

## IZVAJANJE JAVNE POLITIKE NA PODROČJU ŠPORTA ZA VSE V SLOVENIJI\*

*Povzetek. Šport je v zadnjih desetletjih postal množičen pojav in pogosto del vsakodnevnih življenjskih praks ljudi. Zaradi njegove razširjenosti in raznolikih učinkov, ki jih (ne)ukvarjanje z njim prinaša ljudem, se povečuje tudi interes struktur oblasti zanj. Osrednje vprašanje tega članka je raziskati, kako oz. na kakšen način slovenska država razume, izvaja in upravičuje poseganje na področje športa za vse v zadnjem desetletnem obdobju. Prek statistične in kodirne analize javnomnenjskih, normativnih in finančnih podatkov ter izvedenih polstrukturiranih intervjujev razkrivamo stanje t. i. pol upravičenega posega, ki se po eni strani kaže skozi soglasno izražen interes po potrebi, da država spodbuja šport med državljani, po drugi strani pa skozi velike implementacijske vrzeli pri vsakodnevni izvajanju politike športa za vse. Rezultat tega je na pretirano normativni politični ravni opredeljen in finančno ter javnopolitično neuravnoteženo zasledovan javni interes.*

*Ključni pojmi: javna politika, izvajanje, javni interes, javno mnenje, financiranje, ukrepi, šport za vse*

### Uvod<sup>1</sup>

Področje športa se prek vlog, ki jih prevzema v družbi in za njo, sooča s številnimi izzivi – od tistih, ki so športu lastni, do širše družbeno relevantnih izzivov, ki jih s svojim delovanjem regulirajo tudi različni nivoji oblasti na lokalnih, nacionalnih, pa tudi nadnacionalnih ravneh političnega delova-

\* Dr. Simona Kustec Lipicer, izredna profesorica na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani; dr. Renata Slabe Erker, višja znanstvena sodelavka, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.

\*\* Izvirni znanstveni članek.

<sup>1</sup> Članek je rezultat dela in spoznanj ciljno-raziskovalnega projekta Učinkovita državna podpora za športno aktivnost državljanov (V5-1031), ki ga od 1. 10. 2010 do 30. 9. 2012 izvaja Fakulteta za družbene vede UL in Inštitut za ekonomska raziskovanja. Projekt financirata Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport ter Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije. Avtorici se na tem mestu zahvaljujeva financerjema za podporo. Iskrena zahvala tudi anonimnima recenzentoma za njune konstruktivne komentarje in sugestije.

nja.<sup>2</sup> Primarno se šport povezuje z interesom posameznika ali skupin, ki je usmerjen v določeno vrsto bodisi tekmovalnih bodisi prostočasnih dejavnosti, ki prinašajo pozitivne učinke na zdravje in osebno počutje ter zadovoljstvo, večajo socialni kapital, vključenost in participativnost posameznikov in skupin, bogatijo mogoče načine preživljanja prostega časa, odpirajo premisleke o odnosu do lastnega telesa (Blair et al., 1996; Coakley in Dunning (ur.), 2003; Coakley, 2006). Prav tako se je skozi čas šport vse bolj začelo razumevati kot enega od dejavnikov ne le posameznikove in/ali družbene, temveč tudi ekonomske konkurenčnosti v sodobni družbi, kot možno novo obliko gospodarskega oz. tržnega kapitala.

Pogled na šport je tako postopoma, a zanesljivo začenjal zaradi svoje interesne večstranskosti in dometa preraščati meje zgolj zasebnega interesa posameznika ter skupin, ki se ukvarjajo s športom, in je začel posegati na polje delovanja oblasti: bodisi tistih znotraj zasebnih športnih sfer oz. organizacij bodisi javnih oblasti držav oz. vlad.<sup>3</sup> Danes to dokazujejo številni vladni dokumenti, v katerih so opredeljeni motivi in razlogi za interes oblasti na polju športa.

Tovrsten odnos oz. razumevanje športa skozi delovanje vlade, ki ga v politološki terminologiji opredeljujemo kot javni interes v športu (npr. Parsons 1999)<sup>4</sup>, bo osrednji predmet analize v tem članku. V tem prispevku bomo na slovenskem primeru preučevali, kako je opredeljen in nadalje skozi

<sup>2</sup> V tem članku športa ne razumemo zgolj s kineziološkega vidika, torej kot motorično dejavnost oz. gibanje posameznika, temveč kot širši fenomen družbe, ki prek športnega udejstvovanja pomembno vpliva na vzorce, pa tudi razloge in motive družbenega delovanja (glej npr. Coakley in Dunning, 2003; Houlihan, 2003; Coakley, 2006; Tomlinson, 2007). Rodgers (1977) na primer je predlagal, da bi morali biti v okviru razumevanja športa nauzoči naslednji elementi, izmed katerih naj bi bila prva dva obvezno prisotna ves čas: i) šport kot fizična aktivnost; ii) ukvarjanje s športom z nameni rekreacije; iii) elementi tekmovalnosti; iv) zametki institucionalne organiziranosti. Še najbolj vseobsegajoča se zdi opredelitev športa, kot jo je podal Svet Evrope leta 1992: »... vse oblike telesne aktivnosti, ki so s priložnostnim ali organiziranim ukvarjanjem usmerjene k izražanju ali izboljševanju telesne vzdržljivosti, duševnemu blagostanju in oblikovanju družbenih odnosov ter pridobivanju rezultatov na tekmovanjih na vseh ravneh.« Na tem mestu je treba opozoriti, da se izraz šport najpogosteje neposredno povezuje z izrazom športna aktivnost, ta pa zlasti v znanstveni literaturi tudi kot prostočasna telesna aktivnost (*leisure time physical activity*). Vsi trije omenjeni koncepti pa se razlikujejo od izrazov, kot so npr. migracijske aktivnosti (*commuting physical activity*), telesne aktivnosti v gospodinjstvu (*household physical activity*) in telesne aktivnosti na delovnem mestu (*occupational physical activity*). Na podlagi navedenega smo se tudi za potrebe tega članka odločili, da uporabljamo izraz šport ali športna aktivnost, saj je konceptualno širok, hkrati upošteva distinkcije do tiste prostočasne telesne aktivnosti, ki ni razumljena kot šport (npr. gobarjenje, sprehajanje psa ...), vključuje različne profile ljudi in skupin (to je pogosto poudarjeno z izrazom šport za vse) in je kot tak veljavljn tudi v slovenski strokovni terminologiji.

<sup>3</sup> Izraz vlada se nanaša na strukture in institucije države oz. oblasti na vseh možnih ravneh političnega delovanja (od subnacionalne, nacionalne do nadnacionalne rani). V tem članku se izraz vlada ne nanaša zgolj na izvršilno vejo delovanja oblasti, razen če to ni posebej poudarjeno.

<sup>4</sup> V politologiji javnega interesa ni mogoče dokončno definirati, kajti razprava o tem, kaj vse ta koncept zajema, stalno poteka in je pogosto tudi kontroverzna (o tem npr. King, Chilton, Roberts, 2010). Za namene tega članka javni interes razumemo s perspektive javnih politik kot tisti interes, ki ga na podlagi

vsakodnevne izkušnje izveden, in s tem upravičen poseg države na področju športa za vse v Sloveniji v zadnjem desetletnem obdobju, pri čemer omenjeno obdobje športne politike v državi zaznamujeta dva temeljna (javno)politična momenta: 1) sprejetje prvega slovenskega Zakona o športu (ZpSo, 1998) in na tej podlagi desetletnega strateškega operativnega javno-političnega dokumenta z naslovom Nacionalni program športa v RS (NPS, 2000–2010); 2) vstop države v EU (1. maja 2004), ki je hkrati časovno tesno sovpadal s prvimi aktivnostmi vzpostavljanja športne politike v EU (o tem več npr. v Parrish, 2003; Garcia, 2007).

Članek je strukturiran v dva večja sklopa. V prvem delu predstavimo temeljna teoretska izhodišča in argumentacije, ki pojasnjujejo možne razloge in oblike poseganja vlad v šport in nadalje potrebnost ter smiselnost preučevanja teh odnosov športa in vlade oz. države. V drugem sklopu članka naprej prek predstavitve metodološkega instrumentarija navedena teoretska spoznanja analitično preverjamo na desetletnih izkušnjah z izvajanjem javnega športnega interesa na področju športa za vse v Sloveniji.

## Šport in (javna) politika

684

Motivov za odločitev vlade, da s svojim delovanjem poseže v šport in ga na takšen način iz zgolj zasebnega preoblikuje v javni interes, je več in so med seboj lahko zelo raznoliki. Po eni strani so politično-ideološke narave (*politics*; op. avt.) in se kažejo prek uporabe športa kot mehanizma za uveljavitev ozkih političnih interesov in ambicij oblasti ali pa kot simbol »zdrave« in uspešne države. Po drugi strani, kar je tudi osrednji predmet naše nadaljnje analize, pa so ti motivi lahko usmerjeni v skrb za spodbujanje, zadovoljevanje, pa tudi reguliranje raznolikih dejavnosti, povezanih s športom, od katerih imajo lahko neposreden interes za le-te bodisi vlade same (to posebej velja za simbolne in ekonomske motive oblasti, saj se v športu obrača veliko denarja) bodisi posamezniki, organizacije, društva ali skupine, ki zaradi različnih razlogov ali interesov le-teh ne morejo urejati in zadovoljevati sami. V kontekstu izpostavljenega se je treba tudi zavedati, da imajo različne ciljne skupine prebivalstva in nadalje oblasti zelo različne motive za ukvarjanje s športom. V grobem je te interese mogoče razdeliti na pet različnih vrst: 1) ukvarjanje s športom zaradi izobraževalnih zahtev; 2) ukvarjanje s športom zaradi tekmovalnih namenov (koncept vrhunškega športa); 3) ukvarjanje s športom z namenom preživljanja prostega časa in skrbi za splošno telesno aktivnost (koncept rekreativnega športa); 4) ukvarjanje s športom za spodbujanje družbene participacije in integracije (npr.

---

*širokega konsenzualnega dogovora med vsemi vpletenimi skupinami iz vladnih in nevladnih aren opredeli in prek svojih institucij in politik zasleduje vlada oz. država.*

koncept športa invalidov, športa žensk, otrok, mladine, študentov, športa različnih vrst družbenih in etničnih manjšin); 5) ukvarjanje s športom kot del trajnostnega razvoja družbe in države (npr. sistemsko-društveno, infrastrukturno, programsko, projektno, raziskovalno, založniško podpiranje športa in športnih aktivnosti). V praksi se prikazana tipologizacija pogosto zoži zgolj na dihotočno ločevanje med vrhunskim športom (ad 2 in del ad 5) ter športom za vse (ad 1, 3, 4 in del ad 5). Razlog, da se vlada odloči za poseganje z enim ali več od pravkar izpostavljenih konceptov, pa sloni na prepričanju, da ukvarjanje s športom oz. z njim povezanimi aktivnostmi tako pomembno vpliva na posameznikovo ali pa družbeno vsakodnevno življenje in dobrobit (npr. zdravje, gospodarsko in delovno učinkovitost, zaposlovanje, pa tudi simbolno prepoznavnost države), da jih je potrebno pod oznako javnega interesa in javnega dobra prepoznati, ustrezno javno-politično (v smislu »public policy«) opredeliti, spodbujati in po potrebi tudi regulirati (o tem npr. v Henry, 2004).

### Šport, država in izvajanje javne politike

Sam vstop države na polje športa sicer ni nikakršna novost in posebnost, saj predvsem v evropskem prostoru različne vrste državne regulacije športa z različnimi javnointeresnimi motivi beležimo že od 19. stoletja dalje (glej npr. Mc Guigan, 1996; Henry, 1997; Šugman, 1997; Kustec Lipicer, 2006). Od omenjenega obdobja dalje oblasti po svetu sprejemajo posamezne zakone in podzakonske predpise, oblikujejo merila, kaj je javni interes v športu in kako ga zasledovati, načine državnega financiranja, gradnje objektov, sankcije za nezaželena delovanja, ki so posledica ukvarjanja s športom. Ti vidiki političnega se skozi zgodovino razvijajo kot logično nadaljevanje oz. nadgrajevanje prvotnih, prevladujoče ideološko pogojenih odnosov boja za prevlado, kar je sicer pravilo za različna področja delovanja, ne le za šport.

V okviru delovanja posameznih športnih institucij, pa tudi institucij oblasti se je zlasti v 20. stoletju, pogosto pa tudi že pred tem, začela razvijati posebna politika, ki se osredotoča na spodbujanje športne aktivnosti državljanov (*physical/sport activity*). To je pomenilo, da so zainteresirane institucije vlade oz. oblasti z namenom postavljanja pravil, lahko pa tudi razreševanja problemov ter motiviranja posameznikov ali skupin v družbi za športno aktivnost, vzpostavile določene aktivnosti in ukrepe za doseg te ciljev, s tem pa tudi ustrezno institucionalno in finančno podporo za njihovo izvajanje.

Poseganje vlad v sfero športa in športnega udejstvovanja posameznika, ki je bil vse do danes primarno utemeljen na motivu zdravja, predvsem v zadnjih obdobjih pa se je razširil še na motiv t.i. aktivnega preživljanja prostega časa in kakovosti življenja, je začelo postajati del javnega interesa in s

tem tudi potrebe po skrbi vladnih struktur (Daugbjerg et al., 2009). Vloga vlad naj bi bila v primeru športne aktivnosti prevladujoče spodbujevalna, kar pomeni, da od prebivalcev nič ne terja, ampak jih z neprisilnimi in neobvezujočimi sredstvi ter ukrepi podpira pri njihovi skrbi za večjo športno aktivnost. V tem smislu lahko govorimo o tem, da v primeru politike, ki se nanaša na športno aktivnost državljanov – neodvisno od tega, ali to politiko izvajajo vlada, avtoritete športne oblasti ali oboji skupaj – pristojne institucije vršijo obliko pozitivnega in (s strani posameznikov ter skupin) zaželenega poseganja, ki je usmerjeno v višjo stopnjo njihove dobrobiti, blagostanja, kakovosti življenja nasploh. Vsekakor pa je pri tem ključno vprašanje, na kakšen način in kako uspešno to poseganje na koncu tudi izvedejo, in ga s tem tudi legitimirajo.

Kadar se odločimo za preučevanje načinov optimalnega ter učinkovitega izvajanja in upravljanja t.i. javnega interesa v športu, se sprašujemo o tem, na kaj se javna politika na področju športa sploh nanaša. Vsaka javna politika praviloma vključuje niz dejavnikov, med katerimi lahko izpostavimo kontekstualne, institucionalne, izvedbene in učinkovne vidike. Z drugimi besedami: pojasnila o tem, kaj, kdo, kako in s kakšnim učinkom oblikuje in izvaja javno politiko na določenem področju družbenega življenja. Z namenom iskanja odgovorov na vprašanja o smiselnosti poseganja države v družbene odnose in dogovore je tako eden od pomembnih vidikov tudi poznavanje oblik in načinov zasledovanja javnega interesa s strani države.

S teoretskega zornega kota se – v okviru iskanja odgovorov na poudarjene dileme kot ene od možnih uporabnih teorij preučevanja – izpostavljajo teorije analize javnih politik (*policy analysis*). V njihovem okviru za namene tega članka še prav posebej izpostavljamo teorije opredeljevanja javnopolitično oz. javnointeresno relevantnih tematik (*issue definitions*) in nadalje pristopov k zagotavljanju njihove izvedbe (*approaches to implementation*) (o tem glej npr. Hogwood in Gunn, 1984; Parsons, 1999; Howlett in Ramesh, 1995; Hill in Hupe, 2006; Stewart et al., 2008). V aktualnem obdobju procesov oblikovanja in izvajanja javnih politik pa se izpostavljeni vidiki povezujejo zlasti z iskanjem optimalnega sistema javnopolitičnega vladanja (*governance*), ki je povezano z novimi pristopi k oblikovanju in nadalje izvajanju javnih politik prek vključevanja vseh zainteresiranih posameznikov, skupin in vladnih ter nevladnih institucij oz. t.i. javnopolitičnih igralcev<sup>5</sup> na različnih političnih ravneh (od lokalne, nacionalne do nadnacionalne), kot tudi preoblikovanjem načinov oz. ukrepov in instrumentov za doseganje zastavljenih ciljev javnega interesa (o tem npr. v Hajer, 2003; Moran et al. (ur.),

---

<sup>5</sup> Teorije javnih politik uporabljajo izraz *government in governmental players/actors* kot sinonim za vlado oz. oblast države in posamičnih institucij znotraj nje (*players/actors*) (glej npr. Fink Hafner (ur.), 2007). Kot pojasnjeno, so termini razumljeni tudi v tem članku, če ni posebej navedeno drugače.

2006; Fink Hafner (ur.), 2010). Pri tem se zato kot osrednje odpira vprašanje upravičenosti vstopa vlade na sicer deklaratorno avtonomno področje športa – ustreznost njenega opredeljevanja javnega interesa ter uporabe institucionalnega in instrumentalnega aparata za njegovo doseganje, v smislu: kaj sploh je javni interes v športu, za koga oz. katere skupine in na kakšen način se ga zasleduje.

## Metodologija

Osrednji izziv in s tem raziskovalno vprašanje tega članka je poiskati odgovor, kako oz. na kakšen način vlada v zadnjem desetletju svojega delovanja, v obdobju pred vstopom v EU in po njem ter s tem povezanimi javnopolitičnimi prelomnicami, razume, zagotavlja in opravičuje svojo vlogo na področju športa za vse, torej tistih vrst in oblik športa, ki se prvenstveno ne nanašajo na interese, povezane z vrhunskim športnim udejstvom.

Pri tem izhajamo iz idealnotipske predpostavke, da je javna politika idealno izvedena v okoliščinah, ko zanjo obstaja upravičen, med pogledi in pričakovanji različnih zainteresiranih skupin usklajen javni interes, ko so njeni cilji vsebinsko opredeljeni ter v soglasju s potrebami vseh zainteresiranih skupin in ko so za izvedbo politike ustrezno porazdeljeni ter upravljani finančni viri, javnopolitični ukrepi in instrumenti.

S tem namenom in zasledujoč predstavljena teoretska vodila bomo v članku preverjali kako se normativno opredeljevanje javne politike in s tem javnega interesa sklada z dejanskim problemskim stanjem in vsakodnevni izvajanjem politike. V okviru opredelitve javnega interesa skozi analizo problemskega stanja bomo najprej predstavili zaznave in odnose državljanov do njihove lastne športne aktivnosti, kot se kažejo skozi mednarodno anketno podatkovno bazo International Social Survey Programme (ISSP) – Leisure Time and Sports, 2007 (GESIS, 2009).<sup>6</sup> Normativno izvajanje bomo nadalje analizirali skozi vsebine javnega interesa, kot so opredeljene v temeljnih nacionalnih in EU dokumentih na področju športa (seznam glej spodaj). Naslednji večji sklop analitičnega dela, ki se nanaša na analizo vsakodnevnega dejanskega izvajanja javnopolitičnih ciljev in ukre-

<sup>6</sup> V modulu »Prosti čas in šport« je sodelovalo 18 evropskih držav – Avstrija, Belgija (Flamska), Bolgarija, Hrvaška, Češka, Finska, Francija, Nemčija, Madžarska, Irska, Latvija, Norveška, Poljska, Slovaška, Slovenija, Švedska, Švica in Velika Britanija (GESIS, 2009). Ta evropski izbor vsebuje 14.353 opazovanj. Merjenje pogostosti prostočasne telesne aktivnosti (Leisure time physical activity; LTPA) temelji na anketnem vprašanju: *Kako pogosto se ukvarjate z športom, vadbo, hojo ... v prostem času? Anketiranci so izbirali odgovore na petstopenjski lestvici (od »vsak dan« do »nikoli«), pri čemer z redno rekreacijo razumemo vsakodnevno vadbo ali vadbo večkrat na teden. V tem okviru nas zanima najprej splošna ocena stanja športnega udejstvom slovenskih državljanov v primerjavi z državljani v drugih evropskih državah in potem razlike v udejstvomju posameznih skupin državljanov.*

pov na državni ravni,<sup>7</sup> pa bomo izvedli s pomočjo analize vsebine temeljnih javnopolitičnih dokumentov in prek analize javnofinančnih podatkov za podporo izvajanja športa v državi. V okviru analize financiranja športa smo uporabili dostopne finančne podatke iz publikacije »Šport v številkah. Pregled financiranja športa v Republiki Sloveniji« (Grujić in Jeraj, 2011). Za namene analize vsebine javnopolitično opredeljenih vsebin javnega interesa in ukrepov pa smo vzpostavili posebno kodirno shemo.<sup>8</sup> V analiziranje le-te smo zajeli naslednje javnopolitične dokumente: Nacionalni program športa v RS 2000–2010 (NPS, 2000) ter predlog NPS-ja za naslednje obdobje 2011–2020 (Jurak (ur.), 2010); mednarodno listino o telesni vzgoji in športu UNESCO – *UNESCO International Charter of Physical Education and Sport* (1978); Evropsko listino o športu Sveta Evrope – *The European Sport Charter* (1992); Belo knjigo o športu; Akcijski načrt Pierre de Coubertin Evropske unije (2007).<sup>9</sup> Kodirali smo posamezen (kvazi) stavek v dokumentu in vsakega označili z eno od sedmih različnih vsebin, na katero se (kvazi) stavek nanaša, in sicer: 1) regulacijske ukrepe, ki se nanašajo na sprejem, preoblikovanje ali ukinitvev pravne regulacije in ukrepe za različne vrste nadzora; 2) finančne ukrepe, ki se nanašajo na ukrepe dajanja pozitivnih (npr. subvencije) in negativnih (npr. plačevanje kazni) spodbud v okviru športne aktivnosti prebivalstva; 3) programske ukrepe, ki se nanašajo na vzpostavljanje novih, izvajanje že obstoječih, ukinjanje posameznih športnih programov, statistično spremljanje dela, učinkovitost dela, izobraževanje, strokovne programe; 4) koordinacijske ukrepe, ki predvidevajo različne vrste sodelovanja znotraj ministrstva, med ministrstvi, z lokalno oblastjo, mednarodnimi organizacijami, s športno sfero, stroko in z drugo javnostjo; 5) infrastrukturne ukrepe, ki predvidevajo gradnjo, vzdrževanje, obnovo športnih objektov, površin, parkov, okolja, skrb za športne pripomočke; 6) komunikacij-

<sup>7</sup> V delovanje na lokalni ravni oblasti se v članku spuščamo, le kolikor je to neposredno pomembno z vidika delovanja nacionalne ravni, čeprav hkrati poudarjamo, da je lokalna raven oblasti pri izvajanju javnega interesa v športu izjemno pomembna. S finančnega zornega kota se npr. na lokalni ravni oblasti financira okoli 70% vsega javnega interesa na polju športa (Grujić in Jeraj, 2011).

<sup>8</sup> Namen uporabe kodirne metode je prepoznati ukrepe, ki jih v svojih operativnih dokumentih (npr. nacionalnih programih, strategijah, akcijskih načrtih ipd.) predpisuje vlada (država na nacionalni ravni, pristojni organi na ravni lokalnih skupnosti, vladni organi na nadnacionalni ravni) z namenom doseganja ciljev javnega interesa v športu. Postopek kodiranja je tipičen in sledi običajni kodirni metodologiji (o tem glej npr. McNabb, 2010). Enota kodiranja v posameznem programu je (kvazi) stavek, ki ga razumemo kot stališče oz. argument. Stališče oz. argument je zapisana vsebina posameznega ukrepa oblasti. V najbolj preprosti obliki je posamezno stališče oz. argument zapisan kot stavek in kot tak predstavlja osnovno enoto sporočilnosti, ki se ji glede na vsebino sporočila pripiše posamezno oznako oz. kodo. Kodirane vsebine smo razvrstili v sedem različnih ukrepov oz. instrumentov, ki smo jih vnaprej opredelili na podlagi pregleda izbrane literature iz WoSa in kvalitativne analize temeljnih političnih dokumentov na polju športa (Kustec Lipicer et al., 2011).

<sup>9</sup> Vsi navedeni mednarodni dokumenti najbolj natančno opredeljujejo operativne ukrepe za doseganje ciljev javne politike in športne aktivnosti.

ske ukrepe, ki se nanašajo na ukrepe države za ozaveščanje in informiranje o športu in aktivnostih, bodisi lastno bodisi s pomočjo medijev; 7) simbolne oz. vrednotne ukrepe, kot so izpostavljanje dobrih zgledov, sklicevanje na šport kot vrednoto, kot del narodne zavesti.

Pri interpretaciji ugotovitev smo uporabili tudi podatke o izkušnjah in stališčih o preučevanih vsebinah, ki so jih prek polstrukturiranih intervjujev podajale ključne organizacije, vpletene v politiko (Kustec Lipicer in Ličen, 2011).<sup>10</sup>

V sklepnem delu članka smo temeljne analitične ugotovitve sintetizirali, primerjali s teoretskim znanjem ter na teh podlagah odprli razpravo o preučevanem temeljnem vprašanju – kako celovito je v zadnjem desetletju opredeljen in nadalje v okviru javne politike izvajan javni interes v športu za vse na nacionalni ravni.

## Rezultati

### *Problemsko stanje javne politike*

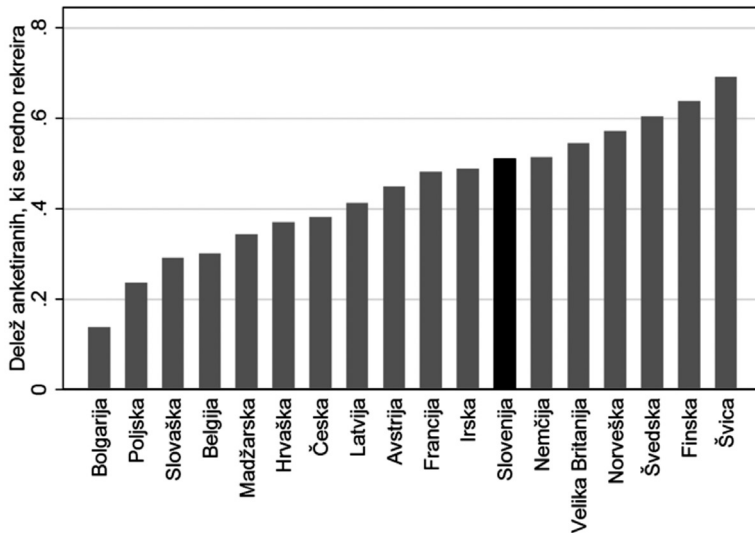
Z vidika zastavljenega krovnega cilja prispevka je namen tega razdelka predstaviti, kakšno mesto v okviru mednarodno primerjalnih podatkov o športnem udejstvovanju dosega Slovenija. Prav ta spoznanja nam posredno omogočajo prepoznati odnos anketirancev do športne aktivnosti pri nas in v primerjalni perspektivi, s tem pa naravo stanja in razmer, *za* in *v* katerih država opredeljuje javni interes in izvaja javno politiko.

Značilnost sodobnega športa v Evropi je, da so vse bolj prisotni vzorci neinstitucionalizirane rekreacije. Po zadnjih podatkih (Eurobarometer, 2010) se v Sloveniji večina vprašanih (83 %) s športom ukvarja individualno (neinstitucionalizirano), približno po 5 % pa v športnih klubih in centrih za fitness. Da je šport postal v Evropi množični pojav, pričajo tudi podatki ISSP-raziskave iz leta 2007 (GESIS, 2009). Po tej raziskavi se skoraj 45 % anketiranih v Evropi redno dnevno ali večkrat tedensko rekreira, kar je več kot kdajkoli prej. S Slike 1 je z vidika omenjenega mogoče videti tudi ugodno pozicijo Slovenije, ki se po tem kazalniku umešča v družbo zahodnih držav.

<sup>10</sup> Polstrukturirani intervjuji so bili izvedeni v obdobju med junijem in oktobrom 2011 s predstavniki naslednjih institucij: Direktorat za šport Ministrstva za šolstvo in šport RS; Zavod za šport Republike Slovenije Planica; Olimpijski komite Slovenije – Združenje športnih zvez: Generalni sekretariat; Odbor športa za vse; Odbor športa na lokalni ravni; Zveza za šport invalidov Slovenije – Paraolimpijski komite; Športna unija Slovenije.



Slika 1: DELEŽ ANKETIRANIH, KI SE REDNO (VSAK DAN ALI VEČKRAT NA TEDEN) UKVARJAJO S ŠPORTNO AKTIVNOSTJO PO DRŽAVAH



Vir: GESIS (ISSP), 2009

690

V Sloveniji je redno (to je vsak dan) športno aktivnih skoraj 20 % vprašanih, neodvisno od njihovega spola; ta delež je nad evropskim povprečjem (14 % moški, 16 % ženske). Kljub temu pa je delež tistih, ki so popolnoma neaktivni, še vedno visok. Delež neaktivnih med vprašanimi je pri moških približno 16 %, pri ženskah pa približno 20 %; deleži neaktivnih med vprašanimi so v Zahodni Evropi pogosto pod 10 % (Finska, Švedska, Norveška, Francija). Javnomenjski podatki tudi pričajo o izrazito slabem odnosu do lastne športne aktivnosti družbeno najbolj občutljivih skupin državljanov Slovenije. Zelo podpovprečno so vsakodnevno športno aktivni tisti posamezniki, ki niso uspeli pridobiti nobene formalne izobrazbe, tisti, ki so zaposleni za skrajšani delovni čas, gospodinje in starejši od 65 let (ISSP).<sup>11</sup> To kaže, da se je ozaveščenost o vlogi in pomenu športa skozi čas pomembno povečevala, da pa strukturne, torej družbeno-ekonomske razlike v udejstvovanju med posamezniki še vedno obstajajo. Raziskovalci pogosto preučujejo omenjene družbeno-ekonomske razlike pri ukvarjanju s športom. Pri tem se osredotočajo zlasti na dejavnike, kot so spol (npr. Dugan et al., 2009; Lloyd in Little, 2010), starost (npr. Hughes et al., 2009; Thogersen-Ntoumani, 2009; Piko, 2000; Osler et al., 2001), stopnja izobrazbe (npr. Droomers et al., 2001; Parks et al., 2003) in pripadnost različnim družbenim, verskim in etničnim skupinam (npr. Seo in Li, 2010; Kiran, Endemann in Mandeep, 2005), pa

<sup>11</sup> Podrobneje o stanju razmer v športnem udejstvovanju v Sloveniji v Slabe Erker et al., 2012.

tudi ekonomski in zaposlitveni status (npr. Frisby in Hoeber, 2002; Dagkas in Stathi, 2007) ter tip naselja bivanja (urbano – ruralno) (npr. Brownson et al., 2010; Stanis, Schneider in Pereira, 2010).

Zlasti na osnovi povezanosti športne aktivnosti in zdravja se je na določeni točki šport verjetno začelo povezovati z družbenimi determinantami koncepta kakovosti življenja in sreče (Slabe Erker in Lavrač, 2009).

S teoretskega zornega kota se prav posebno pomembnost in pogosto tudi potrebnost spodbujanja športne aktivnosti ljudi in še zlasti tistih demografskih skupin, katerih športne aktivnosti so podpovprečne, daje tudi vlogi vlad, o čemer smo že pisali v začetku članka. Na konkretnem slovenskem primeru to pozitivno videnje vloge države, kot jo izpostavljajo že druge svetovne študije, dokazujejo tudi soglasna mnenja vseh intervjuvanih skupin, ki so vključene v sedanjo javno politiko športa za vse pri nas – tako vladnih kot nevladnih struktur, ki so z državo tesno institucionalno povezane (Olimpijski komite Slovenije – Združenje športnih zvez kot krovna športna organizacija) in tudi tistih nevladnih skupin, ki z državo nimajo vzpostavljenih stalnih in zakonsko opredeljenih odnosov (Kustec Lipicer in Ličen, 2011).

## Normativno stanje javne politike

Pravno gledano: podlago za izvajanje športne politike pri nas predstavlja Zakon o športu (1998). Že na tem mestu je treba izpostaviti, da – sodeč po kritičnih odzivih na vsebine sprejetega zakona in vse od omenjenega časa dalje navzočih raznolikih teženj po njegovi spremembi, ki se kažejo tako skozi vzorce športnih aktivnosti v javnomnenjskih podatkih (GESIS, 2009) kot ocene v javnosti (o tem glej npr. Kolar, 2012; <http://www.ogledalo-sporta.si/sportna-politika>), ter tudi po intervjujih oblikovalcev in izvajalcev javne politike športa za vse pri nas (Kustec Lipicer in Ličen, 2011) – javnega interesa v športu, kot je opredeljen v temeljnem zakonskem aktu, ni možno razumeti kot odraz soglasja različnih vpletenih skupin, ampak bolj tedanje politične volje. Zaradi neuskkljenosti v pogledih na javni interes, ki ga imajo različne skupine, smo se pragmatično odločili, da zasledujoč glavni cilj tega članka, ki je osredotočen na analizo stanja aktualnega izvajanja javne politike, vsebino javnega interesa zožimo na njegovo aktualno zakonsko definicijo, pri tem pa le-to znova kritično reflektiramo v fazi primerjanja raziskovalnih ugotovitev in zaključkov.

Po zakonu je javni interes v športu nacionalnega in lokalnega pomena in je opredeljen v okviru spodnjih petih področij in skupin, od katerih se tri področja od petih (označeno ležeče; op. avt.) nanašajo na tiste vidike športa, ki jih pojmujejo kot šport za vse in predstavljajo tudi osrednji interes te analize (ZpSo, 1998): *1) športna vzgoja oz. dejavnost otrok in mladine, ki se prostovoljno ukvarjajo s športom zunaj obveznega vzgojno-izobraževalnega*

*programa, ne glede na njegovo pojavno obliko; 2) športna rekreacija oz. športna dejavnost odraslih vseh starosti in družin; 3) kakovostni šport oz. priprava in tekmovanje posameznikov, ki nimajo objektivnih strokovnih, organizacijskih in materialnih možnosti za vključitev v program vrhunškega športa in jih program športne rekreacije ne zadovoljuje; 4) vrhunski šport oz. priprava in tekmovanje športnikov, ki imajo status mednarodnega, svetovnega in perspektivnega razreda; 5) šport invalidov oz. dejavnost invalidov vseh starosti, ki se prostovoljno ukvarjajo s športom.*

Za izvajanje opredeljenega javnega interesa so zakonsko predpisani sklopi treh ključnih skupin ukrepov, in sicer finančnih, programskih ter infrastrukturnih (prav tam). Normativno-operativna izvedba zakonsko predpisanih ciljev in ukrepov je bila vzpostavljena v Nacionalnem programu športa v RS (2000, 2011, predlog) kot srednjeročnem, desetletnem strateškem dokumentu države, ki ga pripravi Vlada RS, potrdi pa Državni zbor RS. V tem dokumentu naj bi bili natančno opredeljena pričakovanja in konkretne aktivnosti, ki naj bi jih izvedla država z namenom doseganja zastavljenih ciljev. Razlika med temeljno zakonsko opredelitvijo in omejeno operativno je v tem, da slednja omogoča bolj sistematično in celovito razumevanje ter sprotno spremljanje dejansko izvedenih aktivnosti.

692

Splošna normativna analiza navedenih ciljev in ukrepov kaže, da so področja in tudi ciljne skupine javnega interesa, ki jih oblast predvideva v okviru svojega delovanja, prvenstveno spodbujevalne narave in da so primerljivi tako s teoretično izpostavljenimi dobrimi mednarodnimi zgledi kot tudi z vsebino temeljnih mednarodnih pravno-političnih dokumentov s področja športa, UNESCO, Sveta Evrope in EU. Vsebine in ukrepi se z normativnega zornega kota tudi smiselno medsebojno povezujejo oz. dopolnjujejo, kar pritrjuje normativni oceni, da je politika konsistentno pravno zastavljena, saj odgovarja tako prevladujoče sprejetim motivom, ki opravičujejo poseg države na področje športa, pogojno pa tudi temeljnim ukrepom za doseg teh ciljev. Dodatno omenjenemu pritrjujejo tudi aktualne raziskave in temeljni podatki, s katerimi razpolagajo pristojni oblikovalci in izvajalci politike (Jurak (ur.), 2010; Grujić in Jeraj, 2011). Nadalje je – poleg tega da nismo nekritični pri razumevanju javnega interesa, kot sta ga zakonsko opredelili država in njena tedanja politična volja – treba vedeti, da zgolj normativna podoba stanja katerekoli javne politike, četudi bi ta bila brez večje opozicije, še ne omogoča hkrati tudi celovitega vpogleda v dejansko, vsakodnevno operativno izvajanje in izkušnje različnih skupin, ki so neposredno ali posredno vpleteni v te procese. Z namenom celovitega vpogleda v dejansko vsakodnevno izvajanje javne politike po posameznem od normativno opredeljenih področij javnega interesa v športu smo podrobneje analizirali letno javno-finančno podporo in konkretne javnopolitične ukrepe, s katerimi država skuša zadovoljevati javni interes in s tem upravičevati svoje

poseganje v šport. Ugotovitve analize, kot so navedene v nadaljevanju, so temeljito zamajale pravkar prikazano relativno idealno normativno stanje ter vsaj posredno pojasnile tudi ugotovljene podpovprečne ocene o športni aktivnosti pri specifičnih, manjšinskih, a socialno nesporno bolj občutljivih skupinah državljanov.

### *Finančna podpora javni politiki*

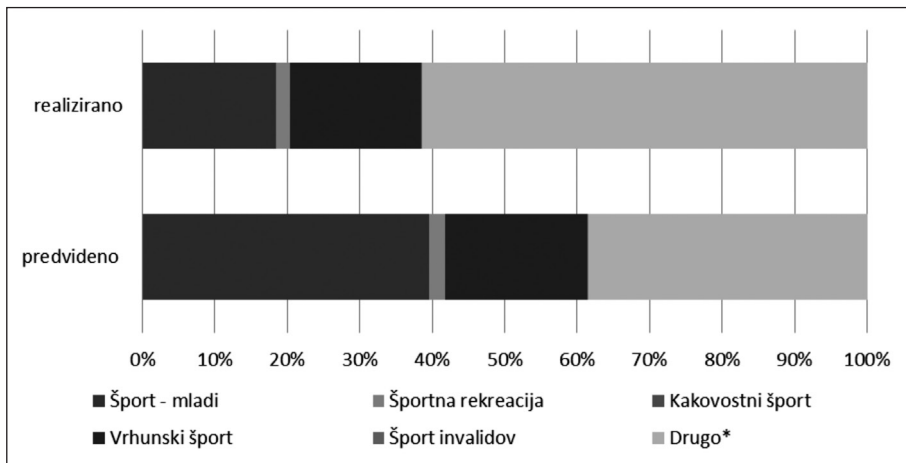
Pogled na javnofinančna sredstva, namenjena za izvajanje javnega interesa v športu na nacionalni ravni pri nas, kaže, da se je vrednost javnih sredstev in sredstev EU v zadnjih desetih letih povečala za 2,5-krat, tj. z okoli 58 milijonov EUR (v letu 2001) na približno 150 milijonov EUR (v letu 2010). Od leta 2007 naprej prevzemajo pomemben delež pri tej rasti tudi EU-sredstva. Predvsem na račun EU-sredstev je bila vrednost uresničenih investicij na državni ravni v letu 2010 lahko 6-krat večja od predvidenih investicij. Zanimivo pa je, da do leta 2009 predvidena poraba za izvajanje programov po NPS-ju ni bila nikoli v celoti realizirana. Le v letih 2009 in 2010 je realizacija nekoliko presejala predvideno porabo za izvajanje programov po NPŠ-ju.

Nadaljnja, podrobnejša analiza finančne porabe javnih sredstev po posameznih področjih javnega interesa, kot so opredeljeni v zakonu, pa presenetljivo pokaže na ekstremna finančna nesorazmerja pri porabi javnih sredstev. Idealno bi bilo pričakovati, da se bo delež javne porabe vsaj približno ustrezno porazdelil po petih področjih javnega interesa. To bi idealno pomenilo, da bi vsak od njih prejel 20 % javne proračunske pogače.<sup>12</sup> Podrobnejši vpogled v že načrtovano, nadalje pa tudi realizirano porazdelitev sredstev temu ne pritrjuje (glej sliko 2). Eno od petih področij javnega interesa v športu – kakovostni šport sploh ne prejema nikakršnega javnega financiranja na nacionalni ravni, dva nadaljnja (šport invalidov in športna rekreacija) prejmeta skupaj manj kot 2,5 % proračunskega denarja za šport, vsak od preostalih dveh področij javnega interesa (vrhunski šport in šport otrok in mladine) pa prejmeta še okoli 20 %. Preostali zneski so namenjeni drugim vsebinam, ki vsekakor niso opredeljene kot javni interes, med katerimi v desetletnem obdobju športni objekti prejmejo polovico celotnega proračuna za šport na nacionalni ravni. Tako podrobnejši razrez finančne strukture pokaže, da je poleg petih postavk, ki so vsebinsko logično povezane s petimi področji javnega interesa, v proračunu tako na državni kot

<sup>12</sup> Pri tem se je seveda treba kritično zavedati, da se področja javnega interesa med seboj lahko pomembno razlikujejo vsaj po vsebinski kompleksnosti, stopnji nacionalnih prioritet, obsegu ciljnih skupin in ukrepov, zato je tovrstno idealno porazdelitev nerealno, večinoma tudi nesmiselno ter neupravičeno pričakovati, čeprav pa vseeno ni nepomembno, da se medsebojna sorazmerja med posameznimi vsebinami javnega interesa vnaprej opredeli ter pojasni.

lokalnih ravneh vključenih še pet t.i. »drugih« postavk – to so razvojne in strokovne naloge v športu, delovanje društev, zvez in zavodov, velike mednarodne športne prireditve, športni objekti in drugo, čemur je skupaj namenjenih 60 % celotne proračunske porabe, in to kljub temu da zakonsko sploh niso opredeljeni kot področja javnega interesa države. Slednjih pet postavk iz tega razloga po teorijah javnih politik ne sovпада neposredno z vsebinami javnega interesa, temveč prej in zgolj posamičnih vrst javnopolitičnih ukrepov, ki se jih uporabi za zasledovanje vsebine javnega interesa.<sup>13</sup> Prav tako iz dostopnih dokumentacij in načrtov tudi ni razvidna neposredna namenskost financiranja omenjenih petih ukrepov glede na kateragakoli od obstoječih petih normativnih področij javnega interesa v športu.

Slika 2: *PODROČJA JAVNEGA INTERESA V ŠPORTU NA DRŽAVNI RAVNI – PREDVIDENI IN REALIZIRANI DELEŽI PORABE PO NPS-JU 2000–2010*



\* Drugo: razvojne in strokovne naloge v športu, velike mednarodne športne prireditve, delovanje društev, zvez in zavodov, športni objekti, drugo.

Vir: izračuni na podlagi Grujić in Jeraj, 2011.

Pregled predvidenih in realiziranih sredstev po področjih porabe po NPS-ju (tabela 1) spet pokaže na favoriziranje športnih objektov (ki ne spadajo pod nobeno od normativno opredeljenih področij javnega interesa, ampak bi lahko bili kvečjemu eden od ukrepov za spodbujanje športnega interesa; op. avt.). Ti imajo namreč v realizirani porabi na ravni države skoraj polovični delež. Delež realizacije porabe sredstev za ta namen kar za dva-krat presega že tako visoko predviden delež porabe (22%). Obratno, pa so

<sup>13</sup> Cilj javne politike opisuje vsebinske in vrednotno podprte namene, poslanstvo, kar si država želi doseči z izvajanjem neke politike, tj. za zagotavljanje javnega interesa. Ukrepi oz. instrumenti javne politike pa so sredstva, načini, pripomočki, orodja, ki jih ima na razpolago država za doseganje svojih ciljev (Howlett in Ramesh, 1995).

predvideni nizki deleži porabe za športno rekreacijo (2,2%), šport invalidov (0,2%) in kakovostni šport (0,0%); nizka je tudi njihova realizacija. Dejanska poraba sredstev za namene športne vzgoje otrok in mladine skupaj z dejavnostjo študentov pa je predstavljala v obdobju 2000–2010 manj kot petino skupne porabe. To pomeni da niti polovica predvidene porabe za ta namen na državni ravni ni bilo uresničena.

*Tabela 1: STRUKTURA PREDVIDENE IN REALIZIRANE PORABE JAVNIH SREDSTEV ZA ŠPORT PO PODROČJIH V SLOVENIJI, 2000–2010*

Področje porabe po NPS	Država			Lokalne skupnosti		
	predvidena poraba, %	realizirana poraba, %	Indeks realizacije*	predvidena poraba, %	realizirana poraba, %	Indeks realizacije*
Športna vzgoja otrok in mladine	32,7	18,2	0,56	58,4	14,9	0,25
Športna dejavnost študentov	6,9	0,3	0,04	0	0	
Športna rekreacija	2,2	1,8	0,82	18	2,9	0,16
Kakovostni šport	0	0		7,2	4,2	0,58
Vrhunski šport	19,6	18,1	0,92	2,7	3,4	1,26
Šport invalidov	0,2	0,2	1	1,8	0,2	0,11
Razvojne in strokovne naloge v športu	7,1	6,3	0,89	1,1	1,1	1
Delovanje društev, zvez in zavodov	8,4	4,5	0,53	1,6	10,2	6,37
Velike mednarodne športne prireditve	0,6	0,4	0,67	0,2	1,3	6,5
Športni objekti	22,4	48,7	2,17	9	60,8	6,75
Drugo	0	1,5	1,5	0	0,9	0,9
Skupaj	100	100		100	100	

\* Indeks realizacije je razmerje med predvideno in realizirano porabo.

Vir: NPS, izračuni na podlagi Grujić in Jeraj, 2011.

Še večja opisana finančna nesorazmerja kot na državni ravni pa so vidna na lokalni ravni, kjer je omenjeni odstotek predvidene porabe za neposredna področja javnega interesa višji od predvidene porabe na državni ravni in znaša 80,1% (oz. 78,2% brez področja vrhunskega športa). Za druga področja, ki se neposredno ne nanašajo na javni interes, je predvidena 20-odstotna poraba sredstev, od tega 9% za športne objekte. Vendar pa je v primeru lokalne ravni alarmanten podatek o nizki realizaciji predvidene porabe za neposredna področja javnega interesa, saj je kar 82% sredstev predvidenih za porabo za te namene ostalo nerealiziranih. Pri tem je najbolj negativen trend viden na področju športne vzgoje otrok in mladine ter športne rekreacije. Na račun omenjene nerealizacije znova največ pridobi financiranje

športnih objektov, ki skoraj 7-krat presega prvotno predvideno finančno porabo. To pomeni, da se je na lokalni ravni dejansko porabilo okoli 60% javnih sredstev za šport za financiranje športnih objektov. Namenskost gradnje športnih objektov kot ukrepa javne politike za doseganje ciljev na petih temeljnih področjih zakonsko opredeljenega javnega interesa v športu pa ni razvidna! Kot rečeno, se je račun izšel predvsem na račun slabe finančne realizacije sredstev, namenjenih za šport otrok in mladine, na lokalni ravni pa dodatno še na račun športne rekreacije.

Ključna ugotovitev analize javnofinančne podpore za šport torej pokaže na izrazito nesorazmerno finančno porabo za različne vsebine javnega interesa v športu tako na nacionalni kot na lokalni ravni, zlasti na račun investicij v športu. Tako se npr. ugotavlja, da bi bila v letih 2006–2008 lahko med področji bolj uravnoteženo realizirana predvidena poraba za programe, če bi se del javnih sredstev, namenjenih za investicije, ki je v teh letih presegal predvidena sredstva po NPS-ju za ta namen, preusmerilo na druga področja, realizacija investicij pa bi kljub temu še vedno ostala krepko nad načrtovano investicijsko porabo. Na lokalni ravni pa je bilo v povprečju v letih 2001–2010 za investicije realiziranih skoraj 7-krat več sredstev od načrtovanih, za preostale vsebine javnega interesa pa le polovica predvidene vrednosti (Grujić in Jeraj, 2011).

Nadalje pa pogledi, ki smo jih pridobili s polstrukturiranimi intervjuji, izpostavljenih finančnih nesorazmerij med področji javnega interesa za šport večinoma neposredno ne izpostavljajo, vendar pa vse skupine intervjuvanih – neodvisno od tega, od kod prihajajo – navajajo potrebo po smotrnejšem in bolj namenskem javnem financiranju športa, ki bi moral obvezno vključevati tudi premislek o vzpostavljanju ukrepov za subvencioniranje ali davčne olajšave aktivnosti in ukrepov, ki so povezani z razvojem in s spodbujanjem športa za vse v državi (Kustec Lipicer in Ličen, 2011).

### *Analiza javnopolitičnih ukrepov*

Že ugotovljeno finančno sliko in razmerja potrjuje tudi analiza vsebine javnopolitičnih ukrepov za doseganje javnega interesa, kot so opredeljeni v temeljnih normativnih dokumentih na ravni države (ZpSo, 1998; NPS, 2000; Jurak (ur.), 2010). Upoštevajoč teorije in tipologizacije javnopolitičnih instrumentov (*policy instruments*) ter ukrepov (*policy measures*), ki jih pri svojem delovanju z namenom doseganja zastavljenih ciljev izvaja država (Majchrzak, 1984; Hood, 1986; Vedung, 1998; Howlett in Ramesh, 1995; Kotar, 2007) je mogoče razlikovati med nizom ukrepov in instrumentov, ki jih z namenom uresničevanja javnega interesa in ciljev javnih politik lahko uporabi. Ti so po svojih oblikah lahko prisilni, spodbujevalni ali nekaj vmes. Z ukrepi in njihovimi konkretnimi instrumenti lahko država s svojimi

institucijami obvešča, ozavešča, svetuje, svari, materialno ali nematerialno, programsko, simbolno podpira, spodbuja, usklajuje, prepoveduje, regulira, kaznuje dejavnosti v družbi (prav tam). Na primeru analize dokumentov na polju športa za vse, iz katere smo izključili vse ukrepe, ki se nanašajo na vrhunski in kakovostni šport, je bila ocena stanja in oblik državnih ukrepov izvedena s pomočjo za te namene posebej vzpostavljene kodirne metode oz. metode analize besedila (podrobneje o tem v metodološkem poglavju članka in prilogi).

Izvedena kodirna analiza izbranih dokumentov razkriva, da Zakon o športu konkretnih javnopolitičnih ukrepov ne opredeljuje, ampak jih prepušča v popolno pristojnost Nacionalnemu programu športa. V omenjenem dokumentu, ki je veljal za desetletno obdobje 2000–2010, je bilo za izvajanje politike športa za vse izpostavljenih 160 različnih javnopolitičnih ukrepov, med katerimi so po pričakovanjih prevladovali programski ukrepi, ki se nanašajo na spodbujanje posameznih športnih programov, programov usposabljanja, izobraževanja, strokovnih programov in njihovega statističnega spremljanja. Na drugem mestu po pogostosti se pojavljajo koordinacijski ukrepi, ki opredeljujejo načine sodelovanja države z drugimi skupinami vpletenih v športno javno politiko. Med slednjimi se najbolj izpostavlja sodelovanje s stroko in z zainteresirano javnostjo, malo, če sploh, pa predvsem znotraj- in medsektorske koordinacije. Delež omembe infrastrukturnih ukrepov je – glede na obseg finančne realizacije za te iste namene – razmeroma majhen. Še manjši pa je delež omembe komunikacijskih, finančnih ter regulacijskih ukrepov.

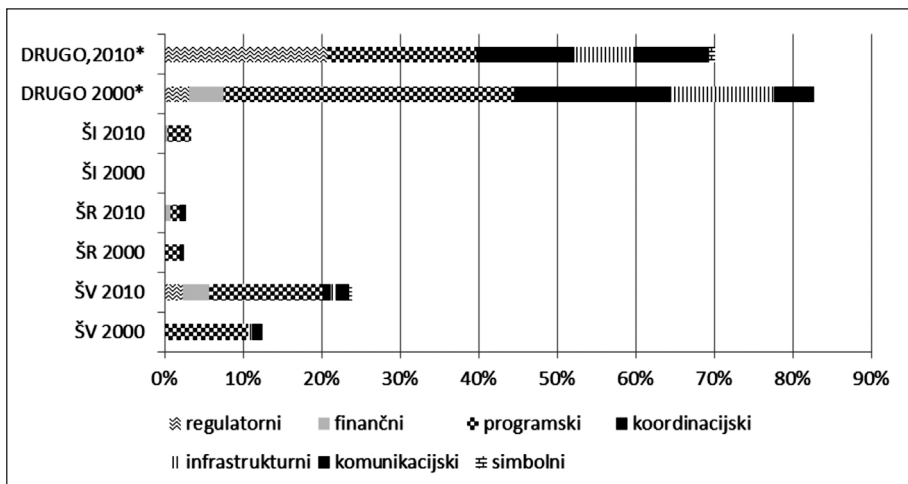
Primerjava ukrepov s sedaj aktualnim predlogom novega desetletnega programskega dokumenta države pokaže, da se je vsebinski delež omembe ukrepov precej spremenil (Jurak (ur.), 2010). V celoti se je število državnih ukrepov povečalo za 60% – s 160 na 264. Najbolj je porastla omemba regulacijskih in komunikacijskih ukrepov, najbolj upadla pa omemba programskih, pa tudi koordinacijskih.

Poleg samih tipov različnih ukrepov je treba poznati tudi njihovo namenskost znotraj posameznega področja javnega interesa. Kot kaže slika 3, je obseg predvidenih ukrepov po posameznih področjih javnih politik znova izrazito neenakomeren. Vsebinsko gledano porazdelitev različnih vrst ukrepov odslilkava zelo podobno stanje kot v primeru finančnih porazdelitev. Že zgolj normativni operativni načrt pokaže, da je število predvidenih ukrepov po posameznih področjih javnega interesa razporejeno neenakomerno ter da se posamezni javnopolitični ukrepi vnovič razumejo kot javni interes (v sliki označeno pod oznako »drugo/ostalo« – to se zlasti navezuje na t.i. področje infrastrukture v športu, ki bi ga po vseh teorijah morali razumeti kot ukrep za doseganje ciljev javne politike, ne pa kot cilj javnega interesa samega po sebi). Po obsegu je znotraj t.i. področja »ostalo« predvidenih kar



83% vseh javnopolitičnih ukrepov na področju športa v NPS-ju 2000–2010 ter 70% v predlogu NPS-ja 2011–2020. V okviru preučevanih temeljnih področij javnega interesa pa NPS največ ukrepov predvideva na področju športa otrok in mladine (12,5% v NPS-ju 2000–2010 in 24% v predlogu NPS-ja 2011–2020), okoli 2,5% ukrepov od vseh je v obeh NPS-jih predvidenih za športno rekreacijo, 0 za šport invalidov v NPS-ju 2000–2010 ter 3,5% v predlogu NPS-ja 2011–2020 za taisto področje.

Slika 3: JAVNOPOLITIČNI UKREPI ZA IZVAJANJE JAVNE POLITIKE NA POSAMEZNIH PODROČJIH JAVNEGA INTERESA V ŠPORTU, % V POSAMEZNEM LETU<sup>14</sup>



\* Ostalo: razvojne in strokovne naloge v športu, velike mednarodne športne prireditve, delovanje društev, zvez in zavodov, športni objekti, drugo. ŠV – športna vzgoja otrok in mladine, ŠR – športna rekreacija, ŠI – šport invalidov.

Vir: Kustec Lipicer (2012).

Tudi podatki, ki smo jih pridobili s polstrukturiranimi intervjuji, kažejo, da večina intervjuvancev soglaša z aktualno, ustrezno, stalno in močno spodbujevalno podporo države v športu za gradnjo športnih objektov, skupaj z zagotavljanjem podpore vrhunskemu ter tekmovalnemu športu<sup>15</sup>. Hkrati pa se večina intervjuvanih, še posebej tistih, ki prihajajo iz civilne športne sfere in z državo nimajo tesnih institucionaliziranih vezi, tudi strinja, da se šport

<sup>14</sup> Ukrepi za vrhunski in kakovostni šport v analizi niso upoštevani (o tem več v Kustec Lipicer, Slabe Erker in Bartolj, 2012)

<sup>15</sup> Javnopolitičnih ukrepov vrhunskega in tudi kakovostnega športa v tej analizi sicer nismo posebej izpostavljali. Po obsegu tako s finančnega vidika kot zastopanosti z javnopolitičnimi ukrepi je vrhunski šport relativno stabilen in zanesljivo prisoten znotraj opisane celote javnega interesa v športu z okoli 20-odstotnim deležem. Ukrepi za področje kakovostnega športa pa niso opredeljeni (podrobneje o tem glej v Kustec Lipicer, Slabe Erker in Bartolj, 2012)

za vse zdaj spodbuja samo posredno in da pri tem še posebej marginalizira že tako družbeno manjšinske skupine (prav posebej se v tem okviru izpostavlja nezadovoljiv status športnih društev nasploh in športa invalidov). Med v prihodnje zaželenimi ukrepi, ki naj jih za spodbujanje večje športne aktivnosti državljanov s svojim delovanjem podpre tudi država, intervjuvani izpostavljajo različne vrste finančnih spodbud; programske in projektne ukrepe; sistemsko-regulacijske ukrepe, še zlasti v primeru športne politike, ki se izvaja na lokalni ravni, davčno zakonodajo ter redefinicije prostovoljstva v športu; koordinacijske in komunikacijske ukrepe; ukrepe informiranja oz. sodelovanja z mediji; simbolne ukrepe, usmerjene v zgledovanje po že obstoječih dobrih praksah, med katerimi so tudi zgledi spoštovanja temeljnih človeških pravic v okviru ukvarjanja s športnimi aktivnostmi (Kustec Lipicer in Ličen, 2011).

## Sklep

Šport je v drugi polovici 20. stoletja bistveno spremenil svoj značaj, saj je postal množični pojav, motivi za ukvarjanje z njim v kontekstu t. i. športa za vse pa so zelo različni: od videza, zdravja do druženja in ekonomskih koristi. Zaradi navedenega se dogaja t. i. destrukuiranje, kar pomeni, da se strukturne razlike v športnem udejstvovanju manjšajo in da se to področje na eni strani individualizira, na drugi pa je vse bolj odprto za vstopanje struktur oblasti – zasebnih kot državnih.

Temeljni namen našega prispevka je bil, v opisanih razmerah, skozi analizo izvajanja javne politike na področju športa za vse v zadnjem desetletju preučiti, kako je opredeljen in, nadalje, skozi vsakodnevne izkušnje, izveden in s tem upravičen poseg države na veliko področje športa v Sloveniji. Rezultati analize so pokazali, da obstaja velik razkorak med normativnim dožemanjem javnega interesa na eni strani ter potrebami in prioriteta javnega interesa v športu, kot jih razumejo posamezniki in skupine, ki so na različne načine vpete v šport in športno aktivnost, na drugi strani, pa tudi med dejanskim, vsakodnevnim zasledovanjem sedaj opredeljenega normativnega javnega interesa. Takšno stanje bi lahko okarakterizirali kot primer t. i. polupravičenega poseganja države, ki po eni strani relativno teoretsko in mednarodno celovito reflektira ključne vsebine javnega interesa v športu za vse, a jih ne uskladi z interesi, s pogledi in pričakovanji zainteresiranih posameznikov in skupin v sistemu, navzočih v procesih oblikovanja in izvajanja javne politike, oziroma jih v procesih samega vsakodnevnega zasledovanja javnega interesa bodisi nepojasnjeno zanemarja bodisi celo ne upošteva. Teoretsko gledano, v navedenih okoliščinah govorimo o večplastnem pojavu implementacijske vrzeli ali primanjkljaja (Hogwood in Gunn, 1984). S problemskega zornega kota se le-ta kaže v (pre)šibki stopnji

odzivnosti države na razumevanje javnega interesa in spodbujevalnih ukrepov za tiste segmente športa, ki jih državljani doživljajo kot del vsakodnevnih športnih aktivnosti, a jim v dosedanjih procesih izvajanja politike v praksi ni namenjene toliko pozornosti, kot je obljubljeno na normativni ravni. To še posebej velja v primeru športnih aktivnosti družbenih skupin, ki so podpovprečno aktivne, in tistih, ki prihajajo iz manjšinskih skupin. Z drugega, upravljavsko-operativnega zornega kota pa se implementacijski primanjkljaj države kaže skozi neusklajenost vsebin izvajalskih pravnih aktov (konkretno Nacionalnega programa za šport) z vsebinami temeljnega zakonskega akta (Zakon o športu) in na tej osnovi nadalje nejasno ločevanje med tem, kaj so pravzaprav cilji in kaj ukrepi za zasledovanje javnega interesa oz. izvajanje neke javne politike. Slednje v praksi vodi do prioritiziranja aktivnosti, ki – normativno gledano – niso neposredno opredeljene kot sestavni del javnega interesa v športu. Posledično prihaja do ožanja ali pa prikrivanja javnointeresne vloge države zgolj na izbrane vsebine. Izkušnje z izvajalskimi procesi, ki jih izpostavljajo vanje vključeni posamezniki, skupine in organizacije iz civilne športne sfere, pritrjujejo prikazanim spoznanjem. Po eni strani se vsi vpleteni soglasno strinjajo o pomembnosti in potrebnosti vloge države pri spodbujanju športne aktivnosti, a hkrati tudi o potrebi po aktivnejšem prihodnjem sodelovanju države s civilnodružbeno športno sfero, stroko, pa tudi o potrebi po medresorski vladni koordinaciji (vsaj v povezavi z ministrstvom, pristojnim za zdravje) in tesnejšim sodelovanjem z lokalno politično ravno (o tem glej več v Kustec Lipicer in Ličen, 2011), na kar se npr. predlagani niz ukrepov v novem predlogu NPS-ja ne odziva. Vse izpostavljeno kaže še na tretjo rakavo rano implementacijskega procesa, ki se kaže v odsotnosti aktualnih načel t.i. participatornega implementacijskega vladanja oz. možnosti, da bi na izvajanje javnega interesa in politike na področju spodbujanja športne aktivnosti ljudi sodelovali vsi, ki bi za to kazali svoj interes. Nadalje pa tudi na četrti problem implementacijskega deficita, ki kaže, da kljub desetletnim izkušnjam z izvajanjem javne politike in vstopu države v EU ter hkrati tudi v začetne procese oblikovanja javne športne politike na ravni EU v izvajalskih procesih na nacionalni ravni ni prišlo do nikakršnih, niti inkrementalno zaznanih sprememb, s katerimi bi se poskušalo odpraviti zaznane manjke in s tem upravičiti potrebnost države na področju športa za vse.

Iz vsega ugotovljenega lahko povzamemo, da se je aktualna slovenska politika, usmerjena v šport za vse, znašla v lastni implementacijski zanki neuglašene in s tem pomanjkljivega ter nesorazmerno uravnoveženega razumevanja javnega interesa in izvajalskih praks; rezultat tega se odraža v zaznavanju izključujoče podpore ozkih vsebin javnega interesa, ki se vidno odmikajo od izraženih in prepoznanih širših vsebin.

## PRILOGA

Tabela 1: ŠTEVILO JAVNOPOLITIČNIH UKREPOV V NACIONALNEM PROGRAMU ŠPORTA RS (NPS, 2000; JURAK, UR., 2010)

### Nacionalni program športa 2000–2010

Področje javnopolitičnega ukrepa	ŠV	ŠR	ŠI	OSTALO	SKUPAJ
Regulacijski				5	5
Finančni				7	7
Programski	17	3		63	83
Koordinacijski				32	32
Infrastrukturni	1			21	22
Komunikacijski	2	1		8	11
Simbolni					
Skupaj	20	4		136	160

\* Ostalo: razvojne in strokovne naloge v športu, velike mednarodne športne prireditve, delovanje društev, zvez in zavodov, športni objekti, drugo. ŠV – športna vzgoja otrok in mladine, ŠR – športna rekreacija, ŠI – šport invalidov.

Vir: Kustec Lipicer (2012).

### Nacionalni program športa 2011 (predlog)

Področje javnopolitičnega ukrepa	ŠV	ŠR	ŠI	OSTALO	SKUPAJ
Regulacijski	6			55	61
Finančni	9	2	1		12
Programski	38	3	8	50	99
Koordinacijski	3			33	36
Infrastrukturni	2			20	22
Komunikacijski	4	2		25	31
Simbolni	1			2	3
Skupaj	63	7	9	185	264

\* Ostalo: razvojne in strokovne naloge v športu, velike mednarodne športne prireditve, delovanje društev, zvez in zavodov, športni objekti, drugo. ŠV – športna vzgoja otrok in mladine, ŠR – športna rekreacija, ŠI – šport invalidov.

Vir: Kustec Lipicer (2012).

## LITERATURA

- Blair, N. Steven, Michael Booth, Ivan Gyarfaz, Hisao Iwane, Bernard Marti, Victor Matsudo, Melba S. Morrow, Tim Noakes in Roy Shephard (1996): Development of public policy and physical activity initiatives internationally. *Sports Medicine* 21 (3): 157–63.
- Brownson, C. Ross, F. Jamie Chiqui, Charlene R. Burgeson, Megan C. Fisher in Roberta B. Ness (2010): Translating epidemiology into policy to prevent childhood obesity: the case for promoting physical activity in school settings. *Annals of Epidemiology* 20 (6): 436–44.

- Coakley, Jay in Eric Dunning (ur.) (2003): *Handbook of Sports Studies*. London: Sage.
- Coakley, Jay (ur.) (2006): *Sports in Society: Issues and Controversies*. New York: McGraw-Hill Humanities.
- Dagkas, Symeon in Afroditi Stathi (2007): Exploring social and environmental factors affecting adolescents' participation in physical activity. *European Physical Education Review* 13 (3): 369-84.
- Daughbjerg, B. Signe, Sonja Kahlmeier, Francesca Racioppi, Eva Martin-Diener, Brian Martin, Pekka Oja in Fiona Bull (2009): Promotion of Physical Activity in the European Region: Content Analysis of 27 National Policy Documents. *Journal of Physical Activity and Health* 6 (6): 805-17.
- Droomers, Mariel, Carola T. M. Schrijvers in P. Johan Mackenbach (2001): Educational level and decreases in leisure time physical activity: predictors from the longitudinal GLOBE study. *Journal of Epidemiology and Community Health* 55 (8): 562-68.
- Dugan, A. Sheila, Susan A. Everson-Rose, Kelly Karavolos, Barbara Sternfeld, Deidre Wesley in Lynda H. Powell (2009): The Impact of Physical Activity Level on SF-36 Role-Physical and Bodily Pain Indices in Midlife Women. *Journal of Physical Activity & Health* 6 (1): 33-42.
- Fink Hafner, Danica (ur.) (2007): *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti in načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink Hafner, Danica (ur.) (2010): *The Open method of co-ordination*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fischer, Frank (2003): *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Frisby, Wendy in Larena Hoeber (2002): Factors affecting the uptake of community recreation as health promotion for women on low incomes. *Canadian Journal of Public Health - Revue Canadienne de Sante Publique* 93 (2): 129-33.
- García, Borja (2007): From regulation to governance and representation: agenda-setting and the EU's involvement in sport. *Entertainment and Sports Law Journal*, <http://go.warwick.ac.uk/eslj/issues/volume5/number1/garcia/> (25. maj 2011).
- Hajer, Maarten (2003): Policy without Polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36 (2): 175-95.
- Henry, P. Ian (1997, 2004): *The Politics of Leisure Policy*. Houndmills: Macmillan.
- Hill, Michael in Peter Hupe (2006): *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Hogwood, W. Brian in Lewis A. Gunn (1984): *Policy Analysis for the Real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. Christopher (1986): *The Tools of Government*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Houlihan, Barrie (ur.) (2003): *Sport & Society. A Student Introduction*. Sage: London.
- Howlett, Michael in Mirsha Ramesh (1995): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Hughes, L. Susan, Rachel B. Seymour, Richard T. Campbell, Nancy Whitelaw in Terry Bazzarre (2009): *Best-Practice Physical Activity Programs for Older*

- Adults: Findings From the National Impact Study. *American Journal of Public Health* 99 (2): 362–68.
- King, M. Stephen, Bradley S. Chilton in Garry E. Roberts (2010): Reflections on Defining the Public Interest. *Administration and Society* 41(8): 954–78.
- Kiran, B. Misra, Sarah W. Endemann in Ayer Mandeep (2005): Leisure time physical activity and metabolic syndrome in Asian Indian immigrants residing in Northern California. *Ethnicity & Disease* 15 (4): 627–34.
- Kolar, Edvard (2012): So se resnično pojavili rešitelji slovenskega podržavljenega športa? *Olimpijski krogi* 2: 12–15.
- Kotar, Mirjam (2002): Država kot javnopolitični igralec. V: Danica Fink Hafner in Damjan Lajh (ur.), *Analiza politik*, 49–67. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kustec Lipicer, Simona (2006): Poseganje države v civilno družbo: javnopolitična perspektiva. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kustec Lipicer, Simona in Simon Ličen (2011): Državni ukrepi za športno aktivnost državljanov: ocene in zaznave skupin odločevalcev in izvajalcev. Raziskovalno poročilo, pripravljeno za namene Ciljnega raziskovalnega projekta Učinkovita državna podpora za športno aktivnost državljanov (V5-1031). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za politološke raziskave.
- Kustec Lipicer, Simona, Renata Slabe Erker in Tjaša Bartolj (2012): Javnopolitični ukrepi in modeli športne politike v Sloveniji. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kustec Lipicer, Simona, Renata Slabe Erker, Simon Ličen in Nikolina Bilavčič (2011): Učinkovita državna podpora za športno aktivnost državljanov: vloga oblasti in dejavniki športne aktivnosti državljanov. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za politološke raziskave, Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Lloyd, Kathy in Donna E. Little (2010): Self-Determination Theory as a Framework for Understanding Women's Psychological Well-Being Outcomes from Leisure-Time Physical Activity. *Leisure Sciences* 32, 369–385.
- Majchrzak, Ann (1984): *Methods for Policy Research*. Applied Social research Methods Series, Volume 3. Sage: London.
- Mc Guigan, Jim (1996): *Culture and the Public Sphere*. London & New York: Routledge.
- McNabb, David E. (2010): *Research methods for political science: quantitative and qualitative methods*. Armonk, New York: M. E.
- Moran, Michael, Martin Rein in Robert E. Goodin (ur.) (2006): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Osler, Marete, Jesper O. Clausen, Karsten K. Ibsen in Gorm B. Jensen (2001): Social influences and low leisure-time physical activity in young Danish adults. *European Journal of Public Health* 11 (2): 130–34.
- Parks, E. Sharon, Robyn A. Housemann in Ross C. Brownson (2003): Differential correlates of physical activity in urban and rural adults of various socioeconomic backgrounds in the United States. *Journal of Epidemiology and Community Health* 57 (1): 29–35.

- Parsons, Wayne (1999): *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Parrish Richard (2003): *Sports law and policy in the European Union*. Manchester: Manchester University Press.
- Piko, Bettina (2000): Health-related predictors of self-perceived health in a student population: The importance of physical activity. *Journal of Community Health* 25 (2): 125-37.
- Rodgers, B. (1977): *Rationalising Sports Policies. Sport in the Social Context: Technical Supplement*. Strasbourg: Council of Europe.
- Seo, Dong-Chul in Li, G. Kaigang (2010): Leisure-time physical activity dose-response effects on obesity among US adults: results from the 1999-2006 National Health and Nutrition Examination Survey. *Journal of Epidemiology and Community Health* 64 (5): 426-31.
- Slabe Erker, Renata in Vlado Lavrač (2009): *Povečanje kvalitete življenja v Sloveniji. Možnosti za uveljavitev alternativnega koncepta družbenega razvoja*. Ljubljana: IER.
- Stewart, Joseph, David M. Hege in James P. Lester (2008): *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Boston: Wadsworth Publishing.
- Šugman, Rajko (1997): *Zgodovina svetovnega in slovenskega športa*. Ljubljana: Fakulteta za šport.
- Thorgensen-Ntoumani, Cecilie (2009): An ecological model of predictors of stages of change for physical activity in Greek older adults. *Scandinavian Journal of Medicine & Science in Sports* 19 (2): 286-96.
- Tomlinson, Alan (ur.) (2007): *The Sport Studies Reader*. London, New York: Routledge.
- Vedung, Evert (1998): *Policy Instruments: Typologies and Theories*. V: Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist in Evert Vedung (ur.), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*, 21-59. London: Transaction Publishers.
- Wilhelm Stanis, Sonja A., Ingrid E. Schneider in Mark A. Pereira (2010): Parks and Health: Differences in Constraints and Negotiation Strategies for Park-Based Leisure Time Physical Activity by Stage of Change. *Journal Of Physical Activity & Health* 7 (2): 273: 84

#### VIRI

- Evrobarometer (2010): *Sport and Physical Activity. Special Eurobarometer 334/Wave 72.3 - TNS Opinion & Social*, Bruselj: Evropska komisija.
- Evropska komisija (2007): *Bela knjiga o športu*, Luksembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
- GESIS (2009): *ISSP Study Monitoring 2007. Technical Reports 2009/05*. Mannheim: GESIS.
- Grujić, Saša in Jure Jeraj (2011): *Šport v številkah*. Ljubljana: Zavod za šport Republike Slovenije, Planica. Dostopno prek: [http://www.zsrs-planica.si/wp-content/uploads/2011/11/sportni\\_almanah\\_predlog\\_FINAL1.pdf](http://www.zsrs-planica.si/wp-content/uploads/2011/11/sportni_almanah_predlog_FINAL1.pdf) (1. marec 2012).

- Jurak, Gregor (ur.) (2010): Nacionalni program športa v republiki Sloveniji 2011–2020. Predlog 21. 4. 2010, gradivo za razpravo. Dostopno prek: [http://www.szlj.si/uploads/szlj/news/attachment\\_196.pdf](http://www.szlj.si/uploads/szlj/news/attachment_196.pdf) (5. marec 2012).
- Kustec Lipicer, Simona (2012): Podatkovna zbirka ukrepov športne politike v RS. Ciljno raziskovalni projekt Učinkovita državna podpora za športno aktivnost državljanov. Ljubljana, Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede in Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Nacionalni program športa v RS (2000): Uradni list RS, 24/2000.
- Svet Evrope (1992): Evropska listina o športu. Dostopno prek: [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(92\)13&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=rev&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(92)13&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=rev&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75) (15. januar 2010).
- UNESCO (1978): International Charter of Physical Education and Sport. Dostopno preko: [http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL\\_ID=13150&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=13150&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (3. oktober 2010).
- Zakon o športu (1998): Uradni list RS, 22/1998, 27/2002, Odločitev Ustavnega sodišča RS: U-I-210/98-32, 110/2002, 15/2003.