

UPRAVLJANJE DRŽAVE KOT KLJUČNI DEJAVNIK NJENE USPEŠNOSTI

Sistemske slabosti slovenskega modela in smeri njegove prenove

Andrej Cetinski

Povzetek

Razvojna uspešnost države in zadovoljstvo njenih prebivalcev sta v največji meri odvisna od kakovosti njenega upravljanja. Upravljanje sestavljata dve soodvisni dejavnosti – vodenje, ki ga izvaja vlada, in nadzor vodenja, ki je poslanstvo parlamenta –, njegova učinkovitost pa je pogojena s spoštovanjem štirih načel: vodenje naj bo zaupano le etično neoporečnim osebam z uspešnimi vodstvenimi izkušnjami; nadzorni organ naj bo vodstvu nadrejen in naj v razmerju do njega deluje enotno; organi upravljanja naj delujejo prednostno v korist ključnih deležnikov sistema, v državi torej volivcev; upravljanje naj dosledno spoštuje temeljne družbene vrednote, še posebej poštenost.

Razprava ugotavlja, da slovenska ureditev nobenega od teh načel ne uresničuje zadovoljivo. Veljavni volilni sistem prepušča vodstvom strank odločilen vpliv na sestavo parlamenta, model običajne koalicije razdeli parlament na dva nasprotujoča si pola in s tem izvotli nadzor izvršilne oblasti, razbohoteno politično kadrovanje pa je ključna vodstvena mesta v javnem sektorju in v državnih podjetjih podredilo merilu strankarske pripadnosti namesto merilu integritete. Rezultat je ureditev, ki jo je primerneje kot demokracijo označiti za strankokracijo; njene posledice so razvojno zaostajanje, šibko delujoč javni sektor, razvita korupcija, družbena razdvojenost in naraščajoča privlačnost avtoritarnih alternativ.

Predlagana je celovita prenova modela upravljanja, zasnovana na kombiniranem volilnem sistemu, strokovno in etično preverjeni vladi, ki jo imenuje parlament, enotnem parlamentarnem nadzoru, radikalni omejitvi političnega kadrovanja ter na decentralizaciji oblasti in okrepljeni vlogi referendumu. Ker aktualna politika takim spremembam iz interesnih razlogov ni naklonjena, je edini realni nosilec prenove dobro organizirana civilna družba.

Ključne besede: upravljanje države, demokracija, strankokracija, nadzor izvršilne oblasti, volilni sistem, politično kadrovanje, etika v politiki, razvojna uspešnost, decentralizacija, civilna družba.

1 Uvod

Slovenija bi po svojih objektivnih danostih lahko sodila med razvojno najuspešnejše članice Evropske unije. Da tega mesta ne zaseda, ni posledica pomanjkanja gospodarskih sposobnosti; slovensko gospodarstvo se v mednarodni konkurenci praviloma dobro odreže in prav njegovim dosežkom se je treba zahvaliti, da kljub slabemu upravljanju države živimo v povprečju razmeroma dobro. Tisto, kar državo zadržuje, je način, kako se jo upravlja.

Teza, iz katere izhaja razprava, je preprosta: med vsemi dejavniki, ki vplivajo na uspešnost države, ima osrednjo vlogo njeno upravljanje. Tržno gospodarstvo je nujen, ne pa zadosten pogoj razvojne uspešnosti; kar razlikuje uspešne države od manj uspešnih, je kakovost političnega upravljanja.

Ta ugotovitev ni zgolj teoretična – pojasnjuje, zakaj imamo tako pogoste menjave vlad, zakaj javni sektor in v njem posebej zdravstvo deluje slabše, kot bi mogel, zakaj je korupcija tako trdovratna in zakaj smo kot družba politično čedalje bolj razdvojeni.

Namen razprave je trojen: opredeliti pojem upravljanja države in načela, ki pogojujejo njegovo učinkovitost; s pomočjo teh načel diagnosticirati osrednje slabosti veljavne slovenske ureditve; ter predstaviti zaokrožen predlog prenove skupaj z vprašanjem, kdo je lahko njen nosilec. Besedilo je nastalo s sintezo avtorjevih objav v Delu, Dnevniku, Objektivu in Mladini ter njegovih neobjavljenih analitičnih zapisov, ki so bili za to priložnost na novo urejeni in poenoteni. Vrednostne ocene odražajo spoznanja pisca in jih je ta pripravljen dopolniti na podlagi razumnih argumentov.

2 Upravljanje države: pojem in načela

2.1 Vodenje in nadzor vodenja

Upravljanje – tako države kot večjih poslovnih sistemov – je proces, ki ga sestavljata dve močno soodvisni dejavnosti: vodenje in nadzor vodenja. V delniški družbi izvaja vodenje uprava, nadzor pa nadzorni svet, ki mu je zaupano tudi določanje temeljnih razvojnih smeri sistema. V državi je vodenje zaupano vladi, njen nadzor pa parlamentu. Ne gre zgolj za ponazoritveno analogijo, temveč za isto strukturno logiko.

Primerjava razkriva pomembno razliko. Poslovni sistemi ta načela praviloma dosledno spoštujejo, saj v konkurenčnih razmerah sicer ne bi preživel. Država jih pogosto obide, ne da bi bil zaradi tega ogrožen njen obstoj: posledice slabega upravljanja ne prizadenejo tistih, ki ga izvajajo, temveč bremenijo večino prebivalstva, še posebej revnejše sloje. Prav odsotnost neposredne sankcije je razlog, da se slabosti v upravljanju države ohranjajo desetletja.

2.2 Štiri načela učinkovitega upravljanja

Iz upravljaljske teorije in prakse je mogoče izpeljati štiri načela, katerih spoštovanje je pogoj učinkovitega upravljanja države:

- **Kakovost vodenja.** Vodenje naj se poveri le etično nespornim osebam z uspešnimi izkušnjami iz vodenja zahtevnih sistemov; v državi velja dodatna omejitev, da kadrovanje članov vlade ne bo politično.
- **Nadrejenost in enotnost nadzora.** Nadzorni organ naj bo vodstvu nadrejen, v razmerju do njega pa naj deluje usklajeno, torej enotno. Nadzor, ki je notranje razklan, ni nadzor.
- **Ciljna usmerjenost.** Organi upravljanja naj prednostno delujejo v korist ključnih deležnikov sistema, ki ga upravljajo; v poslovnem sistemu so to lastniki, v državi pa volivci.
- **Etičnost.** Pri upravljanju naj se dosledno spoštuje temeljne družbene vrednote, še posebej poštenost, resnicoljubnost, solidarnost in zavračanje sovraštva.

Vsako od načel odpravlja specifično tveganje: prvo tveganje nesposobnega vodenja, drugo tveganje neomejene oblasti, tretje tveganje prisvojitve javnega dobra s strani ozkih interesov, četrto pa tveganje, da se upravljanje sprevrže v sistem menjav in uslug. Ko je kršeno eno samo,

se učinkovitost upravljanja zmanjša; ko so kršena vsa štiri hkrati, upravljanje postane zgolj razdeljevanje oblasti.

2.3 Demokratično in avtokratsko upravljanje

V praksi se uporabljata dva tipa upravljanja države. Osrednja razlika med njima je v ciljni usmerjenosti: demokracija naj bi prednostno zadovoljevala interese večine, avtokracija pa interese oblasti in elit, na katere se ta opira. Iz tega izhaja druga, še bolj prepoznavna razlika: demokracija obravnava nadzor vrhnje politične oblasti – izvajajo ga parlament, sodna oblast in neodvisna javna občila – kot osrednjo sestavino svoje ureditve, avtokracija pa ga dosledno zavrača; zato si avtoritarna oblast prednostno podredi prav sodstvo in neodvisne medije.

Demokratično upravljanje je, če je pravilno organizirano in dobro izvajano, bistveno učinkovitejše od avtoritarnega. Prav pogoj »pravilno organizirano« pa v današnjih razmerah največkrat ni izpolnjen. Ko demokracija ni sposobna države učinkovito upravljati, se konkurenčnost avtoritarnih oblik vladavine samodejno krepi – to ni ideološka trditev, temveč opažanje, ki ga potrjuje politični razvoj v več evropskih državah zadnjega desetletja.

3 Sistemske slabosti slovenskega modela

Če veljavno slovensko ureditev presojamo z merili iz prejšnjega poglavja, ugotovimo, da nobenega od štirih načel ne uresničuje zadovoljivo. Slabosti niso naključne in niso posledica ravnanja posameznih akterjev; vgrajene so v sistem in delujejo ne glede na to, katera politična opcija je na oblasti. Prav zato jih ni mogoče odpraviti z zamenjavo oseb, temveč le s sistemsko prenovo.

3.1 Volilni sistem in nastanek strankokracije

Osrednja slabost veljavnega volilnega sistema je, da vodstvom strank dopušča odločilen vpliv na to, kdo bo stranko zastopal v parlamentu. Volivci po vsebini volimo stranke, ne poslancev. Posledica je jasna: poslanec je prednostno zavezan vodstvu svoje stranke in ne volivcem, ki so mu mandat zaupali.

Na tej ureditvi je zasnovan neformalni, a zelo dobro delujoči politični model, ki ga je primerno poimenovati strankokracija. Z njo je razumeti vladavino političnih strank, ki daje interesom strank in njihovih ključnih podpornikov, med njimi kapitala, prednost pred koristmi družbe kot celote. Strankokracija ohranja formalne mehanizme demokracije, predvsem volitve, vendar si jih je prilagodila tako, da ne ogrožajo njenega jedra. S tem negira tretje načelo učinkovitega upravljanja.

Rešitev je znana. Strokovna skupina, ki je delovala v okviru civilnodruženega združenja Sinteza – KCD, je pripravila predlog kombiniranega volilnega sistema, prilagojenega slovenskim razmeram; podprl ga je tudi dr. Ciril Ribičič. Predlog je bil strankam predstavljen, vendar zanj že leta ni mogoče zbrati podpore. Delna izboljšava, uvedba preferenčnega glasu, je bila predmet posvetovalnega referenduma; volivci so jo podprli, a se politika njeni dosledni uveljavitvi še vedno izmika.

3.2 Koalicijska vlada kot generator razdvojenosti

Druga sistemska slabost je model, po katerem oblikujemo vlado. Model tako imenovane običajne koalicije razdeli parlament na dva običajno podobno velika dela: na koalicijo, ki vlada, in na opozicijo, katere osrednji motiv delovanja je, da koaliciji vladanje otežuje, saj si od neuspešnosti vlade lahko obeta boljši rezultat na naslednjih volitvah.

Ureditev krši dve načeli hkrati. Prvo zato, ker predpostavlja, da v vladi delujejo vodje koalicijskih strank, vlado pa vodi prvi človek najmočnejše med njimi – oseba, izbrana kot uspešna vodja politične kampanje, kar še zdaleč ne pomeni, da je usposobljena za vodenje najzahtevnejšega sistema v državi. Drugo zato, ker onemogoča enotno delovanje nadzornega organa: parlament, razdeljen na dva nasprotujoča si pola, vlade ne more dobronamerno nadzirati.

Model ima še eno, nič manj resno posledico: deluje kot sistemsko orodje, ki ne razdvaja zgolj politike, temveč razdvojenost prenaša v širšo družbo. Razdvojenost Slovencev, ki jo javna razprava pogosto pripisuje predvsem dediščini medvojnih in poveljnih razhajanj, ima danes močan sistemski vir prav v modelu oblikovanja vlade. Kdor jo želi blažiti, mora poseči po sistemskih vzrokih; pravne izjave ne zadoščajo.

3.3 Izvotlitev parlamentarne nadzora

Nadzor izvršilne oblasti je ključni dejavnik uspešnosti demokracije. Člen 110 ustave določa, da so vlada in posamezni ministri v okviru svojih pristojnosti sicer samostojni, odgovorni pa so državnemu zboru. Formalno je torej parlament vladi nadrejen, dejansko pa ni.

Razlogi so trije in delujejo skupaj. Prvi je volilni sistem, ki poslance veže na vodstva strank. Drugi je model koalicijske vlade: koalicijski poslanci so vsebinsko podrejeni vladi in ji poslušno sledijo, opozicijski pa vlade ne nadzirajo zato, da bi bolje delovala, temveč ji delovanje otežujejo. Tretji je razporeditev vodstvenih funkcij: ključne pristojnosti v vladi so zaupane vodjem strank, ti pa so nadrejeni svojim poslancem. Nadzorovani tako nadzoruje nadzornika.

Iz sistema je s tem izločen eden ključnih dejavnikov učinkovitega upravljanja. Oblast brez nadzora pa ni le neučinkovita, hitro se tudi izrodi; prav zato je nadzor izvršilne oblasti hkrati upravljavsko in etično vprašanje.

3.4 Politično kadrovanje

Politično kadrovanje izvajajo pretežno vodstva strank, največ možnosti zanj pa se jim ponuja takrat, ko njihove stranke sodelujejo v vladi. Naša ureditev tako kadrovanje obravnava izrazito prizanesljivo, zato je večina ključnih vodstvenih mest v javnem sektorju – v državni upravi, javnih zavodih in agencijah – ter v državnih podjetjih zasedenih s politično kadrovanimi osebami. Prednostno merilo izbire ni integriteta, torej usposobljenost in poštenost, temveč politična pripadnost in poslušnost vodstvu stranke.

Posledice so tri. Prvič, politično nastavljeni poslanci vlade ne morejo nadzirati, odsotnost nadzora pa bistveno slabi njeno učinkovitost. Drugič, javni sektor – kar najbolj boleče zaznavamo v zdravstvu – in državna podjetja delujejo veliko slabše, kot bi ob običajnem kadrovanju svojih

vodstev. In tretjič, politično kadrovanje ustvarja ugodno okolje za korupcijo, ki jo upravičeno uvrščamo med osrednje grobarje demokracije.

V državah s spodobno urejeno demokracijo tako kadrovanje sistemsko preprečujejo, pogosto z rešitvijo, po kateri so pomembne kadrovske odločitve predmet dogovora treh interesnih skupin: politike, zaposlenih v ustanovi ali podjetju ter zainteresirane civilne družbe. Slovenska ureditev, uveljavljena že ob osamosvojitvi, je moč politike pri kadrovanju monopolizirala. Uporabne rešitve so na voljo že od leta 2017, ko jih je v knjigi Javna hiša Slovenija predstavil dr. Franci Demšar; politika jih vseskozi ignorira.

3.5 Centralizacija, referendum in soupravljanje

Slovenska politična oblast je izrazito centralizirana. Ustava sicer predvideva ustanovitev pokrajin, vendar jih kljub dolgoletnim razpravam nismo uvedli, čeprav je decentralizacija ena najbolj preverjenih rešitev za približevanje upravljanja interesom večine. Podobno velja za referendum: to orodje neposrednega nadzora oblasti je obremenjeno s toliko omejitvami, da k učinkovitosti upravljanja ne prispeva veliko.

Slabo urejeno ostaja tudi soupravljanje. Pri upravljanju podjetij ima zgledno ureditev Nemčija, kjer v nadzornih svetih večjih podjetij polovica odločitvenih glasov pripada lastnikom, druga polovica pa delu. Pri zavodih in drugih organizacijah javnega sektorja bi demokratičnim načelom ustrezalo soupravljanje uporabnikov storitev, zaposlenih in vladajoče politike. V slovenski ureditvi ima v obeh primerih osrednjo odločitveno moč vladajoča politika, kar javni sektor in upravljanje državnega premoženja spreminja v gojišče klientelizma in korupcije.

4 Etika kot pogoj upravljalvske učinkovitosti

Med dejavniki, od katerih je odvisna učinkovitost demokracije, ima osrednjo vlogo etika. Demokratično upravljanje mora spoštovati temeljne človekove vrednote – poštenost, resnico, solidarnost in zavračanje sovraštva –, saj se sicer hitro kvari in izrodi. Pojavne oblike njihovega nespoštovanja so korupcija, lažniva politika in načrtno spodbujanje nasprotij v družbi; vse troje učinkovitost upravljanja močno slabi.

Tako neetičnega ravnanja politike, kot smo mu priča danes, verjetno še ni bilo. Spodbuja ga predvsem neoliberalizem z usmeritvijo, da je svoboden trg sposoben razreševati večino družbenih problemov, in z vrednostnim sistemom, v katerem je bogatenje vrednota. Demokracija se je tej usmeritvi vse bolj prilagajala, tako da njeno upravljanje danes prednostno zadovoljuje interese kapitala. Posebej pomembne so štiri posledice: izjemno se je povečalo premoženje majhnega dela prebivalstva, socialna država je osiromašena, politična etika je oslabela, demokracija pa se je v velikem delu izrodila v strankokracijo. Nazoren pokazatelj je gibanje davčnih obremenitev: najvišja davčna stopnja je v Združenih državah leta 1961 znašala 91 odstotkov, leta 1980 sedemdeset, leta 2020 pa še 37 odstotkov. Razlika v učinkih: danski proračun je leta 2019 z davki na dohodek in premoženje zbral 31 odstotkov BDP, slovenski pa osem.

Etike pa ne slabijo le ideološke usmeritve. Neetično ravnanje močno olajšuje tudi neprimerna sistemska ureditev – v slovenskem primeru volilni sistem, model oblikovanja vlade in zakonodaja

o političnem kadrovanju. Etika in sistem sta povezana v obe smeri: šibka etika izrablja slab sistem, slab sistem pa etiko dodatno slabi. Zato je s spremembo sistemske ureditve mogoče etičnost politike izboljšati, tudi če se vrednostni obrat v družbi ne zgodi hkrati.

5 Posledice slabega upravljanja

5.1 Razvojno zaostajanje

Razvojna uspešnost države se najpogosteje izraža z bruto domačim proizvodom na prebivalca. Po tem merilu je v Evropi najuspešnejša Švica; njen BDP na prebivalca je v zadnjih letih znašal približno dvainpolkratnik povprečja Evropske unije, v primerjavi s Slovenijo pa je bil ta količnik še bistveno višji. Slovenija se v Uniji uvršča med manj uspešne članice.

Poučna je dolgoročna primerjava z Avstrijo, ki je zaradi podobne velikosti in bližine najbolj merodajna. Leta 1995 je bil avstrijski BDP na prebivalca 2,8-krat višji od slovenskega, leta 2019 pa še vedno skoraj dvakrat višji. Povprečni letni prirast BDP na prebivalca je v obdobju 1995–2019 v Sloveniji znašal okoli 615 evrov, v Avstriji pa 905 evrov; Slovenija je torej absolutni zaostanek povečevala, ne zmanjševala – v obdobju 1960–1980 pa je med primerjanimi državami beležila najhitrejšo rast, česar v času samostojnosti ni več ponovila. Podobno neugodna je slika javnega dolga: dolg državnega proračuna je znašal 26 odstotkov BDP leta 2005, 83 odstotkov leta 2015 in 70 odstotkov leta 2018.

5.2 Nestabilnost izvršilne oblasti

Ena najbolj vidnih pojavnih oblik slabo delujoče demokracije so pogoste menjave vlad. V letih po odhodu Janeza Drnovška je Slovenija zamenjala veliko vlad, njihova povprečna doba vladanja pa je bila komaj nekaj več kot dve leti – že ta podatek zadošča za oceno, da se države v tem obdobju ni dobro upravljalo.

Kratki mandati onemogočajo dolgoročno razvojno načrtovanje, saj bo skrb za uresničevanje danes sprejetih načrtov jutri prevzela današnja opozicija; strateško razvojno politiko je zato praktično nemogoče izvajati. Neuspehi večjih razvojnih projektov iz zadnjih dveh desetletij niso naključni, temveč so pričakovana posledica sistema, ki krajša horizont odločanja na en mandat ali manj. Poleg tega vsaka menjava vlade sproži novo kadrovske valovanje v javnem sektorju, ki njegovo delovanje dodatno slabi.

5.3 Razdvojenost družbe in krepitev avtokracije

Razlogi, zaradi katerih ljudje podpirajo avtoritarne voditelje, so bili predmet tehtnih analiz. Prof. Bojan Bugarič med njimi izpostavlja tri: del ljudi po svoji naravi ni naklonjen nekaterim svoboščinam in daje prednost redu; spremembe družbenih vrednot, ki jih del prebivalstva ne sprejema, je mogoče politično zlorabiti; najvplivnejši dejavnik pa so ekonomske in socialne spremembe, ki se odražajo v nezadostni konkurenčnosti demokratičnih držav in v čedalje večjih socialnih razlikah. Tem razlagam velja dodati četrto, sistemsko: ko demokracija ni sposobna države učinkovito upravljati, avtokracija ne potrebuje prepričevanja – zadošča ji, da ponudi red tam, kjer demokracija ponuja zastoj.

6 Primerjalni vpogled

Zadrega, ki jih obravnava ta razprava, niso specifično slovenske; s podobnimi težavami se srečuje večina demokratičnih držav, kar potrjuje, da gre za splošno krizo demokracije. Pomembne pa so razlike v tem, kako posamezne države te težave obvladujejo.

Švica je od vseh znanih primerov najbolj prepričljiva. Njena ureditev je zasnovana na veliki koaliciji največjih strank, ki za ministre predlagajo primerno usposobljene osebe; vlado vodi eden njenih članov, vendar z zelo kratkim mandatom. Volivci imajo poleg tega močan vpliv na ravnanja oblasti prek daljnosežne decentralizacije in pogostih referendumov. Švica je edina meni znana država, ki je sistemsko zagotovila spoštovanje vseh štirih načel iz drugega poglavja – in kljub pestri narodnosti in verski sestavi skoraj ne pozna notranjih razprtij, po razvojni uspešnosti pa se uvršča v sam svetovni vrh.

Ugovor, da je švicarski model neuporaben za države, ki niso konfederacije, ne prepriča: predmet posnemanja niso posebnosti švicarske državne ureditve, temveč navedena štiri upravljavna načela, ki so po svoji naravi splošna. To potrjujejo tudi druge države. Avstrija je v pretežnem delu povojnega obdobja vse do leta 2017 vladala z velikimi koalicijami in bila razvojno izjemno uspešna, podobno je po letu 2005 ravnala Nemčija, model velike koalicije z nestranskim, a za vodenje usposobljenim predsednikom vlade pa je uporabila tudi Italija.

Posebno vprašanje odpira Kitajska, katere razvojna uspešnost se pogosto navaja kot dokaz, da je avtorsko upravljanje učinkovitejše od demokratičnega. Natančnejša presoja pokaže drugo: kitajski model združuje tržno gospodarstvo, dolgoročno razvojno usmerjanje in politično etiko, ki korupcijo obravnava izrazito nepopustljivo, Zahod pa je v istem obdobju v vseh treh pogledih nazadoval. Zaostajanje demokratičnega sveta torej ni dokaz o prednosti avtokracije kot take, temveč o tem, kaj se zgodi z demokracijo, ko opusti načela lastnega upravljanja. Enako velja za Evropsko unijo, katere upravljanje je formalno demokratično, po vsebini pa vse bolj kaže značilnosti strankokracije; prenovo bi bilo zato koristno izvesti tudi na ravni Unije.

7 Predlog prenove modela upravljanja

Prenova, ki jo predlagam, ne zahteva rušenja ustavne ureditve, temveč njeno dosledno dograditev. Njen cilj je demokracijo ponovno usposobiti, da državo upravlja učinkovito, pošteno in v korist večine. Sestavlja jo pet med seboj povezanih sklopov.

7.1 Prenova volilne zakonodaje

Veljavni proporcionalni volilni sistem naj se nadomesti s kombiniranim. Cilj je dvojen: volivci naj imajo odločilen vpliv na sestavo parlamenta, poslanci pa naj prednostno odgovarjajo svojim volivcem in ne vodstvu strank. To je izhodiščna sprememba, saj brez nje nobena od naslednjih ne more zaživeti; parlament, ki ga sestavljajo od strank odvisni poslanci, ne more prevzeti vloge samostojnega nadzornega organa. Kot dopolnilni ukrepi so smiselni dosleden preferenčni glas z realnim učinkom, olajšana kandidatura neodvisnih kandidatov ob enakih pravilih financiranja kampanje ter jasnejša osebna vez poslanca z območjem, ki ga zastopa.

7.2 Nov model oblikovanja in vodenja vlade

Model običajne koalicije naj se opusti. Namesto delitve parlamenta na koalicijo in opozicijo naj velja ureditev, po kateri izvršilno oblast izvaja strokovno in etično neoporečna vlada, zakonodajno oblast in nadzor vlade pa parlament kot celota. Predsednika vlade naj izvoli parlament izmed kandidatov, ki niso aktivni politiki in izpolnjujejo razpisane pogoje glede vodstvenih izkušenj in integritete.

Vlada naj bo številčno omejena, po mojem mnenju na največ deset članov. Vodje strank naj v njej ne sodelujejo, saj je sicer parlamentarni nadzor že po naravi stvari onemogočen; svoje delovanje naj usmerijo prav v nadzor vlade. Zaradi omejevanja avtorskih nagnjenj je smiselno razmisliti o kolektivnem vodenju – bodisi o tričlanskem predsedstvu bodisi o skrajšanem mandatu predsedujočega po švicarskem zgledu. Če se ta korak zdi prevelik, je vmesna možnost oblikovanje vlade po načelih velike in ne običajne koalicije, ki stranke zavezuje k usklajevanju namesto k nasprotovanju.

Prednosti take ureditve so večplastne. Izvršna oblast ni več plen volilnega zmagovalca, zato se kadrovska vojna zmanjša, kontinuiteta upravljanja pa poveča. Kakovost upravljanja se izboljša, saj odlični kampanjski politiki niso nujno tudi dobri upravljavci. Krepi se etični standard države, ker postane etična integriteta formalni pogoj za opravljanje oblasti. Model tudi zmanjšuje tekmovalni značaj politike in krepi njeno državotvorno razsežnost.

7.3 Parlament kot dejanski nadzorni organ

Z opustitvijo delitve na koalicijo in opozicijo parlament pridobi možnost, da vlado nadzira enotno in dobronamerno – s ciljem, da vlada deluje bolje, ne da ji vladanje otežuje. Sedanje nasprotovanje med poloma nadomestita usklajevanje in iskanje soglasij. Nadzor namreč ni oviranje, temveč sestavni del upravljanja.

Nadzor parlamenta pa praviloma ne zadošča. Demokracija ga dopolnjuje z dvema institucijama, ki jima je treba nameniti posebno skrb: od politike neodvisnim sodstvom in prav tako neodvisnimi javnimi občili. Krepitev pravne države je hkrati pogoj za radikalno omejevanje korupcije. Smiselno je tudi, da se obstoječi nadzorni mehanizmi – inšpekcijske službe, računsko sodišče, protikorupcijska komisija – okrepijo s sodelovanjem ustanov civilne družbe.

7.4 Radikalna omejitev političnega kadrovanja

Politično kadrovanje v javnem sektorju je treba radikalno omejiti. Pomembne kadrovske odločitve naj bodo predmet dogovora treh interesnih skupin: politike, zaposlenih ter zainteresirane civilne družbe. Za vodilne funkcije naj veljajo strokovni pogoji, javna zaslišanja kandidatov, objava referenc in preverjanje nasprotij interesov. Državno upravo je treba profesionalizirati: razpisi po strokovnih merilih, merjenje uspešnosti, napredovanje po rezultatih in zaščita strokovnih kadrov pred političnimi menjavami. Cilj je preprost – država naj deluje tudi takrat, ko se vlada zamenja.

7.5 Decentralizacija, neposredna demokracija in soupravljanje

Politično oblast je treba decentralizirati z uvedbo pokrajin, ki jih ustava predvideva že od začetka. Ob tem naj se sprost referendumski zakonodaja: olajšan začetek ljudske pobude, elektronska

podpora podpisom, možnost lokalnih in tematskih referendumov ter jasni roki odločanja. Referendum ni grožnja učinkovitemu upravljanju, temveč njegovo dopolnilo; oblast, ki se nadzora ne boji, ga tudi ne omejuje. Zanimive so tudi državljanske skupščine, kakršne pri pripravi reform uporabljata Irska in Islandija.

Soupravljanje je treba urediti po zgledu ekonomsko uspešnih držav s socialno-tržnim gospodarstvom: pri upravljanju podjetij naj se razmerje med delom in kapitalom približa nemški ureditvi, pri zavodih javnega sektorja pa naj soupravljajo predstavniki uporabnikov storitev, zaposlenih in vladajoče politike. Pri upravljanju državnega premoženja je treba omejiti vpliv vladajoče politike na sestavo organov upravljanja v korist osrednjih organizacij civilne družbe in gospodarstva. In končno: prihodnje vlade naj bistveno več skrbi namenijo razvoju države – tako sistemom javnega sektorja in gospodarski infrastrukturi kot tržnim dejavnostim, ki potrebujejo državno usmerjanje.

8 Vprašanje izvedljivosti

Težava ni v tem, da ne bi vedeli, kako demokracijo prenoviti. Težava je politika, ki taki prenovi iz interesnih razlogov ni naklonjena. Predlagane spremembe bi namreč temeljito omejile ugodnosti, ki jih politiki danes nudi strankokracija, zato jih stranke – tako leve kot desne – enotno zavračajo. Po svoje jih je mogoče razumeti, saj ljudje praviloma dajemo osebnim interesom prednost pred skupnimi; prav zato pa je iluzorno pričakovati, da bo prenova prišla od tistih, ki jih najbolj prizadene. Izkušnje to potrjujejo: predlog novega volilnega zakona čaka na parlamentarno obravnavo že leta, preferenčni glas se uveljavlja z izmikanjem, predlogi za omejitve političnega kadrovanja pa so bili preprosto prezrti.

Spremembe bo torej treba dobesedno izsiliti, to pa zmore le res dobro organizirana civilna družba. Ena od zamisli, ki se je pojavila v zadnjem času, predvideva, da bi civilna družba ustanovila posebno stranko z edinim ciljem – prenovo demokracije, da bo ta učinkovito delovala v korist večine. Taka stranka bi potrebovala močno podporo volivcev, vendar s tem ne bi smelo biti večjih težav, saj gre za cilj, ki mu večina prebivalstva ni nasprotna.

Računati je treba s postopnostjo. Politično najbolj izvedljiv sveženj obsega reformo volilnega zakona, profesionalizacijo uprave, obvezna javna zaslišanja ministrskih kandidatov in digitalno ljudsko pobudo; ustavne spremembe naj sledijo le tam, kjer so nujne. Vendar je pri tem potrebna previdnost: delne izboljšave lahko delujejo tudi kot varovalka strankokracije, saj bo politika, potem ko volivcem prizna preferenčni glas, še vztrajneje zavračala tiste spremembe, ki bi jo dejansko prizadele. Postopnost je zato sprejemljiva le, če je vnaprej jasno opredeljen njen končni cilj.

Če se prenova ne posreči, ostaneta dve možnosti. Prva je nadaljevanje sedanjega stanja s počasno erozijo upravljaljske sposobnosti države. Druga je prehod v avtoritarno upravljanje, ki bo verjetno ohranilo formalne mehanizme demokracije, predvsem volitve, izpraznilo pa njihovo vsebino. Nobena ni to, kar bi si večina želela. Ne gre pa izključiti, da nas bodo k sanaciji prisilile šele resne krize, v katere nas neprimerno upravljanje potiska.

9 Sklep

Razprava izhaja iz spoznanja, da je upravljanje države osrednji dejavnik njene uspešnosti, in ugotavlja, da slovenski model sistematično krši vsa štiri načela, katerih spoštovanje bi bilo pogoj njegove učinkovitosti. Vodenje ni zaupano najbolj usposobljenim, temveč najbolj uspešnim v strankarskem tekmovanju. Nadzor ni enoten, ker je parlament razdeljen na dva nasprotujoča si pola. Upravljanje ni usmerjeno v korist volivcev, ker so poslanci odgovorni strankam. Etika pa je vse šibkejša, ker je sistemska ureditev pri tem ne ovira.

Iz tega sledi jasen sklep: upravljanja države ne bomo izboljšali z zamenjavo oseb. Vsak nov obraz, ki vstopi v nespremenjen sistem, bo prej ali slej deloval po njegovi logiki – ne zato, ker bi bil slabši od predhodnikov, temveč zato, ker mu sistem ne dopušča drugačnega ravnanja. Potrebna je sistemska prenova, katere jedro sestavljajo tri spremembe: nov volilni sistem, ki volilcem vrne odločilen vpliv na sestavo parlamenta; strokovno in etično preverjena vlada, ki ji parlament kot celota zaupa izvajanje izvršilne oblasti; in dejanski, ne le formalni nadzor te oblasti.

Če bi te spremembe uveljavili, bi se Slovenija v razmeroma kratkem času uvrstila med upravljavsko najbolj učinkovite države v Evropi. To ni pretiran obet – gre le za to, da bi država začela spoštovati pravila upravljanja, ki jih vsako uspešno podjetje spoštuje kot samoumevna. Slabo upravljanje države je slej ko prej osrednja težava nas Slovencev; kako jo sanirati, vemo dovolj dobro. Doslej je politika vedno znova imela priložnost, da razreševanje odloži. Čas, ko je bilo mogoče tako ravnati, pa se izteka.

Viri in literatura

- Bugarič, B.: Zakaj ljudje podpirajo avtoritarne voditelje. Delo.
- Cetinski, A.: Etika – osrednji problem demokracije. Delo.
- Cetinski, A.: Model demokratičnega upravljanja države – temeljna načela. Ljubljana, 2024.
- Cetinski, A.: Nadzor oblasti in uspešnost demokracije. Objektiv.
- Cetinski, A.: O upravljanju države. Dnevnik.
- Cetinski, A.: Politično kadrovanje – osrednje orodje avtokracije. Delo, 2021.
- Cetinski, A.: Prenova sistema upravljanja države. Delo.
- Cetinski, A.: Razdvojenost Slovencev in upravljanje države. Ljubljana, 2022.
- Cetinski, A.: Samoupravna in samostojna Slovenija. Ljubljana, 2020.
- Cetinski, A.: Zakaj kot država nismo uspešni. Delo.
- Demšar, F.: Javna hiša Slovenija. Ljubljana, 2017.
- Germ, M.: Upravljanje naše skupne države. Delo.
- Jerman, B.: Nova demokracija. Dnevnik, 21. april 2026.
- Mihelčič, M.: Ravnotežna demokracija. Delo.
- Ribičič, C.: Normalizacija v dveh potezah. Objektiv, 2024.
- Sinteza – KCD: Kaj prednostno postoriti za uspešnejši razvoj Slovenije.
- Svetlik, I.: Politika in greh. Delo.
- Statistični viri: EUROSTAT; Bilten Banke Slovenije.