

# Upravljanje - ključni dejavnik uspešnosti države

## 1. Uvodna pojasnila

Sistemi imajo nekaj skupnih značilnosti: opravljajo koristne funkcije, ki jih opredeljujemo kot poslanstvo; razpolagajo s sredstvi, potrebnimi za uresničevanje poslanstva; delujejo po vnaprej opredeljenih pravilih; imajo upravljavski center, ki usmerja njihovo delovanje. Vse našteto velja tudi za sistem, ki mu pravimo država.

Še predvsem za socialno-ekonomske sisteme velja, da je njihova uspešnost najbolj odvisna od njihovega upravljanja. O tem, kako naj bi delovalo upravljanje države, govori ta prispevek v nadaljevanju pod 2. Dejansko pa se sodobno državo pogosto ne upravlja tako, kot bi bilo najbolje za njene državljane, pač pa se ga podreja interesom njenih elit, predvsem kapitalskih. Ta način upravljanja imenujem neoliberalni koncept države in o njem je nekaj več povedanega pod 3. Oddelek 4 govori o povezavah med upravljanjem države in sedanjo gospodarsko krizo, pod 5 pa je zapisanih nekaj sklepnih ocen.

Vsebina, ki jo prispevek obravnava, je kompleksna pa tudi sicer zahtevna, sam prispevek pa naj bi po številu strani ne bil dolg. V njem najdemo kar veliko ocen, ki so vsebinsko med seboj sicer povezane, niso pa podkrepljene s podrobnejšimi pojasnili. Zaradi tega utegne biti prizadeta njihova prepričljivost; po drugi strani pa ne gre prezreti, da zahtevnejše probleme lažje dojemamo, če besedno niso preobširno predstavljeni oziroma so zapisani v obliki tez.

## 2. O upravljanju države, kakršno naj bi bilo

Tri sestavine upravljanja države so predvsem pomembne. To so poslanstvo države, pravila oziroma pravni red po katerem država deluje, ter njeno upravljanje v ožjem smislu. O vsaki od njih je primerno nekaj več povedati.

Najprej o **poslanstvu**. Praviloma se ga opredeli v ustavi, vendar ne neposredno, pač z večjim številom določil. Njihovo vsebino lahko tako povzamemo:

Poslanstvo države je skrbeti za splošne pogoje, da državljani lahko enakopravno in uspešno uresničujejo svoje materialne in druge interese, pa pri tem ne ravnajo v nasprotju z vrednotami družbe in pravnim redom države. Med prednostne interese državljana, ki mu jih naj država pomaga uresničiti, se uvršča osebno varnost, možnost brezplačnega izobraževanja, njegovi usposobljenosti primerno zaposlitev in socialno varnost.

Gornji zapis po vsebini verjetno ni oporečen, to pa pomeni, da sodobna država svoje poslanstvo primerno opredeljuje. Če njeni državljani z državo niso zadovoljni, vzroke za to ne gre iskati v tem, kako je njeno poslanstvo zapisano, pač pa v njegovem neustreznem uresničevanju.

Za najbolj splošna **pravila**, po katerih ravnajo državljani v medsebojnih razmerjih in v razmerju do države, veljajo za večino sprejemljive družbene vrednote. Med nje je v sodobni družbi primerno uvrstiti predvsem poštenost, dostojanstvo človeka, družbeno učinkovitost in solidarnost. Država vrednote nadgrajuje s pravnim redom, učinkovito delovanje pravne države pa je za uresničevanja njenega poslanstva ključnega pomena. Države pravno različno delujejo, nekatere dobro, druge slabše. Zanesljiv kriterij za to presojo je korupcija; če je te veliko, gre v taki državi več ali manj vse narobe, še predvsem pa njeno gospodarstvo ni uspešno.

In sedaj nekaj več o **upravljanju države v ožjem smislu**. Najprej o organizacijski sestavi države, prilagojeni potrebam upravljanja. Ta vključuje praviloma naslednje podsisteme:

- **Gospodarstvo**. To je osrednji podsistem države. Deluje pretežno po pravilih trga, država pa skrbi za dobro delujoča tržna pravila in za gospodarske aktivnosti z značajem infrastrukture. Specifičen del infrastrukture je bančni sistem, ki ga država prednostno ureja preko centralne banke, pa tudi s solastništvom večjih bank. Zelo pomembna naloga države je tudi usmerjanje dolgoročnega razvoja gospodarstva, predvsem s ciljem krepiti njegovo konkurenčnost.
- **Podsistemi za oskrbo s pretežno netržnimi storitvami**. Med pomembnejšimi so sistemi za izobraževanje, zdravstvo in socialno varstvo, financira pa se jih pretežno s sredstvi, zbranimi z davki in prispevki.
- **Upravljavski podsistem**. Njegove ključni deli so: vlada, parlament, državna uprava, sodni sistem.

Osrednjo vlogo pri upravljanju države ima vlada. Aktualni so naslednji vidiki njenega delovanja:

- **Temeljne naloge vlade**
  - Skrbi za pripravo in uresničevanje razvojne strategije države. V njej se razvojne cilje tako opredeli, da se z njimi na najboljši način podpira uresničevanje poslanstva države. Težišče strategije je praviloma na aktivnostih, ki krepijo konkurenčno sposobnost gospodarstva.
  - Skrbi za učinkovito tekoče delovanje vseh podsistemov države.
- **Ključna orodja**, ki jih vlada uporablja pri izvajanju njenih nalog
  - pravni red z mehanizmi njegovega vzdrževanja
  - proračunska sredstva. V evropskih državah se preko proračuna porabi do 50% družbenega proizvoda.
  - solastništvo države v bankah in podjetjih, ki so za državo strateškega pomena.
  - državna uprava.
- **Dejavniki uspešnosti vlade.** Najbolj je uspešnost vlade odvisna od njenega predsednika. Njegova učinkovitost je pogojena predvsem z naslednjimi dejavniki:
  - usposobljenost za vodenje velikih socialno-ekonomskih sistemov
  - zavezanost doslednemu etičnemu ravnanju
  - učinkovit nadzor delovanja vlade.

Usposobljenost in zavezanost etičnemu ravnanju ter učinkovit nadzor vlade so torej osrednji pogoj, da vlada učinkovito deluje in država zadovoljivo uresničuje svoje poslanstvo. Zakaj je usposobljenost pomembna, ni potrebno pojasnjevati. O etiki le to, da neetično ravnanje vlade močno obremenjuje pravnost države, posledica pa je njeno splošno slabo delovanje. Oboje, to je usposobljenost in etično ravnanje zagotavljamo z učinkovitim nadzorom vlade. Zato je nadzor vlade ključen za uspešno upravljanje države.

Organ, ki izvaja nadzor vlade, seveda ne sme biti od nje odvisen, sestavljen pa naj bo iz oseb, ki so tudi same vrhunsko usposobljene in zavezane etičnemu ravnanju. To usmeritev se žal premalo spoštuje. Vlogo nadzora se namreč praviloma prepušča parlamentu, ki pa ji največkrat ni dorastel in je to neredko med glavnimi razlogi za slabo upravljanje države.

Kako pomemben je učinkovit nadzor, se nazorno kaže pri vodenju večjih poslovnih sistemov. Sistemi z učinkovitim nadzorom so namreč praviloma razvojno uspešni, če iščemo razloge, zakaj je konkreten sistem neuspešen, pa jih bomo največkrat odkrili v neučinkovitosti njegovega nadzornega organa. To potrjujejo tudi izkušnje, ki jih ima Slovenija z večjimi podjetji v državni lasti. Večina teh podjetij je namreč v preteklih letih razvojno nazadovala – to predstavlja danes enega osrednjih problemov države -, daleč najbolj odgovorna za to pa je politika, ki je v njihove nadzorne svete pretežno imenovala osebe glede na njihove politične zasluge.

Gospodarstvo pozna dovolj dobro organizacijsko rešitev za izvajanje nadzora posloводства, to je nadzorni svet. Država je glede tega veliko slabše opremljena. Kako pri njej nadzor zadovoljivo razrešiti, spada med zahtevne probleme, s katerimi se srečuje večina današnjih držav. Državam, ki ga ne bodo zadovoljivo razrešile, se tudi v prihodnje obeta nemalo gospodarskih in drugih težav.

### 3. Neoliberalni koncept upravljanja države

Koncept upravljanja države, predstavljen v prejšnji točki, se v praksi le omejeno uresničuje. V razvitem svetu namreč prevladuje koncept, ki izhaja iz neoliberalne paradigme. Bistvene značilnosti tako zasnovanega upravljanja države so naslednje.

Najprej o temeljnih postulatih, verovanjih neoliberalizma:

- Trg je sposoben učinkovito urejati večino ekonomsko - socialnih razmerij v državi; njegov osnovni motiv delovanja je dobiček in zato naj bo čim manj omejitev pri njegovem pridobivanju.
- Država naj bo vitka - gospodarstvo naj zato davčno čim manj obremenjuje -, svoje delovanje pa naj prednostno omeji na aktivnosti, ki podpirajo učinkovito delovanje trga in naj torej predvsem pravno dobro deluje.

Neoliberalna država prednostno uresničuje naslednje usmeritve, čeprav jih formalno za take ne razglašajo:

- Poslanstvo države je zadovoljevati interese kapitala, še predvsem njegovega dela, ki deluje v obliki velikih bank in drugih poslovnih korporacij; posredno naj bi se po tej poti učinkovito zadovoljevali tudi splošni interesi. Temu naj se podreja tudi upravljanje države.

- Bogatenje je visoko čislana vrednota, solidarnost pa vrednota, ki naj ne bo skrb države. Zaradi dobička je dovoljeno domala vse, tudi uničevanje naravnega okolja.

Specifična neoliberalna ureditev je globalizacija, to je sistem svetovnih razsežnosti, ki za blago in kapital odpravlja državne meje, ohranja pa jih za delovno silo. Rezultati globalizacije se kažejo predvsem tako:

- V gospodarsko manj razvitih državah, ki se jih primerno upravlja, globalizacija pospešuje gospodarski razvoj. Najbolj velja to za Kitajsko.
- V razvitih državah se zaradi globalizacije slabšajo socialne razmere večine prebivalstva, pa čeprav se spričo izjemnega tehnološkega razvoja njegova produktivnost močno povečuje. Povprečen Američan in Evropejec živita zato danes manj kvalitetno kot pred tridesetimi leti, še slabše pa se jima obeta v prihodnje.

Med konceptom države, ki naj bi imel prednost in smo njegovo upravljanje predstavili v prvem delu tega prispevka (koncept A) in neoliberalno državo (koncept B) so vsaj tri pomembne razlike:

- Koncept A izhaja iz spoznanja, da je trg sicer učinkovita oblika delovanja gospodarstva, tako organizirano gospodarstvo pa je vendarle potrebno učinkovito pravno regulirati in ga tudi razvojno usmerjati. Koncept B se zadovoljuje z dobro delujočo pravno državo, njeno razvojno usmerjanje pa ima za škodljivo.
- Po konceptu A naj bo poslanstvo države zadovoljevanje interesov večine, po konceptu B naj imajo prednost interesi kapitala, saj naj bi se posredno tako zadovoljevalo tudi interese večine; žal slednjega praksa niti približno ne potrjuje.
- Delovanju trga prepuščeno globalizacijo koncept A prepozna za vprašljivo rešitev, po konceptu B globalizacija izboljšuje pogoje za ustvarjanje dobičkov – tudi z uničevanjem socialne države v razvitem svetu - in zato zasluži vso podporo.

Kot rečeno, v svetu danes prevladuje neoliberalni koncept države. Ena posledic tega je tudi gospodarska kriza, ki ta čas najbolj obremenjuje države, ki sicer veljajo za razvite. Neoliberalizem povzroča na sploh veliko več škode kot koristi in naj bi se zato njegovo uporabo omejevalo. To pa bi predvsem zahtevalo omejevanje družbene moči posameznikov, ki temelji na kapitalu. Za to se ponuja nekaj rešitev. Ena je v takih spremembah parlamentarnega sistema, ki se bodo odrazile v učinkovitem nadzoru vlade. Druga pot pa je v neposrednem omejevanju družbene moči kapitala, v ta okvir pa lahko uvrstimo naslednje: solastništvo države v večjih poslovnih sistemih, še predvsem v bankah, seveda ob predpostavki, da država to lastnino učinkovito upravlja; solastništvo zaposlenih v podjetjih; učinkovitejša regulacija bank; ukinitve davčnih oaz in razumnejše obdavčevanje dohodkov od kapitala. Take in podobne spremembe je žal težko uresničiti, dokler se države upravlja po vzorcih, ki ta čas prevladujejo. Upamo lahko le, da se jih ne bo pričelo uvajati šele po tem, ko bodo izsiljene preko širših družbenih nemirov.

#### 4. Gospodarska kriza in upravljanje države

Gospodarska kriza je države različno prizadela, pa tudi pri njenem zdravljenju niso enako uspešne. Te razlike je mogoče zadovoljivo razložiti z naslednjim:

- Gospodarsko krizo praviloma povzroči nezadostno tržno povpraševanje. Ta problem je v državi, ki se jo neoliberalno upravlja, sicer stalno prisoten, vendar se ga tako ne opaža, ker se ga razrešuje z dodatnim povpraševanjem, ki se ga prekomerno kreditno financira. Pomembno vlogo pri ustvarjanju tega povpraševanja ima država s svojo sposobnostjo, da se v velikem obsegu zadolžuje, bodisi neposredno ali pa preko svoje centralne banke. Ko se možnosti takega financiranja izčrpa – to se zgodi, ko postane očitno, da znaten del dolžnikov kreditov ne zmore vračati - , izbruhne najprej finančna in za njo še kriza nezadostnega povpraševanja, ki se odrazi v padcu družbenega proizvoda in močno povečani nezaposlenosti.
- Vzrokov, zakaj prihaja do nezadostnega povpraševanja, je sicer več, med bolj pomembnimi pa sta naslednja dva:
  - Neoliberalno vodena država deluje tako, da je delež kapitala v delitvi družbenega proizvoda vse večji. To povzroča težave na strani povpraševanja, saj je primarna usmeritev kapitala, da z bogatenjem krepí svojo družbeno moč, ne pa da troši. Nezadostno povpraševanje je torej v pomembnem delu posledica systemske napake neoliberalizma, da se namreč najbolj splošno družbeno aktivnost, to je ustvarjanje družbenega produkta, na osnovi lastnine prekomerno zlorablja za zadovoljevanje osebnih interesov.
  - Slaba konkurenčnost države je pogosto drugi pomembni vzrok za nezadostno tržno povpraševanje. Ta je posledica neučinkovitega upravljanja države, vse bolj pa jo povzroča tudi to, da v razmerah globalizacije država v »razvitem« svetu preprosto ni dorastla konkurenci držav z izrazito ceneno delovno silo in visoko tehnološko opremljenostjo, ki jim jo zagotavlja kapital razvitih držav.

Naj ob upoštevanju gornjih navedb na primeru nekaterih držav opredelimo razlike, ki so med njimi, ko gre za sedanjo gospodarsko krizo:

- **ZDA.** Tu se je kriza v letu 2008 pričela. Razlogi: poudarjeno neoliberalno pa tudi sicer ne prav učinkovito vodenje države; nerazumno obsežna kreditna ekspanzija v predkriznih letih; zaradi globalizacije prizadeta lastna konkurenčnost. ZDA so po drugi stani razmeroma učinkovite pri zdravljenju krize. Ta uspeh gre v velikem delu pripisati naslednjemu: nova, to je Obamina administracija, je upravljanje države precej izboljšala; država ima še vedno to prednost, da lahko z velikim dodatnim zadolževanjem v tujini spodbuja domače povpraševanje.
- **Nemčija.** Kriza jo je srednje močno prizadela, država pa jo je uspela razmeroma hitro in učinkovito pozdraviti. Ta uspeh je bil možen predvsem zaradi dvojega: država je usmeritve neoliberalizma omejeno uveljavila, kar najbolje dokazuje pomembna vloga, ki jo imajo zaposleni pri upravljanju njenih večjih poslovnih sistemov; državo se dolgoročno razmeroma učinkovito upravlja, odraz tega pa sta razvitost in visoka konkurenčnost njene industrije ter ne zelo razširjena korupcija.
- **Skandinavske države.** Upravljanje teh držav je med najbolj učinkovitimi v svetu in zato so tudi njihove težave, ki jih povzroča gospodarska kriza, razmeroma blage. Za ta uspeh je v nemajhni meri zaslužno splošno prakticanje vrednot, ki temeljijo na protestantizmu.
- **Države južne Evrope.** Te države se slabo upravlja, kar se odraža v močno razširjeni korupciji in omejeni konkurenčnosti njihovih gospodarstev. V letih pred krizo se je večina njih spričo cvetočega neoliberalizma na veliko zadolževala v tujini, le malo teh sredstev pa je bilo porabljenih za produktivne naložbe; pri njihovi porabi so namreč imele prednost končna potrošnja in naložbe v nepremičnine, nemajhen del pa je poniknil v kanalih korupcije. S pojavom krize so se viri zadolževanja močno skrčili, to je povzročilo velik padec tržnega povpraševanja, ki ga še pogloblja skromna konkurenčnost gospodarstva. Večina teh držav je ta čas v izjemnem položaju: imajo visoko nezaposlenost, so v tujini prezadolžene in nimajo primernih vzvodov, s katerimi bi okrepile tržno povpraševanje in s tem gospodarsko rast. Tak njihov položaj ni le posledica lastnega slabega upravljanja, pač pa ga je v veliki meri povzročilo tudi vse prej kot učinkovito upravljanje njihovega širšega sistema, to je Evropske unije.
- **Slovenija.** Slovenija je že ves čas slabo vodena, zato je njena konkurenčnost danes slabša, kot je bila pred desetimi leti, močno pa jo obremenjuje tudi zelo razširjena korupcija. Nekaj let pred krizo se je država na veliko zadolževala v tujini in tako pridobljena sredstva porabila podobno, kot druge države južne Evrope ali pa celo slabše; veliko sredstev se je namreč v Sloveniji izgubilo v procesu menedžerskih lastniških prevzemov podjetij. Njen položaj je torej vse prej kot ugoden, tudi zato, ker pri njenem upravljanju za sedaj ni zaznati sprememb, ki bi obetale potreben napredek.

## 5. Sklepna misel

Predvsem del sveta, ki ta čas še vedno velja za razvitega, doživlja resno ekonomsko in družbeno krizo. Povzročilo jo je neprimerno, na vrednotah neoliberalizma temelječe upravljanje držav. Krizo bo mogoče dolgoročno pozdraviti le s kvalitetnimi spremembami v upravljanju, tako posameznih držav kot njihovih širših asociacij. Izhodišče teh sprememb naj bo drugačno razumevanje in uresničevanje poslanstva države – prednostno naj bo usmerjeno v zadovoljevanje interesov večine in ne kapitalskih elit -, neposredni cilj pa predvsem učinkovit nadzor inštitucij, ki obvladujejo ključne upravljavske vzvode države.