznih funkcij državnih organov na nevladne organizacije ne glede na to, ali so te profitne, neprofitne ali pa volonterske organizacije. V strokovni literaturi tovrstne posredniške organizacije med državo in civilno družbo imenujejo hibridne organizacije. Imele naj bi neodvisen status in katalizatorsko funkcijo. Na ta način naj bi zagotovile nemoten postopen proces uresničevanja sociopolitičnega vladanja, ki smo ga že omenili v paragrafu 8 v zvezi s takoimenovanimi quango-si.

Quangokratizacija, ki naj bi v 21. stoletju nadomestila v 20. stoletju prevladujočo birokratizacijo, ima svoje začetke tudi v slovenski zakonodaji, in sicer tam, kjer se skuša zakonsko opredeliti javne fundacije in agencije. V zvezi z javnimi skladi moramo opozoriti na to, da jim *Zakon o javnih skladih iz leta 2000 daje manjšo avtonomijo, kot so jo imeli po prej veljavnem zakonu iz leta 1996*. Povečuje se vloga državnih organov in zmanjšuje vloga strokovnih organov, ki delujejo v okviru omenjenih skladov. Direktor je po novem odgovoren za svoje delo predvsem

ustanovitelju, ne pa uporabnikom, kar je logična posledica tega, da po novem zakonu direktorja imenuje ustanovitelj. Poleg tega zakon določa, da je resorni minister tudi predsednik sveta sklada. Javni skladi so na ta način opredeljeni tako, da so le podaljšek ministrove roke, se pravi vladni urad in ne quango. Glede na to tudi ne more biti katalizator med državo in civilno družbo, ampak je zgolj *transmisija državnega organa, prek katere se kolonizirajo organizacije civilne družbe*.

Podobno je koncipirana tudi agencija v *Predlogu zakona o javnih agencijah* iz leta 2000. Uvodno besedilo tega zakonskega predloga sicer zagotavlja, da so agencije pri izvajanju nalog samostojne in celo neodvisne, čeprav že 8. člen tega predloga v celoti zanika tako neodvisnost kot tudi njihovo avtonomnost, saj določa, da ustanovitelj imenuje in razrešuje direktorja in člane sveta javne agencije, "... daje soglasje k programu dela in finančnemu načrtu ter k letnemu poročilu in drugim poročilom javne agencije". V členu 33 nadalje zanika organizacijsko neodvisnost, v členu 34 funkcionalno neodvisnost, personalno-kadrovsko neodvisnost agencije pa v 26. členu. Gre torej za enosmerno in enostransko prenašanje odgovornosti iz države na quango, ne da bi hkrati s tem prišlo tudi do prenašanja moči odločanja iz ministrstva oziroma ustanovitelja na nove institucije.

Očitno je, da bodo imeli uporabniki dokaj majhno možnost vplivanja na delo agencij, saj ne morejo voliti niti svojih predstavnikov v svete, ampak jih lahko le predlagajo. Imenuje jih namreč prav tako ustanovitelj. Poleg tega imajo svete agencij svetovalno funkcijo, s čimer je *vpliv uporabnikov na delo agencij povsem minimaliziran, njihova vloga v agencijah pa marginalizirana*.

Zaradi ostre kritike tega zakonskega predloga je vlada oblikovala nov predlog zakona o javnih agencijah, ki je bil objavljen 6. 8. 2001 v Poročevalcu Državnega zbora RS. Nov predlog uvaja nekaj novosti v smeri večje samostojnosti agencij. Predlog v 21. členu dopušča možnost, da predstavnike uporabnikov v svete agencij izvolijo sami uporabniki z neposrednim in tajnim glasovanjem (niso več imenovani od ustanoviteljev). Predstavniki uporabnikov v svetih agencij imajo po drugi verziji zakonskega predloga tudi večji vpliv na imenovanje direktorja agencije, saj lahko predložijo alternativnega kandidata, če se jim zdi to nujno.

Zelo pomembne izboljšave vsebujeta tudi 18. in 26. člen, ki dopuščata občutno večjo avtonomijo agencij v zvezi z oblikovanjem programov dela in v zvezi z notranjo organizacijo dela.

Vendar je treba na koncu opozoriti na to, da kljub omenjenim izboljšavam, *ne moremo govoriti o vzpostavljanju partnerskih razmerij med državnimi organi in predstavniki civilne družbe*, saj so zakonodajalci zagotovili popolno suverenost vladnih organov nad svete agencij (glej 8. člen) in s tem neposredno tudi nad predstavniki civilne družbe.

Razmerja med državo in civilno družbo se lahko med seboj razlikujejo glede na to, za kakšno področje dejavnosti gre. Že v začetku tega prispevka smo omenili, da je moderna država simbioza med klasičnim "ancien regim-om" in državo blaginje, čeprav imata dokaj različno funkcijo in tudi strukturo. K temu moramo dodati tudi dejstvo, da je razmerje med državo in civilno družbo v obeh primerih dokaj različno: medtem ko naj bi bila v *okviru klasične države* kot monopolnega sistema prisile *vloga civilne družbe marginalna, pa naj bi bila v okviru družbenih*

dejavnosti centralna. Medtem ko naj bi bila samoregulacija državnih organov v okvirih klasične države zelo omejena, naj bi bila v okviru države blaginje prevladujoča. Razumljivo je potem tudi to, da naj bi bili procesi decentralizacije, tržne regulacije in privatizacije v okvirih klasične države rudimentarni, v okvirih države blaginje pa zelo obsežni.

Zakonodaja, ki jo je Državni zbor sprejemal v zadnjem času in se nanaša na modernizacijo javne uprave, je z vidika ločevanja zgoraj omenjenih razlik nenavadno nedosledna. Medtem ko *Predlog zakona o državni upravi* ločuje tiste vladne resorje, ki imajo monopol nad uporabo prisile od tistih, ki imajo storitveni značaj, pa *Predlog zakona o javni uslužbencih* in *Predlog zakona o sistemu plač v javnem sektorju* izenačuje obe področji. Na obeh področjih izenačuje stopnjo in oblike samoregulativne dejavnosti, saj za ene in druge enako podrobno predpisuje karijerne poti in plačne razrede, namesto da bi zavodom na področju družbenih dejavnosti - podobno kot visokim šolam - le okvirno določal kalkulativne plače in uveljavil načela programskega financiranja.

Nenavadna logika izenačevanja državnih organov s storitvenimi organizacijami se kaže tudi v takoimenovanem partnerskem dogovarjanju; le to je vprašljivo, ko gre za državno upravo, in enostransko, ko gre za področja družbenih dejavnosti. Na področjih družbenih dejavnosti bi moral biti vpliv uporabnikov močnejši od vpliva izvajalcev (sindikatoev), poleg tega pa bi morala biti vloga stanovskih organizacij (zbornic) vsaj tako vplivna kot je vloga sindikatoev.

Apolitičnost civilne družbe

Če smo v II. poglavju obravnavali poskuse ponovne kolonizacije civilne družbe po državnih organih, moramo po drugi strani opozoriti tudi na apolitični eskapizem civilno-družbenih organizacij. Pri tem bomo izpostavili predvsem sociologe, ki bi morali pravzaprav s svojimi poklicnimi organizacijami postaviti standarde drugim poklicnim skupinam.

Če skušamo opredeliti razmerja med sociologi in politiko, moramo obravnavati sociologe kot poklicno skupino, politiko pa kot na legitimni moči temelječo dejavnost državnih organov.

Prva težava, na katero naletimo že v izhodišču, je v nezadostni organiziranosti te poklicne skupine, saj je konstituirana le v ohlapno strokovno združenje, katerega dejavnost se v glavnem reducira na letna strokovna srečanja. Sociologi nimajo niti svoje zbornice, ki bi skrbela za uveljavljanje stanovskih oziroma poklicnih pravic in dolžnosti, niti svoje sindikalne organizacije, ki bi skrbela za uveljavljanje njihovih socio-ekonomskih interesov. V primerjavi z zdravniki so izrazito pod organizirani in zaradi tega tudi močno izpostavljeni negotovostim, ki izvirajo iz institucionalnih sprememb znotraj države.

Omenjena pod - organiziranost sociologov je sicer lahko vir neštetihi priložnosti, a hkrati tudi nevarnosti. Priložnost je v tem, da se lahko kot zamudniki učimo na napakah drugih profesij, nevarnosti pa so predvsem v tem, da ne moremo ustrezno stabilizirati razmerij do politike in zaradi tega nihamo med pretirano

lojalnostjo do norm poklicne etike in lojalnostjo do državnih organov kot nosilcev politične prakse. Kot zamudniki bi morali pozorno analizirati predvsem zdravništvo, točneje njihovo civilnodružbeno organiziranost. Ob tem bi morali obravnavati predvsem razmerja med strokovnimi združenji, zbornico, sindikati in ministrstvom kot nosilcem politične prakse.

Če skušamo zgolj hipotetično evalvirati razmerja med zdravniškimi organizacijami in politiko, lahko za začetek postavimo naslednje domneve:

- da gre pri zdravništvu za preveliko moč zbornice in sindikatov na področju upravnega nadzora in posledično za premajhno moč države oziroma vladnih organov
- da se zaradi tega vse bolj uveljavljajo takoimenovani cehovski privilegiji na škodo interesov uporabnikov (potencialnih in aktualnih pacientov)
- da prihaja zaradi prevelike moči sindikatov do neravnotežja med menedžmentom in izvajalci na ravni zavodov
- da se ministrstvo preveč vmešava v strokovne zadeve in premalo v poslovne zadeve zdravstvenih zavodov
- da je hudo pomanjkanje zdravnikov (samo 22 na 10.000 prebivalcev!) rodilo naravni monopol zdravništva, kar še dodatno povečuje neravnotežje moči med udeleženci.

Poleg proučevanja zdravništva kot enega od najstarejših poklicnih skupin, pa je za naše razmere še posebej zanimiv "naravni" socio-politični eksperiment, ki se dogaja v zvezi z desetletnimi prizadevanji psihologov, da bi prišlo do sprejetja Zakona o psihološki dejavnosti (Jan in Uršič, 2001). Podoben zakon kot ga predlaga Društvo psihologov je v veljavi v številnih evropskih deželah in ni nikakršna slovenska posebnost. Narekuje ga potreba po standardizaciji kriterijev za oblikovanje programov pripravništva, strokovnih izpitov, kriterijev za podeljevanje licenc in za strokovni nadzor. Slednji je trenutno največji problem, saj se prepogosto dogaja, da izvajajo strokovni nadzor nad psihologi socialni delavci, pedagogi in zdravniki, skratka tisti, ki jih pooblašča delodajalci v zdravstvenih, izobraževalnih in socialno varstvenih ustanovah.

Po desetih letih posvetovanj in usklajevanj z ustreznimi državnimi organi ter nenehnimi izboljšavami omenjenega zakonskega predloga je prišlo sporočilo vlade, da tovrsten zakon o poklicni dejavnosti ni potreben, čeprav po sodbi Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve pravno ni sporen.

Več kot očitno gre za primer političnega paternalizma, saj si vlada lasti pravico presoje o tem, ali psihologi potrebujejo zakon, namesto da bi presojali o tem prepuščala stanovskim organizacijam. Očitno gre vladi predvsem za to, da ne bi prišlo do ustanovitve psihološke zbornice in v zvezi s tem tudi do prenosa nekaterih javnih pooblastil iz ministrstev na zbornico.

Zgornjo domnevo podpira dosedanje ravnanje Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve s socialno zbornico. Žarka Brišar-Slana, sekretarka Socialne zbornice, namreč poroča, da kljub sedemletnemu obstoju zbornice še ni prišlo do dejanskega prenosa nekaterih javnih pooblastil iz ministrstva na njihovo zbornico. Zbornica je dolžna po zakonu o upravnem postopku izvajati javna pooblastila na podlagi pravilnikov, ki naj bi jih uskladili skupaj z ministrstvom. Ministrstvo je doslej že dvanajstkrat usklajevalo omenjene pravilnike s predstavniki zbornice,

vendar do dokončne uskladitve le teh še ni prišlo. Največja težava pa je po mnenju Slanove v tem, da si ministristva mimo zakonskih določil "dejansko jemljejo kompetence strokovne presoje odločanja in to je največja težava na katero bo naletela tudi bodoča psihološka zbornica" (Jan, Uršič, 2001: 18). K temu dodajmo še ugotovitev omenjene kolegice, da strokovnega nadzora nad delom članov zbornice ne izvaja zbornica, ampak posebna enota na pristojnem ministristvu.

Podobne primere kolonizacije politike nad nevladnimi organizacijami lahko beležimo tudi na drugih področjih. Najbolj znan je primer večletnih konfliktov med vladnim uradom za zaščito potrošnikov in zvezo potrošnikov, ko je agresivnost omenjenega vladnega urada skoraj uničila zvezo potrošnikov, čeprav je le ta uživala mednarodni ugled in veljavo.

V zvezi s tem se odpira vprašanje: kaj pravzaprav spada v pristojnost vladnih uradov in kaj v civilno-družbene organizacije? Kakšno naj bo razmerje med pristojnostmi vladnih uradov in pristojnostmi civilnodružbenih organizacij?

Z ustanavljanjem novih vladnih uradov, še posebej z ustanovitvijo vladnega urada za korupcijo, se ta vprašanja postavljajo z vso ostrino, saj obstaja možnost, da bo urad za korupcijo postal med drugim tudi instrument vladajoče koalicije za moralno diskvalifikacijo in politično eliminacijo opozicijskih in drugih konkurenčnih skupin moči.

Sence iz prejšnjega režima, za katerega je bila značilna vseobča politična kolonizacija civilno-družbenih organizacij, pa segajo tudi v sedanja stališča predstavnikov civilne družbe do države. Prisotne niso samo v vladnih organih, ampak celo v poklicnih krogih. Zanimiv tovrsten primer vsebujejo nekateri člani že obravnavanega zakonskega predloga o psihološki dejavnosti. Tako vsebuje npr. 7. člen določilo, da Zbornica psihologov Slovenije sodeluje s pristojnimi ministristvi pri pripravi programov pripravništva psihologov v različnih resorjih. S pristojnimi ministristvi sodeluje tudi pri sestavi izpitnih komisij za strokovne izpite.....; 11. člen pa določilo, da: vrste, trajanje in vsebino specializacije, postopek opravljanja specialističnega izpita ter imenovanje izpitne komisije določi zbornica psihologov... s soglasjem pristojnega ministristva;

12. člen ima določilo, da zbornica psihologov podeli psihologu ustrezno licenco... na podlagi pogojev, določenih v internem pravilniku zbornice, ki ga ta sprejme v soglasju s pristojnim ministristvom.

Zgornji primeri opozarjajo na to, da naj bi se zbornica tudi v primeru, ko gre za izrazito strokovne in stanovske zadeve, vnaprej odrekla avtonomiji in omogočila ministristvu kot politični entiteti soodločanje o povsem strokovnih zadevah.

Da bi se stanovske organizacije izognile zgoraj omenjenim težavam, morajo izoblikovati skupno "politiko do politike". Pri vzpostavljanju ustreznih odnosov do politike oziroma do vladnih organov, bi morale upoštevati naslednja načela:

- da se strokovnjaki ne vključujejo v vladne organe kot posamezniki, ampak z njimi sodelujejo prek pogodbeno določenih razmerij med vlado in stanovskimi organizacijami;
- da si civilno-družbene organizacije prizadevajo za postopen prenos (vračanje) vseh javnih pooblastil strokovne in stanovske narave nazaj na njihove nevladne organizacije;

- da preprečujejo razraščanje vladnih uradov, agencij in fundacij, ki se ukvarjajo s strokovnimi zadevami, in pospešijo nastajanje samostojnih javnih in privatnih zavodov oziroma inštitutov, ki z ekspertizami servisirajo vladne organe.

S temi načeli bi v Sloveniji sledili predvsem praksi skandinavskih držav, ki v odnosu do vladnih organov uveljavljajo dvojno načelo: utrjevanje samostojnih nevladnih inštitutov in vključevanje le teh v kooperativna vladna omrežja.

Sklepna razmišljanja

Posledice zakonske kolonizacije civilne družbe po novonastali slovenski državi kratkoročno ne bodo imele nobenega vidnega učinka, saj so bili obravnavani zakonski predlogi sprejeti takorekoč brez protestov opozicije. V tem političnem zatišju sprejeti zakoni pa nam dokaj prepričljivo povedo, da za obravnavano zakonodajo stoji celoten novi politični razred, ki vidi v državi priložnost za utrjevanje vladanja slovenski družbi, najprej prek ukročene inteligence v javnem sektorju, potem pa tudi prek mehanizmov megasistema, ki se oblikuje v EU.

Srednjeročne posledice se bodo pokazale z naraščajočo resistenco prebivalstva do novega Levitana in z dezorganizacijo javnega življenja, ki bo posledica bega najsposobnejšega dela mlajših generacij iz zatohle avstro-ogrske slovenske države. Pravzaprav so znaki očitne resistence tu in tam že prisotni. Ne samo v odporu do izobešanja slovenske zastave, ampak tudi v čudaških štrajkih inteligence, ki je zaposlena v javnem sektorju in ponižana v status državnih uslužbencev.

O dolgoročnih posledicah ni treba zgubljeni besed, ne samo zaradi tega, ker še vedno tli upanje, da bodo zgoraj omenjene reakcije civilne družbe privedle do sprememb v zakonodajni in izvršni veji oblasti, ampak tudi zaradi temnih slutenj o tem, kaj se lahko zgodi, če ne bo prišlo, do temeljitega preobrata v konstruiranju slovenske države. Če do preobrata ne bo prišlo, bo Slovenska država okupirala civilno družbo. Bolj nazorno rečeno: prišlo bo do omrtvičenja slovenskega naroda po njegovi lastni državi.

LITERATURA

- Foucault, Michel (1979): *The History of Sexuality*, Allen Lane, London.
- Jan, Zoltan, Uršič, Sonja (2001): Predlog zakona o psihološki dejavnosti, Zbornik prispevkov, Državni svet, Ljubljana.
- Koiman, Jan (1997): *Social-Political Governance of Public Services, Conceptual Explorations*, Paper presented at IRSPM I (First International Symposium of Public Management).
- Lawson, Thomas (1999): *A Structural Model of Socio-Political Governance, With an Example of Application in the US*, IRSPM III.
- Mckay, Christopher (1999): *Refounding Public Administration*, Paper presented at IRSPM III, Aston Business School.
- Mulder, Mauk (1971): *Power Equalization through Participation*, ASQ, Vol. 18.
- Sibeon, Roger (2000): *Governance and the Policy Process in Contemporary Europe*, Public Management Vol. 2, No. 3, 289-310.

- Trist, E. (1980): The Environment and System Response Capability, *Futures*, Vol. 21. No 2, April.
- Predlog zakona o organizaciji in financiranju znanstvene in raziskovalno razvojne dejavnosti, Poročevalec Državnega zbora, št. 9, 2000.
- Predlog zakona o državni upravi, Poročevalec Državnega zbora št. 9, 2000.
- Zakon o javnih skladih (2000): Uradni list R Slovenije, št. 22, 2000.
- Predlog zakona o javnih agencijah, Poročevalec Državnega zbora, št. 74, 2000.
- Predlog zakona o javnih uslužbencih, Poročevalec Državnega zbora R Slovenije št. 31, 2001.
- Predlog zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo, Poročevalec Državnega zbora R Slovenije št. 83, 2002.