UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Kalaš

Neoliberalna birokracija: državni intervencionizem in odprava administrativnih ovir

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2017

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Kalaš
Mentorica: izr. prof. dr. Irena Bačlija Brajnik

Neoliberalna birokracija: državni intervencionizem in odprava administrativnih ovir

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2017

"… in order to design a tool, we must make our best efforts to understand the larger social and physical context within which it is intended to function".

William 'Bill' Buxton (2007, 37)

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
za družbene vede

Kardeljeva ploščad 5
1000 Ljubljana, Slovenija

telefon 01 58 05 120

I Z J A V A O A V T O R S T V U
doktorske disertacije

Podpisani Luka Kalaš, z vpisno številko 21120968, sem avtor doktorske disertacije z naslovom: Neoliberalna birokracija: Intervencionizem in odprava administrativnih ovir.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predložena doktorska disertacija izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah (UL RS, št. 16/07-UPB3, 68/08, 85/10 Skl.US: U-I-191/09-7, Up-916/09-16)), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko doktorske disertacije ter soglašam z objavo doktorske disertacije v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 18. 9. 2017 Podpis avtorja: _____

Neoliberalna birokracija: državni intervencionizem in odprava administrativnih ovir

Doktorska disertacija analizira spreminjajoče se razmerje moči med državo in trgom, po besedah Halla (1986) pa med obema vlada 'kompleksna dinamika'. Državni intervencionizem predstavlja razumevanje te dinamike, pri čemer se 'idealno tipski' modeli umikajo hibridnim različicam, v katerih država ostaja pomemben akter uresničevanja javnega interesa. Pri tem Bately (1996) izpostavi paradoks države, ki naj bi se umikala iz družbeno-ekonomske sfere, vendar potrebe po nadzoru in koordinaciji številnih različnih interesov utrjujejo njen položaj *vis-a-vis* trgu, pri tem pa država postaja vse kompleksnejša. Paradoks povečanja kompleksnosti vloge države se odraža tudi na vse več področjih, v katera država posega z regulacijo. Kot da to ne bi bilo dovolj, tudi sama regulacija zaradi svoje kompleksnosti mnogokrat nima (zgolj) želenih učinkov. Ena izmed stranskih posledic regulacije so tudi administrativne ovire. Opredeljene so kot pravila, predpisi in postopki, ki ostanejo v veljavi in nosijo breme zagotavljanja ustrezanja za deležnike, a je njihov prispevek k ciljem ali vrednotam deležnikov manjši, kot je breme ustrezanja predpisu in njegovi implementaciji (Bozeman 2012). V okviru neoliberalnega miselnega konstrukta so strogo označene kot neželeni stranski produkt (nekakovostne) regulacije, v okviru širše perspektive pa jih lahko interpretiramo tudi kot varovalo javnega interesa. In prav slednje razumevanje izpostavljamo v okviru doktorske disertacije. Administrativne ovire predstavljajo mehanizem državne intervencije (Rosenfeld 1984) za uveljavljanje parcialnih interesov. Zasledovanje odprave administrativnih ovir za vsako ceno minimizira intervencionistično vlogo države in sovpada z željo po dominaciji prevlade tržnih mehanizmov. Ukrepi za odpravo so namreč ciljno usmerjeni za podjetja, ki sicer predstavljajo pomemben, a še zdaleč ne edini segment družbe. V disertaciji izpostavljamo administrativne ovire kot ključni dejavnik razumevanja vloge države v sodobni družbi in zasledujemo konstrukcijo modelov državne intervencije.

Na podlagi koncepta odprave administrativnih ovir smo poskušali predstaviti alternativo prevladujočemu razumevanju, katere razpravo je sicer načel že Kaufman (1977), in odpreti novo polje za razpravo v politološki znanosti. To nam je omogočilo, da presežemo enostranske opredelitve, ki so ideološko obremenjene, in preprečimo zlorabo koncepta administrativnih ovir na način, pri katerem se slednje zlorabi za asociacijo z vsemi negativnimi posledicami delovanja države v družbi. Prvi korak pri preučevanju področja nas je usmeril v raziskovanje razumevanja koncepta administrativnih ovir. Pri zasledovanju strukturnih sprememb in s tem iskanju vsebinskih rešitev je treba zajeti čim več relevantnih dejavnikov, s katerimi je mogoče izboljšati stanje na javnopolitičnem področju. Raziskovanje smo zasnovali na način, v katerega smo želeli vključiti čim več deležnikov, katerih razumevanje je pomembno za oblikovanje javne politike. Percepcija podjetij (Moynihan in drugi 2012, de Jong in van Witteloostuijn 2015, Motoyama in Hui 2015) ima v tem procesu veliko vlogo, saj omogoča postopno kristalizacijo ideje (administrativne ovire namreč predstavljajo

'konceptualno pestrost'), od samega razumevanja, kaj administrativne ovire so, do tega, kaj administrativne ovire podjetjem povzročajo in kaj odprava administrativnih ovir pomeni za širšo družbo. V prvi fazi raziskovanja smo se zato osredotočili na slovenska podjetja, saj nas je zanimalo, kakšna je njihova percepcija administrativnih ovir. Na podlagi spletne ankete med podjetji smo prišli do ugotovitev, da so administrativne ovire še vedno pretežno percepirane kot nepotrebna regulacija, vendar so rezultati kljub temu pokazali, da obstaja možnost alternativnega razumevanja administrativnih ovir kot potrebne regulacije, ob predpostavki njene optimizacije. Poleg osnovne dihotomije med nepotrebno in potrebno regulacijo (kjer je ključna distinkcija način percepcije obstoja regulacije) smo pozornost usmerili še na iskanje najbolj obremenilnih dejavnikov, ki jih podjetja občutijo v obliki administrativnih ovir. Pri tem se je kot najbolj obremenjujoč dejavnik izkazala časovna komponenta.

V drugi fazi raziskovanja percepcije deležnikov smo preverili razumevanje administrativnih ovir in sorodnih terminov, ki so na področju politike regulacije bistvenega pomena. S tem namenom smo v raziskavo vključili tudi akademsko sfero in strokovnjake javnopolitičnega področja, uporabili pa smo prilagojeno metodo Delphi. Po opravljeni raziskavi smo ugotovili, da na tem področju ni enotnih opredelitev termina administrativna ovira. Zaradi divergence tako obstaja potreba po odprtju znanstvenega diskurza, ki bo omogočil razširitev miselnega okvirja, ki ga je postavil neoliberalni diskurz, s tem pa širši vpogled v vsebinski in terminološki pomen koncepta.

V zadnjem delu disertacije smo se usmerili v izdelavo modelov državne intervencije. Najprej smo v skladu z idejo disertacije in dihotomijo neoliberalno – konzervativno izbrali dva generalna sklopa, in sicer glede na kriterij določanja liberalizacije trga (prvi in drugi kazalnik) in glede na kriterij določanja družbene blaginje (tretji in četrti kazalnik). V okviru tega smo za razvrstitvene kriterije izbrali naslednje štiri kazalnike: 1) komponento reguliranosti trga na podlagi stopnje regulacije, izraženo z indikatorjem PMR (nižja stopnja/neoliberalni pristop vs. višja stopnja/konzervativni pristop); 2) komponento izboljšanja regulatornega okolja (višja stopnja/neoliberalni pristop vs. nižja stopnja/socialna država); 3) komponento varovanja javnega interesa (količina izdatkov, porabljenih za socialno varnost, izraženih z indikatorjem SOCX) in 4) komponento družbene redistribucije v posamezni državi (ki se kaže s stopnjo družbene redistribucije, izražene s koeficientom GINI). Izbira kazalnikov nam je omogočila konstrukcijo individualnih kontinuumov ter nato še kumulativnega kontinuuma, ki je kasneje služil kot ena izmed dveh ključnih komponent v matriki državnega intervencionizma.

Nato smo zasledovali še drugo ključno komponento, ki smo jo prepoznali v izdelavi indeksa administrativnih ovir. Slednji je služil kot indikator učinkovitosti pristopov k odpravi administrativnih ovir v posamezni državi. Ideja indeksa je zajem različnih dejavnikov, s katerimi se ustvarja okolje, ki stremi k odpravi administrativnih ovir v praksi in tako podaja celovitejšo sliko realnosti. V sklepni fazi izgradnje modelov smo opravili še korelacijsko analizo, metodo združevanja v skupine in na podlagi teh

metod predstavili tri različne modele državne intervencije, in sicer *laissez-faire*, konsolidacijski in restriktivni model, kar smo predstavili z matriko državnega intervencionizma.
Izdelava modelov državne intervencije kaže, da med stopnjo obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami (ki jo prikazuje indeks administrativnih ovir) in stopnjo državne intervencije v posamezni državi ni povezanosti. Visoka stopnja državne intervencije namreč ni nujno povzročitelj močneje obremenjenega okolja z administrativnimi ovirami, kar jasno prikazuje tudi izdelana matrika državnega intervencionizma. Prav slednje pa pod velik vprašaj postavlja vse javnopolitične akterje, ki kot primarni vzrok obremenjenosti podjetij navajajo močno vlogo države in regulatorno okolje. Tu velja še posebej izpostaviti, da kakovostnega regulatornega okolja ne gre *per se* enačiti z administrativnimi ovirami, saj gre za precej kompleksnejši konstrukt, pri katerem je kakovost regulacije posledica več različnih dejavnikov.
Disertacija potrjuje predvidevanja o *ad hoc* orientiranosti javne politike odprave administrativnih ovir, predvsem pa osvetljuje veliko divergenco na področju same terminologije v stroki, kar za nadaljnji razvoj učinkovite javne politike predstavlja ključno spoznanje. Akterji, ki ustvarjajo javno politiko, bi se morali (vsaj poskusiti) enotno opredeliti do neželenih posledic regulacije, torej administrativnih ovir, saj je le tako omogočeno koherentno zasledovanje ciljev javne politike. Praktičen doprinos doktorske disertacije se odraža v modelih državne intervencije, ki jih je mogoče preučevati tudi z drugih, za politološko znanost, pomembnih vidikov. Izdelava indeksa administrativnih ovir pa ob njegovem nadaljnjem razvoju in optimizaciji ponuja možnost za konkretnejšo in celovitejšo analizo učinkovitosti javne politike za odpravo administrativnih ovir.

Ključne besede: administrativne ovire, birokracija, intervencionizem, indeks administrativnih ovir, regulacija, odprava administrativnih ovir, modeli državne intervencije.

Neoliberal Bureaucracy: Interventionism and the Administrative burden Elimination Process

The doctoral disertation analyses the changing power relations between the state and the market. According to Hall (1996) there is a 'complex dynamic' between the two. State interventionism presents an understanding of such a dynamic where ideal type models retreat and make way for hybrid versions. In these the state remains a strong catalyst of public interest provision. Bately (1996) emphasizes the state paradox in which the state is supposed to retreat from the socioeconomic sphere but the growing need for control and coordination of numerous different interests actually enforce its position *vis-a-vis* the market and make the state even more complex. Paradox of the growing complexity also reflects in the growing number of areas the state regulates. As if this was not enough the regulation in its complexity itself in many instances does not have (only) desired outcomes. One of the side effects of regulation are administrative burdens. They are defined as rules, regulations and procedures which stay in effect and carry a compliance burden for stakeholders but their contribution to stakeholders' goals or values is smaller than the compliance burden of regulation and its implementation (Bozeman 2012). In the neoliberal perspective administrative burdens are strictly labelled as an unintended side effect of regulation. If we dare to step out of this box and look at the problem from a wider perspective, administrative burdens can be interpreted as a safeguard of public interest. From this conservative viewpoint administrative burdens are analysed as a state intervention mechanism (Rosenfeld 1984) for establishing partial interests. Administrative burden elimination or step by step reduction at any cost minimizes the interventionist role of the state and goes hand in hand with the desire for domination of market mechanisms. Reduction measures are mainly targeted for enterprises, which represent an important although not the only part of society. The disertation highlights administrative burdens as the key factor in understanding the role of the modern state and based on this pursues a construction of state intervention models.

Based on the administrative burden elimination concept we tried to represent an alternative understanding, a question already raised by Kaufman (1977), and open a new field for discussion in the political science. This enables us to surpass onesided definitions that are burdened by ideology and prevent the abuse of the administrative burden concept in a way, where it is presented as the root of all evil or associated with all the negative concequences of state activity. The first step in analysing this public policy turned our attention to the understanding of administrative burdens. In seeking substantive solutions we have consider as many relevant factors as possible and try to improve public policies. We tried to include as many stakeholders as possible so we based our research on groups with the highest potential of influencing on public policy. Perception of enterprises (Moynihan et al. 2012, de Jong and van Witteloostuijn 2015, Motoyama and Hui 2015) has a large impact in this process because it enables a gradual clarifiaction of ideas (administrative burden represent a 'conceptual variety'), from understanding what

administrative burdens are to understanding their effects on enterprises as well as society. That is why the first part of our research focused on Slovenian enterprises as we tried to establish their perception of administrative burdens. The survey results show that administrative burden are still perceived as unnecessary regulation, but the results offer another encouraging finding. Almost a third of respondents thinks of administrative burdens as necessary regulation with room for optimization, which sets the tone for an alternative understanding of the prevailing concept. Besides the basic dichotomy between necessary and unnecessary regulation (where the key distincion criteria is the way regulation is perceived) we focused our attention to identyfing the most burdensome factors of administrative burdens. Results have shown that time is the most burdensome factor. The second phase of stakeholder's perception research was oriented towards people from the academic sphere and profesionals, which should also have an impact in making of the regulatory policy. Here we used the adapted Delphi method and established that there are no unified definitions of administrative burdens. Such a diversity means that there is a need to open the scientific discourse to enable an expansion of the frame of mind from the neoliberal discourse and with this enable a more comprehensive overview into the substantive and terminological meaning of the concept.

The last part of the disertation was focused on the construction of state intervention models. In accordance with the general idea and the neoliberal-conservative dichotomy we selected two main categories, one being the market liberalization criteria (the first and second indicator) and the second being the social welfare criteria (third and fourth indicator). In this framework we selected the following four indicators: 1) market regulation component, expressed with the Product market regulation indicator (lower level/neoliberal approach vs. higher level/conservative approach), 2) regulatory environment improvement component (higher level/neoliberal approach vs. lower level /conservative approach), 3) public interest provision component (expenditures for social welfare, expressed with the SOCX indicator and 4) social redistribution component, expressed with the GINI coefficient. The selection of indicators enabled us to construct individual continuua and later on a cumulative continuum, which served as one of two key components in the state interventionism matrix.

The second key component was conceptualized as an administrative burden index. It served as an efficiency indicator of different administrative burden reduction approaches. The idea of the index comprises a capture of different factors that influence on an environment, which is prone towards administrative burden reduction and therefore illustrates a more comprehensive overview of reality. The final phase of model construction was comprised of a correlation analysis, and a clustering method that combined enabled us to form three different state interventionism models, namely the laissez-faire model, the consolidation model, and the restrictive model, which were presented in the state interventionism matrix.

State interventionism model show that there is no correlation between the administrative burden level of the environment (shown as the administrative burden

index) and the state intervention level in a particular country. A high level of state interventionism is not necessarily a cause of higher levels of administrative burdens, which is also clear from the state interventionism matrix. The latter conclusion calls into question all policy actors that state a strong state and the regulatory environment as the primary cause of burden for enterprises. It especially has to be emphasized that a quality regulatory environment is not to be equated with administrative burdens *per se*, because this is a more complex construct where the quality of regulation is a consequence of numerous different factors.
The disertation confirms prediction about the ad hoc orientation of administrative burden reduction policy and more importantly highlights a large divergence in professional terminology, which is a key finding for the future development of an efficient public policy. Actors that create the policy should (at least) try to seek a single definition of unintended effects of regulation, administrative burdens. This is the only possibility for a coherent pursuit of policy objectives. The practical contribution is seen in the state interventionism models, which can also be studied from other perspective also of importance for political science. The administrative burden index construction, taking into account its future optimization and development, offers a good possibility for a more comprehensive efficiency analysis of the administrative burden reduction policy.

Key words: administrative burdens, administrative burden elimination, administrative burden index, bureaucracy, interventionism, models of state interventionism regulation.

KAZALO VSEBINE

1 UVOD 17

2 METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR DOKTORSKE DISERTACIJE 23

2.1 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN DOKTORSKA TEZA 24

2.2 METODOLOŠKI PRISTOP IN IZHODIŠČA 34

3 SODOBNA DRŽAVA IN DRŽAVNI INTERVENCIONIZEM 40

3.1 O DRŽAVI IN TRGU 44

3.2 VLOGA SODOBNE DRŽAVE – 'KRMAR' MED NEOLIBERALNIM KONCEPTOM IN SOCIALNIM KONCEPTOM 'SKRBNIKA' ZA ZAGOTAVLJANJE JAVNEGA INTERESA 48

3.3 DRŽAVNI INTERVENCIONIZEM 49

3.4 INTERVENCIJA KOT ISKANJE RAVNOTEŽJA MED DRŽAVO IN TRGOM 51

3.5 UČINKOVITOST INTERVENCIJ SKOZI PRIZMO BIROKRATSKE ORGANIZIRANOSTI DRŽAVE 58

4 NEOLIBERALNA BIROKRACIJA 63

4.1 NEOLIBERALIZEM 64

4.2 NOVI JAVNI MENEDŽMENT – VODILNA (NEOLIBERALNA) IDEJA DEBIROKRATIZACIJE JAVNE UPRAVE 70

4.3 ORGANIZACIJSKI PROCESI V SODOBNI DRUŽBI – KONFLIKT MED MODERNOSTJO (NOVI JAVNI MENEDŽMENT) IN TRADICIJO (BIROKRATSKA ORGANIZACIJA) 77

4.4 SPECIFIČNOST BIROKRATSKE ORGANIZACIJE – ZAŠČITNIK JAVNEGA INTERESA 85

4.5 BIROKRATSKA ORGANIZACIJA KOT PROTIUTEŽ NEOLIBERALNI IDEOLOGIJI 88

4.6 NEOWEBERJANIZEM – SODOBNA ALTERNATIVA NOVEMU JAVNEMU MENEDŽMENTU 98

4.7 KAKO UTEMELJITI OŽIVLJANJE TRADICIONALNEGA MODELA BIROKRATSKE ORGANIZACIJE? 102

5 ADMINISTRATIVNE OVIRE – ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR ZA USTVARJANJE KAKOVOSTNEGA REGULATORNEGA OKVIRJA 107

5.1 PRESEK DEFINICIJ IN OPREDELITEV ADMINISTRATIVNIH OVIR 108

5.2 TERMINOLOŠKA OPREDELITEV ADMINISTRATIVNIH OVIR 114

5.3 JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI ZA DOSEGANJE ODPRAVE ADMINISTRATIVNIH OVIR 117

5.4 POLITIKA REGULACIJE 120

5.5 PRIPRAVA BOLJŠIH PREDPISOV 125

5.5.1 Presoja učinkov predpisov 127

5.5.2 Sodelovanje oz. posvetovanje z javnostjo 131
5.5.3 Poenostavitev zakonodaje 134
5.5.4 Odprava administrativnih ovir 135
6 ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR KOT PODLAGA ZA DOLOČANJE STOPNJE DRŽAVNEGA INTERVENCIONIZMA 141
6.1 PODJETNIŠKI VIDIK ODPRAVE ADMINISTRATIVNIH OVIR 142
6.2 PODJETJA V SODOBNI DRUŽBI 145
6.3 VPLIV PODJETNIŠKO PODPORNEGA OKOLJA NA PERCEPCIJO ADMINISTRATIVNIH OVIR 159
6.4 PERCEPCIJA ADMINISTRATIVNIH OVIR S STRANI PODJETIJ 163
6.5 PERCEPCIJA ADMINISTRATIVNIH OVIR S STRANI PODJETIJ V SLOVENIJI 167
6.6 PERCEPCIJA ADMINISTRATIVNIH OVIR S STRANI DRUGIH DELEŽNIKOV V SLOVENIJI 173
7 MODELI DRŽAVNE INTERVENCIJE NA PODLAGI RAZVRSTITVE DRŽAV NA IZBRANE KONTINUUME 181
7.1 MODELIRANJE V DRUŽBOSLOVJU IN IZBIRA DEJAVNIKOV ZA KLASIFIKACIJO NEOLIBERALNO–KONZERVATIVNO (SOCIALNOBLAGINJSKO) 189
7.2 PRIKAZ KONTINUUMOV NA PODLAGI RAZVRSTITVENIH KRITERIJEV 191
7.2.1 Komponenta reguliranosti trga (stopnja regulacije trga, izražena z indikatorjem PMR) 192
7.2.2 Časovna komponenta izboljšanja regulatornega okolja (stopnja regulacije trga glede na določeno časovno obdobje) 203
7.2.3 Komponenta varovanja javnega interesa 207
7.2.4 Komponenta družbene redistribucije 212
7.2.5 Kumulativni kontinuum glede na izbrane dejavnike 215
7.3 INDEKS ADMINISTRATIVNIH OVIR 217
7.4 MODELI DRŽAVNE INTERVENCIJE 236
7.4.1 Korelacijska analiza 237
7.4.2 Razvrščanje v skupine ('cluster analysis') 242
8 IMPLIKACIJE MODELOV DRŽAVNE INTERVENCIJE ZA PREUČEVANJE SODOBNE JAVNE UPRAVE 249
8.1 JAVNOPOLITIČNE PREFERENCE 251
8.2 VLOGA UPRAVNE TRADICIJE 257
8.3 VLOGA REŽIMOV DRŽAVE BLAGINJE 260
9 SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJA TEZ 264
10 LITERATURA 273
PRILOGA A 298
PRILOGA B 300
PRILOGA C 305
PRILOGA Č 313

STVARNO IN IMENSKO KAZALO **316**

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Koncept novega javnega menedžmenta glede na značilnosti 71
Tabela 4.2: Primerjava značilnosti organizacije v javnem sektorju glede na lastnosti novega javnega menedžmenta in lastnosti birokratske organizacije 74
Tabela 4.3: Značilnosti neoweberjanske države 99
Tabela 5.1: Administrativne ovire: koncepti, definicije, pomen in glavni avtorji 110
Tabela 6.1: Povezave med podjetji in različnimi fazami razvoja ter možnosti gospodarske politike 148
Tabela 6.2: Število podjetij na zadnji dan posameznega leta v obdobju 2000–2014 152
Tabela 6.3: Odprava administrativnih ovir za podjetja – pregled pomembnejših realiziranih ukrepov od leta 2008 155
Tabela 6.4: Število novoustanovljenih podjetij v posameznem letu (2009–2014) 156
Tabela 6.5: Značilnosti vzorca v primerjavi s populacijo 169
Tabela 6.6: Razumevanje pojma administrativna ovira s strani podjetij 171
Tabela 6.7: Vsebinsko razumevanje administrativne ovire 172
Tabela 6.8: Najpogostejše asociacije za termin administrativna ovira 176
Tabela 6.9: Najpogostejše asociacije za termin regulatorno breme 178
Tabela 7.1: Regulatorno okolje v državah EU-15 in Sloveniji, prikazano z vrednostjo indikatorja PMR za leta 2003, 2008 in 2013 192
Tabela 7.2: Seznam in opis podindikatorjev za indikator PMR 194
Tabela 7.3: Razvrstitev držav glede na regulatorno okolje, merjeno z indikatorjem PMR, leto 2003 196
Tabela 7.4: Razvrstitev držav glede na regulatorno okolje, merjeno z indikatorjem PMR, leto 2008 197
Tabela 7.5: Razvrstitev držav glede na regulatorno okolje, merjeno z indikatorjem PMR, leto 2013 201
Tabela 7.6: Sprememba indikatorja PMR v državah EU-15 in Sloveniji, prikazano za obdobja 2003–2013, 2003–2008 in 2008–2013 203
Tabela 7.7: Razvrstitev držav glede na spremembo vrednosti indikatorja PMR za obdobje 2008–2013 204
Tabela 7.8: Razvrstitev držav glede na spremembo vrednosti indikatorja PMR za obdobje 2003–2013 205
Tabela 7.9: Razvrstitev držav glede količino socialnih izdatkov v odstotku od BDP, merjeno z indikatorjem SOCX, leto 2009 210
Tabela 7.10: Razvrstitev držav glede na družbeno redistribucijo, izraženo s koeficientom GINI, leto 2009 212
Tabela 7.11: Nabor indikatorjev, ki sestavljajo indeks administrativnih ovir 222
Tabela 7.12: Struktura kompozitnih indikatorjev regulatornega okvirja v posamezni državi 229
Tabela 7.13: Vrednosti posameznih indikatorjev v izbranih državah 234
Tabela 7.14: Vrednosti indeksa administrativnih ovir v izbranih državah 235

Tabela 7.15: Grozdenje držav v primeru različnega števila grozdov 244
Tabela 8.1: Odprava administrativnih ovir v izbranih državah, programi in strategije 255
Tabela 8.2: Modeli upravnih tradicij v Evropi 258

KAZALO SLIK

Slika 2.1: Raziskovalni model 34
Slika 4.1: Od tradicionalne javne uprave do novega javnega menedžmenta 82
Slika 5.1: Prilagojena shema EMMS (Enotna metodologija za merjenje stroškov) – konceptualizacija administrativne ovire 115
Slika 5.2: Ožji in širši vidik razumevanja odprave administrativnih ovir 116
Slika 5.3: Percepcija administrativne ovire 117
Slika 5.4: Zamisel štirih stebrov boljše priprave predpisov 126
Slika 5.5: Razmerje med stebri boljše priprave predpisov 127
Slika 6.1: Število samostojnih podjetnikov in družb z omejeno odgovornostjo v Sloveniji, obdobje 2000–2014 153
Slika 6.2: Število prejemnikov subvencije za samozaposlitev v okviru aktivne politike zaposlovanja 157
Slika 6.3: Število novoustanovljenih podjetij, obdobje 2009–2014 158
Slika 7.1: Kontinuum razvrstitve držav glede na stopnjo državnega intervencionizma na podlagi časovne komponente za leto 2008 200
Slika 7.2: Kontinuum razvrstitve držav glede na stopnjo državnega intervencionizma na podlagi časovne komponente za leto 2013 202
Slika 7.3: Kontinuum razvrstitve držav glede na časovno komponento izboljšanja regulatornega okolja za obdobje 2008–2013 206
Slika 7.4: Kontinuum razvrstitve držav glede na komponento varovanja javnega interesa za leto 2009 211
Slika 7.5: Kontinuum razvrstitve držav glede na komponento družbene blaginje za leto 2009 214
Slika 7.6: Kumulativni kontinuum razvrstitve držav glede na stopnjo državne intervencije 216
Slika 7.7: Struktura indeksa administrativnih ovir 219
Slika 7.8: Razsevni grafikon za indeks administrativnih ovir in stopnjo regulacije trga v opazovanih državah 238
Slika 7.9: Razsevni grafikon za indeks administrativnih ovir in deregulacijo trga med letoma 2008 in 2013 (prikazano v absolutnih vrednostih) 239
Slika 7.10: Razsevni grafikon za indeks administrativnih ovir in višino socialnih izdatkov 240
Slika 7.11: Razsevni grafikon za indeks administrativnih ovir in višino socialnih izdatkov 241
Slika 7.12: Matrika razsevnih grafikonov 242
Slika 7.13: Grozdenje držav glede na indeks administrativnih ovir 245
Slika 7.14: Razsevni grafikon za indeks administrativnih ovir in stopnja državne intervencije 246
Slika 7.15: Matrika državnega intervencionizma 247
Slika 8.1: Vloga odprave administrativnih ovir v procesu priprave boljše regulacije 256

POGLAVJE 1

UVOD

Državni intervencionizem predstavlja izhodiščno točko razprav o tem, kakšne so funkcije sodobne države. Kapitalistična tržna ureditev je v sosledju z redukcijo vloge države (Aglietta 2000), pri tem pa tovrstna družbenogospodarska ureditev državno intervencijo upravičuje le v primeru omogočanja pogojev za nemoteno delovanje trga. V 20. stoletju je regulacija[1] predstavljala sinonim za državno intervencijo, torej za nadzor države, nad gospodarstvom in družbo. S pojavom neoliberalizma je prišlo do teženj po deregulaciji, a je ta kljub obetavnosti in zanimanju v strokovnem in javnem diskurzu (Levi-Faur 2011) sčasoma postala le omejen dejavnik reform v načinu vladanja, pri čemer je njenemu razmahu mnogokrat nemudoma ali pa kmalu zatem sledil nov razmah regulatornih zahtev (Yackee in Yackee 2010).

Baldwin in sodelavci (2010) izpostavijo, da je na področju regulacije v zadnjih tridesetih letih prišlo do 'kristalizacije paradoksov'. Najprej je prišlo do povečanja zanimanja za proučevanje negativnih posledic regulacije, kot so npr. administrativne ovire, preobremenitev z regulacijo in pretirana birokratizacija ekonomskega in družbenega življenja. Pri tem so kritiki, ki so zagovarjali, da regulacija predstavlja največjo oviro konkurenčnosti in gospodarski rasti, svoj zagon pridobivali tudi na podlagi mednarodnih organizacij in njihovih poskusov primerjalnih analiz regulatornih in administrativnih bremen na poslovna okolja (kot npr. Doing Business, ki ga izvaja Svetovna banka). Kasneje pa se je osredotočenost s popularizacije neoliberalnih elementov, kot sta deregulacija in privatizacija, usmerila predvsem na kakovost regulacije. Kakovost regulacije je tako postala ena izmed ključnih točk, na katero so se morali osredotočiti oblikovalci javnih politik. Pod pretvezo privlačne retorike in uporabe terminov, kot sta boljša regulacija in, kasneje, pametna regulacija, se je nato uveljavila še dodatna komponenta, in sicer zanimanje za uporabo orodij za 'racionalno načrtovanje' (Baldwin in drugi 2010), kot so presoja

[1] Scott (2001, 283) regulacijo opredeli kot ''katerikoli proces ali nabor procesov, preko katerih se vzpostavljajo norme, s katerimi se nadzoruje obnašanje tistih, ki so tem normam podvrženi in se povratni tok njihovega odziva vrača v sistem ter za te norme obstajajo mehanizmi, s katerimi se vzdržuje zagotavljanje spoštovanja akterjev znotraj vzpostavljenih pravnih okvirjev''.

učinkov regulacije ter različne analize stroškov in koristi, s katerimi je prišlo do omejevanja avtomatiziranega in nepremišljenega oblikovanja in izvajanja javnih politik v razmerju med upravo in politiko (Baldwin in drugi 2010; Levi Faur 2011). Trend iskanja optimalnih regulatornih rešitev se je iz usmerjenosti v izdelavo idealnega modela regulacije, ki bi ustrezal vsem državam (kot so predpostavljale velikopotezne analize mednarodnih organizacij, kot sta OECD in Svetovna banka), usmeril v optimizacijo struktur, ki sestavljajo in ustvarjajo regulatorni okvir v posamezni državi. Po mnenju številnih teoretikov naj bi bilo slednje predvsem odraz precejšnjega razočaranja z učinki prvotno zastavljenih in očitno preveč optimističnih regulatornih reform. Pri tem Moss in Cisternino (2009, 9) ugotavljata, da je uspeh regulatornih reform vedno bolj odvisen od vsebine in ne zgolj načina, kar oblikovalcem javnih politik nalaga vedno večjo odgovornost. Pojav novih načinov upravljanja, kot je npr. novi javni menedžment, in vse bolj glasne zahteve po odpravi konzervativnih struktur upravljanja (kot je npr. birokratska organizacija) so povzročili transformacijo družbenega sistema, ki pa ni zavzel pozicije neoliberalnega modela, temveč je pomenil hibridizacijo dveh teoretično diametralno nasprotnih konceptov. Hibou (2015) pri tem poudari, da birokracija ne predstavlja parazitskega organizma, ampak nujni in hkrati temeljni del kapitalistične ureditve.

Fisher in Gilbert (2013) zastavita pomembno vprašanje, in sicer se sprašujeta, kakšen je resnični namen obstoja neoliberalne birokracije, če je ta disfunkcionalna in ne omogoča doseganja zastavljenih ciljev. Menimo, da je ključna naloga države v tem trenutku, da mora kljubovati tovrstni subduizaciji birokracije v namene afirmacije neoliberalizma kot edinega pravega družbenega sistema brez alternative. Neoliberalizem transformira[2] birokracijo, vendar se to dogaja na način, pri katerem

[2] Vodenje in nadzor nista več posledica hierarhičnega ustroja, temveč sta produkt sistema norm, pravil in pogodbenih razmerij – z drugimi besedami, birokratskih praks. Vpeljava novih tehnologij, ki temeljijo na vse podrobnejši kodifikaciji informacij in znanja, določanje ciljev in indikatorjev, preko katerih se ocenjuje doseganje teh; pogodbena razmerja, ki v podrobnostih določajo delitev nalog in

se slednja odmika od zasledovanja temeljnih načel, po katerih deluje in preko katerih državi omogoča zasledovanje širših družbenopolitičnih ciljev. Širjenje razumevanja o vlogi administrativnih ovir v družbi ter razmislek o tem, kako optimizirati mehanizme, ki omogočajo udejanjanje koncepta, predstavljata pomembno točko v procesu ponovne osmislitve obstoja sistema neoliberalne birokracije. Omogočata namreč postopno kristalizacijo ideje, kar od vpletenih zahteva stalno refleksijo glede pomena koncepta odprave administrativnih ovir in posledic, ki jih ta refleksija prinaša za širšo družbo.

Administrativne ovire predstavljajo neželene posledice regulacije in v skladu z neoliberalnim razmišljanjem predstavljajo eno izmed glavnih ovir za povečanje konkurenčnosti gospodarstva. Zaradi tega je njihova odprava nujna, hkrati pa je treba poskrbeti, da do nastanka administrativnih ovir prihaja v čim manjši meri. V kolikor sprejmemo kriterij nepotrebnosti obstoja administrativnih ovir, ne moremo mimo dejstva, da interesi družbe niso zgolj interesi posameznikov, temveč je v domeni države, da skrbi za uresničevanje javnega interesa. Če zavzamemo tovrstno stališče, lahko administrativne ovire preučujemo z alternativnega zornega kota, in sicer kot varovalko družbenega sistema pred utilizacijo parcialnih interesov določenih posameznikov ali interesnih skupin. Pri tem velja omeniti, da odprava administrativnih ovir ostaja zaželena tudi s konzervativnega vidika, v kolikor prihaja do odprave tistih administrativnih ovir, ki niso nujne za doseganje končnega cilja regulacije in obenem njihova odprava ne povzroča negativnih posledic za javni interes. S takšnim razumevanjem administrativnih ovir omogočamo analizo njihovega nastanka, obstoja in morebitnih zadržkov pri odpravi, ki bi potekala *ad hoc*. Tovrstno razumevanje koncepta pride še toliko bolj do izraza, če upoštevamo, da je večina javnih politik na področju odprave administrativnih ovir usmerjena v ukrepe

odgovornosti – vsi našteti elementi, ki jih je pospešil razvoj neoliberalizma, delujejo kot katalizator birokratizacije (Hibou 2015).

za podjetja[3]. Pri uveljavljanju interesov podjetij[4] je tako država na močni preizkušnji, saj ne glede na zasledovanje cilja večje konkurenčnosti skozi krepitev podjetniško podpornega okolja ne sme pozabiti na zaščito javnega interesa[5]. Pri odpravi administrativnih ovir za podjetja je velik poudarek na regulaciji, ki nestimulativno deluje na skupino podjetij (v večini mala in srednje velika podjetja). Kakovostnejša regulacija omogoča, da njeni ustvarjalci uravnotežujejo obenem javni in zasebne interese. Želja po njeni optimizaciji pa omogoča večje zanimanje za pojasnjevanje negativnih stranskih učinkov regulacije in neželenih posledic.

Administrativne ovire so se kot predmet raziskovanja pojavile v drugi polovici 20. stoletja (Kaufman 1977; Rosenfeld 1984), medtem ko se je zanimanje za preučevanje njihovih vplivov in posledic, sprva na organizacijo, kasneje pa še na posameznike, povečalo šele v 90. letih 20. stoletja. Razmah raziskovanja administrativnih ovir je povzročila operacionalizacija koncepta, za katero je zaslužen Bozeman (1993), vendar je kasneje koncept doživel številne dopolnitve in adaptacije glede na situacijo, v kateri je bil uporabljen (preučevanje razlik med javnim in zasebnim sektorjem, vplivom administrativnih ovir na zaposlene v organizaciji, vzroki za nastanek administrativnih ovir, itd.). Kompleksnost problema nam omogoča, da si v disertaciji zastavimo tri glavne cilje. Prvič, preko pregleda literature

[3] Zakon o podjetjih (UL SFRJ 77/88) podjetje definira kot ''pravno osebo, ki opravlja gospodarsko dejavnost zaradi pridobivanja dohodka oz. dobička''. Termin podjetje se je ohranil, a tovrstna simplifikacija za potrebe sodobne družbe ne zadostuje več. V doktorski disertaciji zato uporabljamo razumevanje podjetij kot poslovnih subjektov, ki so v Zakonu o poslovnem registru (UL RS 49/06) opredeljeni kot ''pravne osebe, samostojni podjetniki posamezniki oziroma samostojne podjetnice posameznice in druge fizične osebe, ki opravljajo registrirane dejavnosti, ali s predpisom ali z aktom o ustanovitvi določene dejavnosti''.

[4] V Evropski uniji je področju boljše regulacije namenjena zelo velika pozornost, kar pomeni, da so tudi prizadevanja za odpravo administrativnih ovir kot enega izmed temeljnih elementov boljše regulacije na zelo visoki ravni. Enotne usmeritve k zavezi po zmanjšanju administrativnih bremen za 25 % in uporabi standardiziranih pristopov za merjenje administrativnih bremen nakazujejo zavezanost držav članic k učinkovitejšim javnim politikam na področju odprave administrativnih ovir. Pri tem velja poudariti, da so javne politike za odpravo administrativnih ovir pretežno usmerjene v ukrepe za podjetja, medtem ko se osredotočenost na državljane in upravo pojavlja še redkeje.

[5] Regulacija predstavlja možnost zaščite javnega interesa nasproti zasebnim interesom, predvsem interesom poslovnega sektorja (tj. podjetij) (Christensen 2011).

in analize percepcije deležnikov želimo jasno opredeliti termin oziroma besedno zvezo administrativna ovira, s katero bomo omogočili enotnejše razumevanje (in razlikovanje od drugih, sorodnih pojmov) za oblikovalce javne politike odprave administrativnih ovir v Sloveniji. Drugič, na podlagi izbranih kriterijev ugotoviti, kako izbrane države razumejo vlogo države v sodobni družbi in kako se razvrstijo na kontinuumu državne intervencije, in tretjič, na podlagi pristopov k odpravi administrativnih ovir (z izdelavo indeksa administrativnih ovir) izdelati modele državne intervencije. Osrednji namen modeliranja in analize pristopov je ugotavljanje, ali prihaja do oblikovanja različnih modelov državne intervencije (in če prihaja, kateri so vzroki za njihovo oblikovanje).

POGLAVJE 2

METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR DOKTORSKE DISERTACIJE

2.1 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN DOKTORSKA TEZA

Struktura konflikta med državo in trgom v sodobnih družbah predstavlja aktualen problem. Pri iskanju ravnotežja med 'primernim' poseganjem države v delovanje trga se tako na novo definirajo določene javne politike, preko katerih raziskujemo vlogo države in njen odnos do zasebnega sektorja. Peters (2001) kot temeljno značilnost sodobne države izpostavi vedno bolj zabrisane meje med javnim in zasebnim. Osrednja rdeča nit diskurza o odnosu med javno in zasebno sfero je konflikt med kapitalom in javnim interesom, ki posledično določa vlogo države v okviru sodobne družbe.

Za nadaljnjo modernizacijo države so potrebne reforme regulativnega okvirja, kar se kaže tudi v vse večji težnji po doslednem upoštevanju načel priprave boljših predpisov[6] v vseh fazah oblikovanja boljše[7] oziroma pametne[8] regulacije. Regulacija ima v družbi več razsežnosti, zato pri njeni reformi ne gre zanemariti vidika javnega interesa. Sodobne oblike razmerja država *vs.* trg se od 70. let prejšnjega stoletja vse bolj navezujejo na koncept neoliberalizma, kjer v ospredje prihajajo tržni mehanizmi. Z neoliberalizmom se je razmahnil koncept novega javnega menedžmenta (glej Hughes 2003; Pollitt in Bouckaert 2004; Lynn 2006), ki pa je zaradi mnogih kritik že posodobljen z drugimi koncepti, na primer novo javno službo (Denhardt in Denhardt 2000; Nabatchi in Mergel 2010; Bryson in drugi 2014; Denhardt in Denhardt 2015), ki načelom novega javnega menedžmenta dodaja še odgovornost, transparentnost in demokratičnost. Osrednji problem tržne orientiranosti javne uprave je spodbujanje družbene neenakosti. Naloga države je, da poišče prepotrebno ravnovesje med

[6] Menimo, da prevod angleškega termina 'better regulation' v 'pripravo boljših predpisov' ni ustrezen, saj pozornost usmerja na specifični pravni akt (predpis). Zaradi tega v nadaljevanju uporabljamo besedno zvezo 'priprava boljše regulacije' (slednja se ne nanaša zgolj na predpise, temveč bolj splošno, torej tako na zakonske kot tudi na druge podzakonske akte).

[7] Angl. 'Better regulation'.

[8] Angl. 'Smart regulation'.

neoliberalnimi načeli upravljanja (poudarjanje pomena prostega trga in nevmešavanje države) in neoweberjanskimi načeli (ukrepi za odpravljanje družbene neenakosti in poudarjanje pomena družbene solidarnosti).

Enega izmed pomembnejših elementov pri zasledovanju izboljšanja regulacije predstavlja odprava administrativnih ovir, ki predstavljajo (neželene) negativne posledice regulacije. Pozornost stroke je usmerjena na odpravo škodljivih posledic in sočasno oblikovanje takšne regulacije, da administrativne ovire pri tem ne nastajajo oziroma nastajajo v čim manjši meri. Vendar pa je na tem mestu treba omeniti, kaj določa administrativno oviro. Ne gre zgolj za arbitrarno določanje s strani določene skupine deležnikov, ampak za jasen kriterij neželenih posledic, ki negativno vplivajo na končni cilj regulacije in se pojavijo takrat, kadar odprava določene administrativne ovire hkrati nima škodljivih posledic za javni interes. Konzervativni pristop tako upošteva dejstvo, da določene t. i. ovire dejansko lahko obstajajo, saj je njihov obstoj nujen za zagotavljanje javnega interesa kljub morebitnim negativnim vplivom za določene interesne skupine.

Dilema med (neo)liberalnim in konzervativnim pristopom tako predstavlja boj med težnjo po ekonomski blaginji ter večjo individualno svobodo v kombinaciji z demokratičnim političnim sistemom[9] na eni strani in nujnimi omejitvami hegemonije konkurenčnosti[10] na drugi strani. Konzervativni pristop in nestrinjanje z neoliberalnim pogledom sintetizira Mouffe (1998, 18), ki pravi, da je "dejstvo, da je najuporabnejši argument nasproti redistributivnim socialno-demokratičnim politikam tisti, ki trdi, da so fiskalne omejitve vlade edina realna možnost v svetu,

[9] Te predpostavke poosebljajo neoliberalno mantro (glej Suarez-Villa 2001; Springer 2012), katere glavni cilj je eliminacija birokratskih struktur zaradi njihove domnevne neprimernosti in nekompatibilnosti z delovanjem v skladu s tržnimi načeli (glej Osborne in Gaebler 1993; Harvey 2005; Ritzer 2011).

[10] Konkurenca posledično vodi v monopolno ali oligopolno razmerje, ko močnejša podjetja izrinejo šibkejša (glej Russo 1992; Mintzberg 1996; Giddens 1998; Mouffe 1998; Olsen 2005; Polanyi 2008).

kjer volivci ne želijo plačevati višjih davkov in kjer globalni trgi ne dovolijo odklonov od neoliberalnega pristopa".

V času globalnih kriz postaja neoliberalistična ideologija vedno bolj vprašljiva (glej Bresser Pereira 1997; Giddens 1998; Mouffe 1998; Polanyi 2008), saj trg ne glede na svojo domnevno vsemogočnost (koncept 'nevidne roke') očitno ni zmožen sam razrešiti položaja, hkrati pa se z vse glasnejšimi kritikami neoliberalizma vedno bolj kažejo potrebe po novih rešitvah. Te rešitve se morajo iskati predvsem v vlogi države. Vloga države se stalno spreminja in prav procesi sodobnih družb od nas zahtevajo, da še bolj kritično razmislimo o vlogi države v razmerju do trga (glej tudi Bourdieu in drugi 1994; Olsen 2005). Še neposrednejši je Karl Polanyi (2008), o katerem je znano, da je v svojih delih zelo pogosto sejal dvom o vsemogočnosti tržnih zakonitosti. Po njegovem prepričanju lahko šele konec tržnega gospodarstva prinese pravo obdobje neslutene svobode. Svobode, o kateri lahko v neoliberalizmu le sanjamo. Pravna in dejanska svoboda lahko postaneta večji kot kadarkoli, primerna stopnja regulacije in nadzora pa lahko omogoči svobodo vsem, ne le izbranim.

Zgoraj našteti dejavniki nasprotovanja neoliberalistični ureditvi in potrebi po oblikovanju novega delujočega koncepta pripeljejo do osrednje teme, ki jo bomo v disertaciji obravnavali: kako preko regulacije oblikovati delovanje države pri intervencionizmu. Ker 'preobsežna administracija' onemogoča trgu uveljavitev lastnih mehanizmov povpraševanja in ponudbe (za Giddensa (1998, 20), pa je "prva in glavna značilnost neoliberalnega pogleda odpor do preobsežne administracije"), je osrednjega pomena, da se oblikujejo novi modeli intervencionizma. Na tem mestu je smotrno opredeliti, kakšno vlogo igra pri tem država. Hall (1986, 266) pravi:

> *Med državo in družbo deluje kompleksna dinamika. Vsaka sfera deluje druga na drugo. Država je sama proizvod kumulativnih družbenih bojev. Ti boji so vplivali na razvoj*

demokratičnih institucij, na ravnotežje moči med zakonodajno vejo in izvršno vejo oblasti in celo na instrumente/vzvode ekonomskega načrtovanja, ki so prisotni v vsaki državi. Na drugi strani se ekonomske strategije vsake države odzivajo na organiziranost družbe in tako vplivajo na razmerje moči med družbenimi razredi.

Omenjeni boj med javnim (državo) in zasebnim (trgom) se zrcali preko reguliranja oziroma uravnotežuje s pomočjo državnega intervencionizma. Kljub obema 'idealno tipskima' modeloma namreč obstajajo variacije, ki se na spektru neoliberalno–socialno gibljejo med obema poloma in združujejo prvine prvega in drugega modela. Država ima tu ključno vlogo, saj ima pri načinu regulacije trga zadnjo besedo. Purcell (2002, 286) pravi, da "ker je država ključna komponenta pri načinu regulacije, bi bilo nepopolno razumevanje njenega prestrukturiranja temeljno za nastanek napačne predstave o njeni vlogi in bi hkrati vodilo v nerazumevanje politične ekonomije same. Razmerje med državo in državljanom mora biti preučeno precej temeljiteje, le tako pa lahko oblikujemo ustrezno obliko globalne politične ekonomije".

Vprašanje, ki se nam postavlja, je, kakšna naj bo vloga države v iskanju pravega obsega intervencije na trgu. Kompleksnost intervencij (glej Hall 1986; Bresser Pereira 1997; Croley 1998; Lynn 2001; Purcell 2002; Trigilia 2002) se kaže v posledicah, ki jih stopnja državne regulacije prinese. Nekatere države se odločijo za pot, na kateri se bodo v ekonomskem smislu manj razvijale, s tem pa ohranjale bolj kohezivno socialno strukturo. Druge se bodo odločile nasprotno, neizogiben problem obojih pa ni v iskanju najboljšega načina deregulacije, temveč predvsem v ustvarjanju ustrezne in refleksivne regulacije. Regulacija države nas vodi k osrednjemu predmetu proučevanja v naši nalogi, odpravi administrativnih ovir oziroma vlogi mehanizmov za regulacijo in vlogi administrativnih ovir v razmerju med državo in trgom.

Zmanjševanje regulacije predpostavlja umikanje države in s tem v razmerju med državo in trgom več svobode ter moči prepušča slednjemu. Vendar zmanjšanje regulacije samo po sebi ne zagotavlja večje kakovosti regulacije. Iz tega sledi, da

umikanje države pri prizadevanju za boljšo regulacijo ni nujno potrebno. "Ena od komponent boljše regulacije je odprava administrativnih ovir, ki skupaj z ostalimi stebri izvajanja priprave boljših predpisov prispeva k večji konkurenčnosti držav in njihovih gospodarstev ter povečuje transparentnost in krepi demokratičnost pri sprejemanju odločitev javne uprave" (Virant in Kovač 2010, 370). Vendar *ad hoc* pristopi k odpravi brez upoštevanja konzervativnega vidika ne smejo postati praksa, saj obravnavanje administrativnih ovir v kontekstu varovalk javnega interesa in družbe omogoča, da regulativni okvir prilagodimo potrebam sodobne družbe in ne zgolj posegamo po odpravi regulacije.

V disertaciji bomo uporabili ta konzervativni pristop in administrativne ovire obravnavali kot potreben mehanizem regulacije, vendar z možnostjo prilagoditve potrebam moderne družbe. Da bi lahko prikazali oba, neoliberalni in konzervativni pristop, smo si za enega izmed ciljev zadali razvrstitev pristopov k odpravi administrativnih ovir na podlagi izbranih ukrepov (na agregatni ravni z oblikovanjem indeksa administrativnih ovir) v izbranih državah ter izdelali kontinuum intervencije. Tak prikaz uporabljenih javnih politik nam bo omogočil primerjavo med posameznimi državami (tudi glede na makroekonomske in politično-institucionalne značilnosti države).

Izdelava kontinuuma (neoliberalno–socialno) državne intervencije je potrebna za nadaljnje razumevanje, kakšen vpliv ima intervencionizem na oblikovanje pristopov k odpravi administrativnih ovir (obstoj programov za odpravo, ciljne skupine, načini zbiranja podatkov itd.). Do odprave administrativnih ovir namreč ne sme priti brez *ex ante* evalvacije posledic, ki jih ta proces prinaša za širše dojemanje vloge državnih struktur pri reguliranju tržnih mehanizmov. Integracija koncepta v širšo reformo regulativne funkcije je nujna, če želimo celostno obravnavati razmerje med državo in trgom. Pri celostni obravnavi pristopa do poenostavitve postopkov pa mora obstajati tudi vedenje, da pravil ni mogoče kar odpraviti, saj z njimi vladne strukture

postavljajo zahteve za podjetja in državljane. Regulacija omogoča delovanje javnih politik, hkrati pa lahko za vpletene ustvari koristi, tako da postavi okvir za tekmovalno podjetniško okolje z nizkimi stroški za vpletena podjetja (glej Better Regulation Executive 2006). Cilji odprave administrativnih ovir (glej Evropska komisija 2012) temeljijo na pospeševanju odprtosti trga, povečanju standardov življenja državljanov in krepitvi transparentnosti. Poslovno okolje postane prijaznejše za uporabnike, kar naj bi v osnovi okrepilo njihove aktivnosti in s tem povečalo gospodarsko rast.

Do (odprave) administrativnih ovir imata neoliberalna (neoliberalni pristop) in socialna (konzervativni pristop) država odnosa, ki sta teoretično diametralno nasprotna, vendar se v nekaterih točkah prekrivata. Neoliberalni pristop na eni strani poudarja vpeljavo elementov debirokratizacije, moči pa so usmerjene v pospeševanje procesov, s katerimi se spodbuja gospodarstvo, ki je 'dirkalni konj' sodobne države. Harvey (2005, 65) pravi, da so:

> *zasebna podjetja in podjetniška iniciativa ključni elementi za inovacije in ustvarjanje bogastva. Intelektualna lastnina je zaščitena (npr. s patenti) z namenom spodbujanja tehnoloških sprememb. Neprestano povečevanje produktivnosti bi tako moralo zvišati življenjski standard vsem. S predpostavko, da plima 'dvigne vse ladje', neoliberalna teorija trdi, da je izkoreninjenje revščine (tako doma kot po svetu) mogoče edino v okvirih prostega trga in trgovine.*

Na drugi strani konzervativni pristop poudarja pomen regulacije in redistributivne funkcije. Ker so sodobne družbene ureditve navadno med obema skrajnostma, so se razvili novi modeli intervencije. Kadar je cilj boljša regulacija, odprava ne sme potekati kar vsepovprek, temveč je treba natančno opredeliti, kakšna intervencija države je potrebna in na katerem področju. Purcell (2002, 286–7) pravi, da "redukcija države zgolj na njene ekonomske funkcije v sodobni družbi ni zadostna, saj državna intervencija služi kot orodje za uresničevanje interesov vseh državljanov". Odprava

administrativnih ovir lahko postane koristna za celotno družbo, če so njeni mehanizmi uporabljeni celovito[11].

Posamezni mehanizmi in projekti za odpravljanje administrativnih ovir v državah so *ad hoc* narave (Ardagna in Lusardi 2010; Coletti in Radaelli 2013). Prepuščanje tako pomembnega področja regulacije odnosa država – trg parcialnim javnim politikam je za nadaljnji razvoj in optimizacijo tega segmenta ukrepov neustrezno. Mehanizmi in pristopi niso urejeni, saj se k odpravi administrativnih ovir ne pristopa celovito.

Na podlagi teoretskih predpostavk na tem področju si tako zastavljamo naslednje raziskovalno vprašanje in iz njega izpeljane teze[12] (dve glavni tezi in tri podteze):

Raziskovalno vprašanje: *Ker je večina ukrepov za odpravo administrativnih ovir nekje med dvema diametralno nasprotnima poloma – med popolno deregulacijo in popolnim intervencionizmom, je treba ugotoviti, kako se omenjeni ukrepi glede na izbrane kazalnike[13] razvrstijo na kontinuumu neoliberalne vs. konzervativne (socialne) države. Tako nas zanima, ali lahko država z višjo stopnjo intervencije enako uspešno ustvarja regulativni okvir kot države, ki so usmerjene liberalnejše in uporabljajo nižjo stopnjo intervencije.*

Ker zagovorniki deregulacije poudarjajo, da administrativne ovire povzročajo nižjo konkurenčnost gospodarstva, nizko stopnjo gospodarske rasti ter zavirajo rast

[11] Po SSKJ (Slovar slovenskega knjižnega jezika) celovit = 1) knjiž. ki obsega vse sestavne dele, združene v skladno celoto.

[12] Pri tem je prišlo do manjših sprememb v primerjavi z dispozicijo doktorske disertacije, kar pa nima odločilnega vpliva na zasledovanje glavnih ciljev doktorske disertacije. Tekom pisanja doktorske disertacije je bilo ugotovljeno, da narava raziskovanja zahteva umik prvotno načrtovane druge podteze, zaradi tega pa sta bili dodani dve novi podtezi, s katerimi se je ugotavljalo razumevanje administrativnih ovir s strani podjetij.

[13] Izbrani kazalniki so: a) komponenta reguliranosti trga, b) časovna komponenta izboljšanja regulatornega okolja, c) komponenta varovanja javnega interesa (količina izdatkov, porabljenih za socialno varnost) in č) komponenta družbene redistribucije (izražene z vrednostjo koeficienta GINI). Kazalniki temeljijo na poročilu OECD o projektu Better Regulation in Europe – The EU15 Project. Kazalniki se nadalje ne bodo delili. Kombinacija izbranih štirih kazalnikov se navezuje na klasifikacijo držav blaginje (liberalne – socialne), ki jo je razvil Gøsta Esping Andersen (1990).

produktivnosti in povečujejo stopnjo brezposelnosti, bomo s pomočjo ustvarjanja indeksa za odpravo administrativnih ovir preverili, ali so domnevne posledice ukrepov za odpravo administrativnih ovir dejansko povezane s stopnjo državne intervencije. Iz tega sledi prva glavna teza[14]:

H1: Države, ki se na kontinuumu uvrščajo med tiste, kjer je stopnja državne intervencije višja, dosegajo višje vrednosti indeksa administrativnih ovir kot tiste, pri katerih je stopnja državne intervencije nižja.

Nasprotniki popolne deregulacije zagovarjajo visoko stopnjo intervencionizma in družbeno redistribucijo, kar se odraža v zasledovanju druge, blaginjske komponente pri odpravi administrativnih ovir, tj. zasledovanju večje kakovosti življenja njenih državljanov. Druga glavna teza je tako izpeljana sledeče:

H2: V državah, ki se na kontinuumu uvrščajo med tiste, kjer je stopnja državne intervencije višja, je stopnja dohodkovne neenakosti nižja kot v tistih, kjer je stopnja državne intervencije nižja.

Analiza posledic ukrepov za odpravo administrativnih ovir v posameznih državah bo služila kot temelj za razvrščanje na kontinuumu neoliberalno–konzervativno. Na podlagi klasifikacije bomo dobili razvrstitev držav glede na pristope k odpravi administrativnih ovir v posamezni državi, hkrati pa ugotavljali, kakšne povezave med pristopi odprave administrativnih ovir obstajajo.

Zaradi zaznavanja vedno bolj zabrisane percepcije o točno določenem pomenu termina administrativna ovira, bomo v doktorski disertaciji dodali še vidik, ki je pri proučevanju posledic ukrepov za odpravo administrativnih ovir prav tako zelo pomemben. Gre namreč za soočanje percepcije različnih deležnikov, zaradi česar

[14] Tezi sta oblikovani v afirmativni obliki, vendar ne predpostavljata zakonitosti.

bomo preverili, kako slovenska podjetja razumejo administrativne ovire in kaj te zanje predstavljajo. Dodatek k tej analizi pa je preverjanje razumevanja med glavnimi deležniki pri oblikovanju javne politike na področju izboljšanja regulacije, ki bi pripomogla k večjemu poenotenju razumevanja na tem področju, hkrati pa opozorila na to, da kljub precej jasni definiciji administrativnih ovir med deležniki še vedno obstaja prevelik razkorak.

Slovenija sledi trendom na področju odprave administrativnih ovir, ki jih postavlja EU, a se tudi v tej državi soočamo s težavami, ki jih prinaša *ad hoc* odprava administrativnih ovir. Ustreznost odprave teh ovir na primeru Slovenije bomo raziskovali na podjetjih[15], na katerih so dejansko osnovane generalne smernice odprave administrativnih ovir v EU. Seveda moramo upoštevati tudi dejstvo, da so določeni ukrepi usmerjeni v prid državljanom kot uporabnikom storitev javne uprave, vendar ti ne bodo tema proučevanja naše raziskave. Izbiro Slovenije za empirično študijo o primernosti ukrepov pri odpravi administrativnih ovir utemeljujemo s pomembnostjo za domačo znanost in stroko ter pripravljavce javnih politik, pa tudi z bližino proučevanega subjekta. V Sloveniji so se aktivnosti na področju administrativnih ovir najpogosteje usmerjale v zmanjšanje administrativnih bremen in ne v vsebinske (strukturne) spremembe. Zato poudarjamo pomembnost preučevanja korelacije med odpravo administrativnih ovir in dejavniki, ki nastanejo kot posledica uporabe ukrepov za odpravo administrativnih ovir.

Največkrat zaznane administrativne ovire v Sloveniji bomo razdelili na dva zaključena sklopa, na podlagi katerih bomo razvili naše podteze. Prvi sklop

[15] Avtor to odločitev utemeljuje z delom v podjetju DATA, d. o. o., kjer je bil zaposlen od 1. 10. 2012 do 30. 9. 2014 in preučeval posledice ukrepov administrativnih ovir za podjetja v Sloveniji. Lasten arhiv zajema seznam zaznanih administrativnih ovir (od 1. 10. 2012) v podjetju DATA, d. o. o., in služi kot oporna točka pri raziskovanju.

zaznanih administrativnih ovir se nanaša na aktivnost podjetij (ustanavljanje podjetij)[16] v Sloveniji, prva podteza pa je naslednja:

H3: Odkar se v Sloveniji izvajajo ukrepi za odpravo administrativnih ovir (od leta 2005), se je povečalo število ustanovitev podjetij v primerjavi z obdobjem pred izvajanjem ukrepov (pred letom 2005[17]).

Vpliv ukrepov za odpravo administrativnih ovir se ne zrcali zgolj v povečanju podjetniške aktivnosti, temveč tudi v razumevanju (percepciji) regulatornega okolja in razumevanju obstoja administrativnih ovir. S tem je neobhodno povezano tudi breme, ki ga posameznik zaradi slednjega občuti. Peck in drugi (2012) recimo ugotavljajo, da lahko povečanje usmerjenosti v ukrepe za poenostavitev regulatornega okolja (kamor je umeščena tudi odprava administrativnih ovir) s strani države povzroči večjo ozaveščenost glede obstoja administrativnih ovir pri podjetih, kar poveča občutek obremenjenosti z regulacijo. Raziskave, ki so preučevale percepcijo podjetij (van Stel in Stunnenberg 2006; Peck in drugi 2012; de Jong in van Witteloustijn 2015; Motoyama in Hui 2015), širijo zavedanje o pomenu regulacije v sodobni družbi, predvsem pa poudarjajo pomembnost percepcije deležnikov (ali naslovnikov regulacije). Zaradi tega lahko oblikovalcem javnih politik pripomorejo pri razumevanju vpliva regulacije in procesov za poenostavitev regulatornega okolja na deležnike. Na podlagi navedenega sta oblikovani druga in tretja podteza[18]:

---

[16] Kot podjetja bomo v analizi obravnavali naslednje poslovne subjekte: a) samostojne podjetnike (s. p.) in b) gospodarske družbe (d. o. o.).

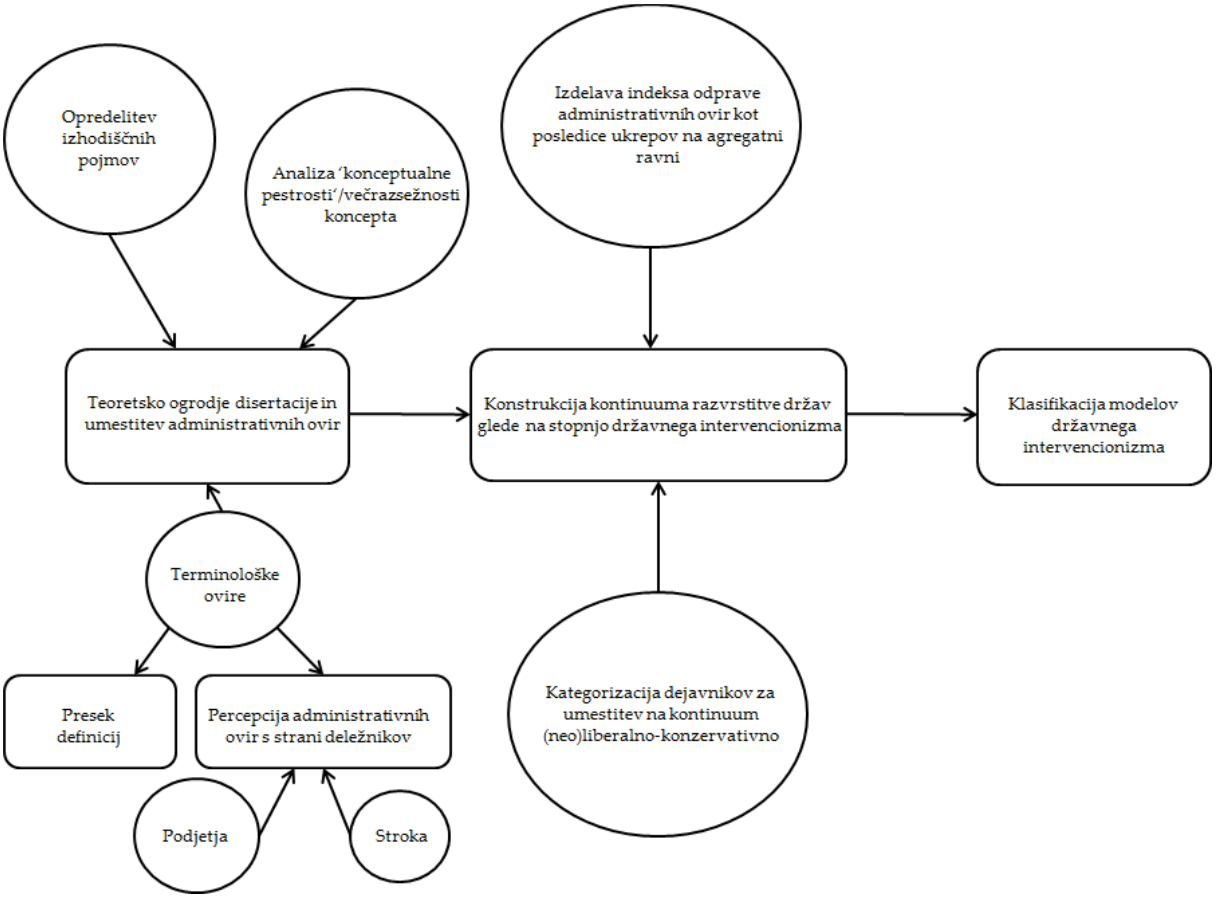
[17] Od vključno leta 2000 do vključno leta 2004.

[18] Na tem mestu velja opozoriti, da je bila v primerjavi z dispozicijo umaknjena prvotna druga podteza (Odkar se v Sloveniji izvajajo ukrepi za odpravo administrativnih ovir (od leta 2005), se je pri pravnih subjektih zadovoljstvo s poslovanjem povečalo), ki sta jo nadomestili navedeni novi zadnji podtezi. Zamenjava je namenjena izboljšanju strukture disertacije in proučevanju vsebinsko bolj konkretnih pojavov. Prvotna zamišljena teza v dispoziciji namreč omogoča zgolj neko osnovno ugotavljanje zadovoljstva s poslovanjem, ki ni nujno neposredno povezano z obstojem in posledično odpravo administrativnih ovir. Nadomestni podtezi sta uvedeni zaradi omogočanja preučevanja bolj kompleksnega pojava, in sicer dejanske percepije, kakšno breme deležniki/naslovniki regulacije dejansko občutijo zaradi administrativnih ovir in kako razumejo njihov obstoj.

H4: Slovenska podjetja kot najbolj obremenjujoč dejavnik obstoja administrativnih ovir občutijo časovno obremenitev.

H5: Slovenska podjetja administrativne ovire dojemajo (percepirajo) kot nepotrebno regulacijo.

Slika 2.1: Raziskovalni model



Vir: Lastna izdelava (2013).

2.2 METODOLOŠKI PRISTOP IN IZHODIŠČA

Znanstveno raziskovanje zahteva nabor (ali kombinacijo) primernih metod. Neuman (2006, 9) meni, da se "znanstveni pristop nanaša na ideje, pravila, tehnike in pristope,

ki jih uporablja znanstvena skupnost''. Struktura doktorske disertacije v prvem delu zajema analizo teorij državnega intervencionizma. Na tem mestu bosta v ta namen uporabljeni *deskriptivna metoda* in *metoda analize in sinteze* s pomočjo katerih se bomo na teoretični ravni osredotočili na relacijo med državo in trgom ter analizirali tipe odnosov med njima, hkrati pa opredelili izhodiščne pojme, kot so neoliberalizem, državni intervencionizem, birokracija, administrativne ovire, ki predstavljajo teoretski okvir doktorske disertacije.

Poigravanje z besedno zvezo 'neoliberalna birokracija' bo v nalogi izvedeno načrtno, saj bomo pojem birokracije, ki ga Parsons interpretira kot 'železno kletko', postavili pod vprašaj. Baehr (2001) poda iztočnico za razmišljanje, da Parsonsova interpretacija Webrove koncepcije s prevodom izgubi pravi pomen, saj ne upošteva dejstva, da pravzaprav ne gre za ujetje v sistem oz. kletko. Baehrova interpretacija omogoča širše razumevanje pojma birokracija, čigar lastnost je nudenje okolja, znotraj katerega se posameznik udejstvuje, spreminja in raste, obenem pa gre za sistem, ki se je zmožen adaptirati potrebam sodobne države.

Preučevanje relacije med odpravo administrativnih ovir in vplivi, ki jih ima na širše družbeno okolje, nam omogoča prikaz vloge države pri krepitvi gospodarskega okolja in s tem položaja podjetij, hkrati pa poudarja pomen državne intervencije za javni interes. V iskanju ravnotežja med tema dvema elementoma obstaja vrzel, ki jo nameravamo zapolniti z razvrstitvijo pristopov k odpravi administrativnih ovir. Za drugi cilj disertacije bomo uporabili *Delphi tehniko (*soočenje strokovnjakov in akademikov, ki so aktivni na področju izboljšanja regulatornega okolja in tudi odprave administrativnih ovir*)*, ki bo služila kot podlaga za jasno definiranje pojma administrativna ovira, saj ugotavljamo, da za temeljito obravnavo ukrepov administrativnih ovir nujno potrebujemo ločnico med pojmoma regulatorno breme in administrativna ovira. Terminološka ločitev je temelj nadaljnjega preučevanja koncepta odprave administrativnih ovir, hkrati pa podaja iztočnico za nadaljnjo

razpravo o problematiki. Teoretska operacionalizacija in distinkcija med pojmi, kot so regulatorno breme (RB), administrativno breme (AB) in administrativna ovira (AO), nam bo omogočila, da se bomo osredotočili na procesualno komponento in ne zgolj na stroškovno. Regulatorno breme predstavlja obstoj regulacije na določenem javnopolitičnem področju in posledice zagotavljanja skladnosti s to, medtem ko administrativna ovira predstavlja neko drugo razsežnost regulacije. Celotna administrativna aktivnost (AA) je predstavljena v enačbi v nadaljevanju:

AA = AS (stroški, ki nastanejo zaradi izvajanja administrativne aktivnosti) + AO (pravila in postopki, ki onemogočajo uresničevanje končnega cilja določene regulacije[19]).

Pri tem je treba natančno pojasniti, kaj pomenijo našteti pojmi. Administrativni stroški so vsota tekočih stroškov (TS), ki obstajajo ne glede na obstoj določenih predpisov (običajni/tekoči stroški poslovanja) in administrativnih bremen (AB) (stroški, ki nastanejo zaradi izpolnjevanja zakonsko določenih obveznosti). Administrativna ovira pa je tisti ('nepotrebni') del administrativne aktivnosti, ki ovira državljane in poslovne uporabnike na poti do uresničevanja končnega cilja nekega predpisa. Administrativna ovira predstavlja tisti del administrativnega procesa, ki ni nujno potreben za doseganje končnega cilja. Ne gre zgolj za stroškovno komponento (ki jo predstavlja termin administrativno breme), temveč za element, ki določa stopnjo liberalizacije določenega področja in omogoča razvrstitev ukrepov na kontinuumu (neo)liberalno–konzervativno.

EU je področje administrativnih ovir postavila med svoje prioritetne naloge, ker obstaja konsenz glede pomembnosti odprave administrativnih ovir (če omenimo zgolj nekatere odmevnejše evropske iniciative, kot so npr. Akcijski načrt za

[19] Ob predpostavki, da njihova odprava nima škodljivih posledic za javni interes.

zmanjšanje administrativnih ovir v Evropski uniji iz leta 2007, program ABRPLUS[20] in program REFIT[21]). Vendar pa je potrebna temeljita in predvsem kritična analiza pomena administrativnih ovir ter posledično tudi njihove odprave, iz katere bo jasno razvidno, kakšen doprinos imajo administrativne ovire in njihova odprava v odnosu država *vs.* trg. Prvi empirični del našega raziskovanja bo najprej usmerjen na posledice izvajanja ukrepov za odpravo administrativnih ovir na agregatni ravni v izbranih državah EU[22], ki jih bomo nato uvrstili na kontinuum intervencije. Kontinuum bo vseboval razvrstitev držav glede na izvedene ukrepe za odpravo administrativnih ovir od neoliberalnega (kjer je stopnja državnega intervencionizma nizka) do konzervativnega pola (kjer je stopnja državne intervencije visoka). Tretji cilj pričujoče doktorske disertacije je tako oblikovanje tipologije odprave administrativnih ovir, ki bo omogočala optimalen izbor posameznih pristopov, ki se uporabljajo za odpravo administrativnih ovir. Na podlagi razvrstitve držav bomo izdelali tudi dendrogram, s katerim bomo preverili grozdenje pristopov k odpravi administrativnih ovir. Za izdelavo kontinuuma razvrstitve[23] držav glede na stopnjo intervencionizma bomo s pomočjo analize posameznih empiričnih podatkov (sekundarne analize statističnih podatkov[24]) izdelali štiri različne kontinuume, in sicer:

---

[20] Angl. *Administrative Burden Reduction PLUS Programme*.

[21] Angl. *The Regulatory Fitness and Performance Programme*.

[22] Petnajst držav članic OECD (Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska in Velika Britanija). Države so izbrane zaradi dejstva, da gre za države z dolgo administrativno tradicijo, in tega, da gre za države, ki bi morale podajati smernice za odpravo administrativnih ovir tudi ostalim, kasneje pridruženim članicam EU. Podatki bodo pridobljenih iz javnih baz OECD (več na: http://stats.oecd.org/).

[23] Razvrstitev držav ima podlago v ideji sistematske ureditve liberalnih držav in držav blaginje ('welfare state'), ki jo je leta 1990 razvil Gøsta Esping-Andersen, kasneje pa so jo nadgradili Goodin in drugi (1999).

[24] V primerjavi z dispozicijo je prišlo do sprememb predvsem na podlagi kompleksnosti raziskovalnega področja, zaradi česar se je sekundarna analiza (statističnih) podatkov izkazala za primernejši raziskovalni pristop v primerjavi z metaanalizo. Z navajanjem metaanalize kot predvidene raziskovalne metode je bila predvidena preučitev poročil OECD na področju regulatorne politike, vendar se je ob kasnejšemu, poglobljenemu raziskovanju na javnopolitičnem področju izkazalo, da že obstajajo primerni statistični podatki (indikatorji) na področju, ki jih je mogoče uporabiti za doseganje raziskovalnih ciljev. S tem namenom se je namesto metaanalize izvedlo sekundarno analizo (statističnih) podatkov.

1) Prvi kontinuum bo države razvrstil glede na komponento reguliranosti trga, in sicer glede na stopnjo regulacije trga (nižja stopnja/neoliberalne države vs. višja stopnja/konzervativne države),
2) drugi kontinuum bo razvrstil države glede na časovno komponento izboljšanja regulatornega okolja (višja stopnja deregulacije[25]/neoliberalni pristop vs. nižja stopnja deregulacije/konzervativni pristop),
3) tretji kontinuum bo razvrstil države glede na komponento varovanja javnega interesa (količina izdatkov, porabljenih za socialno varnost) (nižja količina izdatkov/neoliberalni pristop vs. višja količina izdatkov/konzervativni pristop),
4) zadnji, četrti kontinuum pa bo države razvrstil glede na komponento družbene redistribucije (stopnje te, izražene z vrednostjo koeficienta GINI) (višja vrednost koeficienta GINI/neoliberalni pristop vs. nižja vrednost koeficienta GINI/konzervativni pristop).

Znanstvena relevantnost je prikazati vlogo administrativnih procesov v procesu deregulacije države in predvsem pomen, ki ga imajo administrativne ovire v odnosu država *vs.* trg. Teorije modernizacije javne uprave (glej Vigoda 2002; Tucker 2004) v ospredje postavljajo učinkovitost javnih storitev ob povečevanju zaupanja v javne institucije. Del tega je tudi odprava administrativnih ovir, ki uporabniku storitve omogoča poenostavljanje določenih postopkov in regulatornega okvirja. Sodobna javna uprava ne sme pristati na *ad hoc* poenostavitve, temveč mora strokovno pristopiti k izbiri najoptimalnejših rešitev. Doktorska disertacija preko navedenega stremi k maksimizaciji učinkov odprave administrativnih ovir na podlagi aplikacije ukrepov, ki so najprimernejši za določeno okolje.

[25] Pojem deregulacije na tem mestu razumemo v širšem smislu in navezujemo na izboljšanje regulatornega okolja. Pri tem deregulacijo obravnavamo kot spremembo regulacije, ki se izraža kot revizija, zmanjšanje ali odprava regulacije.

Znanstveni pristop mora zajemati holistični pristop in kritično analizirati vzroke za nastanek takega okolja ter možnosti za njegovo preoblikovanje. Gre za podajanje rešitev na podlagi strokovnega pristopa in celovite analize trenutne situacije. Drugi del empirične raziskave bo osredotočen na evalvacijo stanja v Sloveniji, s poudarkom na preverjanju ustreznosti obstoječih mehanizmov za odpravo administrativnih ovir pri podjetjih. Slovenija je izbrana na podlagi tega, ker indeks PMR kaže, da je ne glede na pozno vključitev v EU (v primerjavi z ostalimi proučevanimi državami) nadpovprečno aktivna na področju odprave administrativnih ovir in deregulacije trga. Za doseganje tretjega cilja naloge bomo uporabili metodo anketnega zbiranja podatkov, v katero bomo vključili slovenska podjetja. Na podlagi te raziskave pa nato želimo z *bivariatno analizo* ugotoviti, kakšne so korelacije med posameznimi dejavniki, ki obremenjujoče vplivajo na podjetja, in kako slednja percepirajo obstoj administrativnih ovir v praksi. Preverjanje zastavljenih tez in podtez nam bo omogočilo vpogled v uspešnost implementiranih ukrepov za odpravo administrativnih ovir v Sloveniji, hkrati pa postavilo temelj za iskanje načinov za optimizacijo.

Na podlagi izbranih kriterijev nam bo umestitev Slovenije glede na razvrstitev pristopov k odpravi administrativnih ovir omogočila, da poskušamo ugotoviti, kako se rešitve približujejo tistim, ki jih podjetja dejansko potrebujejo. Najprej bomo kritično pregledali pristope k odpravi na kontinuumu neoliberalno–konzervativno na področju soočanja z administrativnimi ovirami, izpostavili potencialne omejitve posameznih pristopov in nato v empiričnem delu izdelali klasifikacijo za aplikacijo rešitev, ki bo omogočala izbor optimalnega načina reševanja problema odprave administrativnih ovir.

POGLAVJE 3

SODOBNA DRŽAVA IN DRŽAVNI INTERVENCIONIZEM

Sodobna država in njene funkcije postajajo vedno kompleksnejše. V kapitalističnih demokracijah se močno poudarja vloga javnega sektorja in razprave o njegovem prevelikem obsegu kreirajo številne dileme v razmerju do delovanja trga. Negotovo, tekmovalno in soodvisno okolje sproža paradigmatski prevrat, ta pa zahteva razmislek o vlogi države v odnosu do gospodarstva in družbe (Evans in drugi 1997). Izziv za raziskovalce so identifikacija, natančna konceptualizacija in razlaga variacij vloge države v sodobni družbi. Treba je raziskati stopnjo avtonomije države pri poseganju v trg, določiti determinante učinkovite intervencije in predvideti neželene posledice teh posegov. Obstaja potreba po konceptualizaciji struktur in zmogljivosti države, širši razlagi o oblikovanju in organizaciji države v relaciji do trga in raziskovanju vpliva države na trg preko intervencij – ali njihove odsotnosti (prav tam).

Različna razumevanja vloge države v odnosu do trga so pripomogla k definiranju najbrž enega izmed najpomembnejših političnih vprašanj v zadnjih dvesto letih. Na eni strani imamo zagovornike minimalne vloge države in največjo možno avtonomijo trga, temelječ na zasebni lastnini ekonomskih resursov (glej Osborne in Gaebler 1993; Suarez-Villa 2001; Harvey 2005; Ritzer 2011; Springer 2012). Prepričani so tudi o tem, da lahko najboljše ekonomske učinke dosežemo zgolj s popolnim zaupanjem v mehanizme prostega trga. Podjetništvo pospešuje gospodarstvo in stremi k najučinkovitejši izrabi družbenih resursov v ureditvi, ki zasleduje največjo možno stopnjo posameznikove svobode. Neoliberalni pogled vlogo države skrči na zagotavljanje 'nevtralnega' ogrodja za spoštovanje pogodbeno vzpostavljenih razmerij in zagotavljanje zelo majhnega števila javnih dobrin. Na drugi strani socialno usmerjeni teoretiki (glej Mintzberg 1996; Giddens 1998; Mouffe 1998; Pierson 1996; Bourdieu 2002; Bozeman 2002; Olsen 2005; Polanyi 2008) zasebne lastnine v tržnem gospodarstvu ne vidijo kot rešitev, temveč kot glavni problem, s katerim se mora država soočati. Menijo namreč, da mora imeti družba, ki stremi za enakostjo in svobodo, državo organizirano tako, da regulira in intervenira v ekonomsko sfero.

Merhar (2005, 619) se sprašuje,

> *če lahko še živimo z zgodovinsko preseženo neoliberalistično ekonomsko doktrino – s preseženim nehumanim, zgolj profitnim motivom gospodarjenja, ki v sedanjosti povzroča že stalno protislovje med produkcijo in potrošnjo. Liberalistična občasnost tega protislovja – periodičnost pojavljanja gospodarskih kriz – iz liberalnega kapitalizma, ki je uresničeval zgodovinsko vlogo in nalogo kapitalizma pri nadaljnjem razvoju produktivnih sil dela, se je namreč, ob razvitejših produktivnih silah dela, spremenila že v njegovo stalno navzočnost.*

Zgornje vprašanje povzema enega izmed najkompleksnejših izzivov sodobne družbe. Kapitalizem, ki je kot produkt bojev za svobodno družbo in uresničevanje posameznikovih preferenc postal neke vrste sodobni sistem družbenogospodarske ureditve, ni popoln (glej Chomsky 1999; Bourdieu 2002; Gamble 2006; Robison 2006; Klein 2010). Martinelli in Smelser (1990) pravita, da je kapitalizem v osnovi podoben vsem ostalim družbenogospodarskim ureditvam, saj tudi ta sistem vsebuje elemente, ki ga uničujejo od znotraj. Postopki izboljševanja tehnologije in nenehnega boja v iskanju inovacij[26] povzročajo izkoriščanje delavskega razreda. Povečevanje neenakosti med lastniki kapitala in delovno silo povečuje njihov medsebojni konflikt. Država ima pri vsem tem precej močno vlogo, saj s svojimi intervencijami v gospodarstvo poskrbi za uravnoteževanje interesov med trgom (interesi kapitala) in državo (javnim interesom kot agregatom interesov širše družbe). V razmahu kapitalizma prihaja tudi do razvoja posebnih institutov; gre za socialne mehanizme, ki delujejo kot varovalo in ščitijo delavce pred izkoriščevalskim potencialom kapitala

[26] Inovativnost je ključni element razvoja v kapitalističnem sistemu, saj uvaja nove dejavnike, preko katerih se ustvarja dodana vrednost. V sistemu, kjer sta inovativnost in konkurenčnost prepoznani kot vodilo, je podjetniški način razmišljanja osrednji zagovornik delovanja trga in minimalne vloge države pri korekciji njegovih 'napak' (Martinelli in Smelser 1990). Menimo, da ustvarjanje vrednosti s strani države presega pojem inovacije, najsi bo v organizacijah ali javnih politikah, in je prav tako veliko več kot vodenje. Tako inovativnost kot vodenje namreč nista bistvena, kadar je govora o ustvarjanju vrednosti za družbo. Kirlin (1996, 172) pri tem poudarja, da je ''popravljanje zmote glede prepričanja o tem, da kar je dobro na organizacijskem nivoju ali za določeno interesno skupino, avtomatsko pomeni da je dobro tudi za družbo'', ena izmed najpomembnejših intelektualnih in političnih nalog, v kolikor želimo, da bo vloga države v sodobni družbi ponovno dobila resnično vrednost.

in nedelovanjem tržnih mehanizmov. Polanyi (2008) poudarja, da trg s svojo samoregulacijsko zmogljivostjo sicer predstavlja osrednji institucionalni mehanizem ekonomske regulacije v kapitalizmu, a da dolgoročno takšen način vodenja družbe ne more biti vzdržen, saj uničuje človeško naravo družbe. Izhajajoč iz te predpostavke je ključna funkcija države pri ohranjanju določene stopnje intervencije v delovanje trga. Sodobne države (blaginje) se še vedno bojujejo z napetostmi, ki jih povzročajo težnje po ekonomski učinkovitosti in tržni svobodi na eni strani ter socialno regulacijo in socialnimi pravicami na drugi.

Sama ideja o trgih kot samoorganizirajočih, učinkovitih in osvobajajočih mehanizmih že dolgo ni več kredibilna, ampak prikazuje obseg, do katerega je neoliberalna ideologija (kot sinonim za prevladujočo vlogo trga v razmerju do države) postala ekonomski, politični in ideološki projekt, ki ga zasledujejo določene skupine z namenom konstruiranja prirejene realnosti, ki jo najdemo v inherentnih lastnostih trga kot sfere, ločene od države. Takšen način razmišljanja je zamenjal vsakršen poskus dojemanja pravih ukrepov za doseganje demokratičnih ciljev in ambicij, z logiko, ki gradi na percepciji trga kot vsesplošno dobrega, prvobitnega in nezmotljivega mehanizma. Moralnost in etičnost sta se prisiljeni umakniti naravnim zakonom ekonomske izmenjave, v kateri lahko premožni kupijo malce več svobode kot pa manj premožni (Birch in Mykhnenko 2010).

Evans in drugi (1997, 21) se sprašujejo, zakaj je vloga države tako pomembna. Odgovor ponudijo s trditvijo, da "države niso pomembne zgolj zaradi ciljno usmerjenih intervencij, temveč tudi zato, ker njihovi vzorci delovanja vplivajo na politično kulturo, spodbujajo oblikovanje določenih družbenih skupin in kolektivnega političnega delovanja in omogočajo nastanek določenih javnopolitičnih dilem".

3.1 O DRŽAVI IN TRGU

Weber (1978 [1921]) državo pojmuje kot niz organizacij, ki imajo oblast, preko katere sprejemajo zavezujoče odločitve za ljudi in organizacije na določenem ozemlju. Država je prostor, v katerem se odvijajo družbeni konflikti, vsekakor pa je njena naloga zaščititi univerzalne interese družbe, v kateri ima in izvaja oblast (Evans in drugi 1997). Jordan (1985, 2) državo pojmuje kot "sistem razmerij, ki določa teritorij in pripadnost določene skupnosti, regulira svoje notranje zadeve, razvija odnose z drugimi državami (na miroljuben način ali v obliki konflikta) in ji zagotavlja identiteto ter kohezijo. Sestavljena je iz institucij in procesov, ki so zelo raznoliki in kompleksni, posegajo v različne sfere skupnosti in razporejajo različne socialne dobrine glede na različna načela".

"Države so prisilne tvorbe, ki nadzorujejo določeno ozemlje in ljudi, ki prebivajo na tem ozemlju. Država je več kot pa le državna oblast, saj predstavlja neprekinjene administrativne, pravne, birokratske in prisilne sisteme, katerih vloga ni le strukturiranje razmerij med civilno družbo in javno oblastjo, temveč strukturiranje številnih bistvenih odnosov znotraj civilne družbe" (Evans in drugi 1997, 7). Za izpolnjevanje svojih funkcij, oblikovanje in implementacijo javnih politik in izvajanje ustvarjanja in spoštovanja pravil, kar spada pod vlogo države v sodobni družbi, mora država oblikovati take načine intervencije, preko katerih lahko oblikuje najučinkovitejše javne politike. Država svoje moči ne uporablja nasproti družbi, ampak preko nje. Gre za upravljanje družbe preko zagotavljanja zakonitosti, varnosti in ostalih procesov, ki so nujni za funkcioniranje življenja v skupnosti (Gill 2003). Državne oblasti[27] niso zgolj oblastno naravnane, njihova naloga je tudi premišljevanje o družbeno pomembnih vprašanjih. Proces implementacije javnih politik je oblika

[27] Prevod termina *government* je na tem mestu in v nadaljevanju smiselno uporabljen kot sinonim za državno oblast, ki preko intervencij vpliva na zasledovanje kolektivnih interesov in na razmerje med državo in trgom.

kolektivnega premišljevanja o družbi, ki vsebuje tako odločanje in vedenje. Odločanje o potrebah državljanov preko implementacije javnih politik in zavedanje o tem, kako to storiti, sta pomembni nalogi oblasti. Implementacija javnih politik mnogokrat povzroča dve vrsti posledic. Prve so želene in so primarni vzrok nastajanja javnih politik in njihove usmeritve, druge pa so neželene. Do slednjih pride zaradi tega, ker se država loteva nalog, ki jih a) ni zmožna izpolniti v celoti, in/ali b) kadar javne politike povzročijo neželene in predvsem nepredvidene stranske učinke. Sposobnost implementacije javnih politik je posledica suverenosti in integritete države ter sposobnega administrativnega aparata (Evans in drugi 1997). Oszlak (2005) trdi, da mora upravna dejavnost v demokratičnih političnih sistemih istočasno zasledovati dva cilja. Kot prvo mora izgraditi in vzdrževati administrativno sposobnost, obenem pa jo mora biti zmožna nadzorovati. To stori z namenom zagotavljanja odzivnosti birokratskega aparata svojim državljanom.

Odgovornost države se kaže v kreiranju pogojev za varno in civilizirano življenje, ta odgovornost pa se realizira preko vloge države pri zagotavljanju reda in spoštovanja zakonskih okvirjev. Vloga države v sodobni družbi se vrti okrog interesov, ki jih država zasleduje, in njenega razmerja do drugih družbenih akterjev (Gill 2003). Država ne zasleduje lastnih interesov, temveč išče način stabilizacije sistema preko identifikacije in realizacije kolektivnih interesov. Deluje kot posrednik med zagotavljanjem posameznikove svobode in realizacijo njegovih lastnih interesov v okvirih svobodne družbe in skrbjo za spoštovanje načel enakosti in pravičnosti v okvirih družbeno zaželenih interesov. Državo je mogoče opredeliti skozi tisto, kar počne – torej skozi njene funkcije in s tem vlogo v sodobni družbi. Funkcionalna opredelitev se sicer neobhodno povezuje z institucionalno, a za naš predmet proučevanja je prva precej relevantejša. Kustec Lipicer (2006) pravi, da država pridobi monopol nad obvezujočimi pravili delovanja, od stopnje njene aktivnosti oziroma razmerja njenih funkcij pa je odvisno, kakšna bodo ta pravila in kako jih bo vzpostavila in zagotavljala njihovo spoštovanje. Kramberger (2002) poleg ostalih

temeljnih funkcij države izpostavlja tudi ekonomsko-interventno in socialno-interventno funkcijo. Menimo, da sta ti dve funkciji močno povezani, obstajajo pa določeni mehanizmi, preko katerih se manifestirajo znaki naklonjenosti enemu ali drugemu tipu državne intervencije[28]. Odprava administrativnih ovir, pri čemer lahko ovire dojemamo kot povsem nepotrebni del regulacije (neoliberalni diskurz) ali pa kot varovalni element (diskurz, ki v ospredje postavlja pomen enakosti, pravičnosti in socialne države), je eno izmed področij, kjer lahko o stopnji tovrstnih intervencij in njihovi upravičenosti vsaj razpravljamo. Nettle (1986) se sprašuje, ali gre pri stopnjah državne intervencije tudi za variacije glede na nacionalne posebnosti. Prav to bomo preverjali tudi v pričujoči doktorski disertaciji, saj nas zanima, kako države implementirajo različne mehanizme odprave administrativnih ovir in ali sledijo določenim vzorcem, ki so značilni za posamezne sklope držav.

Ideološko in programsko je v zadnjih desetletjih prišlo do obračanja k trgu, saj naj bi ta omogočil gospodarski napredek in učinkovitejše javne storitve. Država v teh okvirih poskrbi le za nastanek pogojev za delovanje trga (učinkovitejšega gospodarstva in javnih storitev) in ne nastopa kot neposredni ponudnik, glavni cilj pa je pomoč posameznikom in podjetjem, da si pomagajo sami, ko so osvobojeni bremen, ki jih predstavlja (preobsežna) državna birokracija. Trg deluje kot branik, vloga države pa je zreducirana na absolutni minimum (King in Kendall 2004). Kljub temu King in Kendall (2004) poudarjata, da dihotomija trg – država ni zgolj antagonistična in da ne gre za dve popolnoma nekompatibilni obliki. Zagovarjata tezo, da ne trg ne država "ne moreta eden brez drugega". Da bi tržni mehanizmi v celoti delovali, mora država ostati močna, to moč pa izraža s primerno stopnjo (pravo obliko) državne intervencije.

> *Glavni ekonomski interesi niso enaki drugim skupinskim interesom. Gre za privilegirane interese, države pa se na te interese zanašajo z namenom zagotavljanja ekonomskih pogojev in blaginje, ki služijo zasledovanju širokega nabora socialnih in*

[28] Glede na stopnjo državne intervencije na kontinuumu neoliberalno–konzervativno.

političnih ciljev. Raziskovanje ekonomske vloge države v kapitalističnih in demokratičnih družbah je vedno bolj vprašanje medsebojnega razmerja države in trga, ki je v večini simbiotsko in ne sme biti razumljeno kot gladiatorski boj med dvema popolnoma nasprotujočima si principoma in procesoma (King in Kendall 2004, 8).

V osnovi je trg pojmovan kot koordinacijski mehanizem, kjer sile ponudbe in povpraševanja v ekonomiji določajo cene, učinek in proizvodne metode preko avtomatske prilagoditve gibanja cen. Na točki tržnega ravnovesja se ponudba in povpraševanje uravnotežita in ni drugega sredstva, ki bi dosegal boljši rezultat kot učinek, ki izhaja iz cenovnega ravnotežja. V okvirih popolne konkurenčnosti obstaja veliko kupcev in prodajalcev in ob predpostavki, da je narava blaga ali storitve dobro definirana, je trg tisti, ki lahko to blago ali storitev optimalno[29] zagotovi.

Temeljne opredelitve države in trga pripeljejo do odnosov, ki med obema obstajajo oziroma prevladujejo. Za vzorec odnosov v skupnosti je razmerje med državo in trgom ključnega pomena. Država nastopa kot sfera politične avtoritete, trg pa kot sfera akumulacije bogastva, proizvodnje dobrin in storitev ter razporeditve dohodkov. Najpomembnejše vprašanje zadeva stopnjo, do katere lahko politična avtoriteta vpliva na alokacijo zgoraj navedenih dobrin. Z razvojem ekonomske sfere je prišlo tudi do predrugačenja vloge države v sodobni družbi in predvsem razmišljanja o tem, kako optimizirati potrebne državne intervencije. Jordan (1985, 166) se sprašuje, kako lahko dva navidezno tako različna in nekompatibilna koncepta avtoritete (ki je značilna za državno delovanje) in izmenjave (ki je značilna za trge) dosežeta neko vrsto sobivanja v sodobni družbi. Odgovor na to vprašanje še zdaleč ni preprost, a delni odgovor leži v določanju stopnje intervencije.

[29] V mikroekonomski teoriji obstajata dva teorema, ki določata pogoje, pod katerimi je ravnotežje optimalno. Nasprotno pa je Paretov optimum mogoče doseči s prepletanjem tržnega delovanja in transferjev v obliki subvencij in obdavčevanja. A te posledice so precej abstraktne in ne igrajo večje vloge v razpravah o načinih državne intervencije (Boyer in Drache 1996).

3.2 VLOGA SODOBNE DRŽAVE – 'KRMAR' MED NEOLIBERALNIM KONCEPTOM IN SOCIALNIM KONCEPTOM 'SKRBNIKA' ZA ZAGOTAVLJANJE JAVNEGA INTERESA

Tisti ekonomisti, ki (glej Hayek 2008; Friedman 2011) goreče zagovarjajo premoč trga nad državo v sodobni družbi, to počno na način, da vlogo države minimizirajo na korektorja napak, do katerih pride zaradi delovanja tržnih mehanizmov. Tak ekstremen pogled je značilen za neoliberalno ideologijo, ki svoje razumevanje vloge države utemeljuje zgolj na podlagi popolnoma ekonomske funkcije države[30]. Kirlin (1996) meni, da je takšna konstrukcija daleč od realnosti, saj posameznikovo izražanje interesov skozi tržne mehanizme ni najbolj zaželen institucionalni ustroj za sodobno družbo.

Razumevanje neoliberalizma kot zgolj odpravljanja države je preveč poenostavljeno. Prihaja namreč do premika državnih intervencij v okvirih novih oblik vladanja, v katerih prednjačijo logika konkurenčnosti, vključevanje aktivnih in fleksibilnih politik, ki urejajo trg dela, novi režimi komodifikacije, kot sta npr. pravica do intelektualne lastnine in trgovanje z emisijami toplogrednih plinov, fiskalni varčevalni ukrepi in javna poraba, usmerjena predvsem v izobraževanje in infrastrukturo (Birch in Mykhnenko 2010). Kirlin (1996) se oddalji od neoliberalnega pogleda in vlogo države konceptualizira kot ustvarjalca posebne vrednosti in povzame bistvo, ki ga določeni drugi vidiki razumevanja države spregledajo. Opaža, da so v akademskem in javnem diskurzu državne naloge prepoznane kot a) zagotavljanje javnih storitev, b) posredništvo med različnimi interesi in c) zagotavljanje korekcij napak, ki jih povzroča delovanje trga. Vsi ti vidiki vlogo države sicer prepoznajo kot pozitivno in opazijo vrednost, ki jo ima delovanje države. Edina težava je, da državno delovanje omejujejo na točno določeno področje

[30] Inkorporacija neoliberalnih idej v specifične vladne javne politike je odsev političnega projekta, ki je povezan s specifični strategijami države z namenom promocije neoliberalizma preko privatizacije, liberalizacije, tržne usmerjenosti in spodbujanja konkurenčnosti, deregulacije in monetarizma. Te strategije pa se kljub vsemu razlikujejo glede na politične motive in prioritete, ki so odvisne od področja njihove aplikacije.

in ne poudarjajo njene osnovne in ključne odgovornosti, tj. ustvarjanja posebne vrednosti za skupnost[31] oz. delovanje v javnem interesu. Država ustvarja vrednost, brez katere bi bilo ustvarjanje vrednosti v zasebnem sektorju redko in zelo oteženo. Z omogočanjem institucionalnega okvirja, znotraj katerega posamezniki, podjetja in druge nevladne organizacije ustvarjajo vrednost, ter regulacije, ki določa pravila delovanja teh akterjev, lahko država ustvarja širšo vrednost za celotno družbo.

3.3 DRŽAVNI INTERVENCIONIZEM

Državni intervencionizem se nanaša na tržna gospodarstva, v katerih prihaja do intervencij države v delovanje trga. Intervencionizem predpostavlja, da ima država v okviru kapitalističnega sistema legitimno pravico pri urejanju delovanja trga, intervencije pa stremijo k pospeševanju gospodarske rasti in povečanju zaposlovanja na trgu dela. Od stopnje državne intervencije pa je odvisno tudi samo razmerje moči in vpliva med državo in trgom. Poulantzas (2014) govori o učinkih takšnega razumevanja vloge sodobne države in vplivih, ki jih ima na razmejitev med omenjenima sferama. Trdi, da dejansko ne gre za vprašanje dveh medsebojno omejujočih sfer (kot to želijo prikazati zagovorniki neoliberalne ideologije), ampak za sferi, ki ostajata skozi zgodovino več ali manj enaki, spreminja pa se zgolj večja pogostnost interveniranja države v sfero trga. Sferi države in trga sta namreč medsebojno prepleteni in odvisni, njuna ločitev je relativna in predstavlja le odlično predpostavko za ideološke boje. Državna intervencija namreč ne odpravlja tržnih mehanizmov, ampak reproducira nove oblike razmerja med državo in trgom in hkrati ponovno konfigurira razumevanje vloge države v sodobni družbi.

[31] "V praktičnem smislu sta prestrukturiranje države blaginje in povečanje obsega tržnih sil zmanjšala zaščito najranljivejših slojev ljudi. V svetu, kjer je razslojevanje v porastu in kjer se povečuje družbena neenakost, težko upravičimo obstoj tako opevanega tržnega liberalizma" (Cudworth 2007, 261). Zaščita državljanov preko varovalnih mehanizmov pa postaja vedno pomembnejša funkcija države v sodobni družbi.

Zakaj država ostaja pomembna? Ker je sistem, ki določa omejitve in pravila za delovanje ostalih sistemov, ki urejajo življenje v skupnosti. Sfera države je omejena z močjo, ki jo ima in s katero nadzoruje ter regulira aktivnosti drugih na podlagi svoje oblasti. Kadar govorimo o reguliranju civilne družbe, se vloga države namreč razteza veliko dlje od ekonomske sfere. Kot sistem, ki nadzoruje številne sfere družbenega življenja in distribucijo dobrin, ki so namenjene skupnosti, je odgovorna tako za pravila in postopke, s katerimi te sisteme obvladuje, kot tudi za njihovo izvajanje. Jordan (1985, 251) pove, da je zmotno o državi blaginje razmišljati zgolj kot o "kompenzaciji za neenakost, ki jo povzroča delovanje sistema tržnega kapitalizma". Trenutna vloga sodobne države na področju urejanja gospodarstva, ob upoštevanju akumulacije in reprodukcije kapitala, obstaja kot modifikacija sfer države in trga. Takšna transformacija premika osredotočenost državnega ukrepanja in državo vrača v osrčje reprodukcije kapitala. Premik razumevanja prepletenosti sfer ne more mimo vidika reorganizacije države in iskanja najoptimalnejših organizacijskih oblik. Državna intervencija namreč spreminja javnopolitični prostor, saj v procesu zasledovanja interesov gospodarstva država (ne)zavedno spreminja tudi način svojega delovanja. Poulantzas (2014) zaznava, da to ni opazno zgolj na ideološki ravni, temveč tudi pri dejavnostih države glede strateške usmerjenosti njenih javnih politik, elaboraciji diskurza o javnih zadevah in proizvodnji znanja.

Zgodovinsko[32] gledano je razprava o odnosu med državo in trgom vezana na prav posebno obliko tržne ureditve, na zgodnji kapitalizem in njegove številne (tudi sodobne) različice. Čista različica kapitalizma temelji na tržni izmenjavi v okviru dinamike povpraševanja in ponudbe, konkurenčnosti in težnji po maksimizaciji dobička, institutu zasebne lastnine in minimalistični vlogi države. Martinelli in

[32] "Zgodovina državnega intervencionizma ni niti homogena zgodovina, takšna, ki bi pokrivala vse družbene oblike, niti ni linearna zgodovina, v kateri bi država progresivno akumulirala in razporejala določene neločljive ekonomske dejavnosti ali področja: temveč gre za zgodovino neenakomernega razvoja, ki se odvija v skladu z danimi oblikami trga in stopa tako naprej kot tudi nazaj. Tega pa ni mogoče preprosto razložiti samo skozi ekonomske dejavnike" (Poulantzas 2014, 180).

Smelser (1990) opozarjata, da minimalistična vloga ne predpostavlja odsotnosti države in popolnega umika iz gospodarstva, ampak pomeni, da je država udeležena na način, ki zagotavlja prosto izbiro in delovanje ekonomskih akterjev.

"V poznem 19. in v 20. stoletju so se izoblikovale tri alternative klasičnemu modelu, vse pa so predpostavljale različno vlogo države in so bile usmerjene v izboljšanje ali odpravo kroničnih neravnovesij in nepravičnosti kapitalističnega sistema tržne ureditve" (Martinelli in Smelser 1990, 33). Najmanj radikalna oblika je t. i. Keynesianska oblika intervencije, pri kateri so glavne institucionalne strukture in mehanizmi kapitalističnega sistema nedotaknjeni, država pa je vplivala na pogoje povpraševanja in ponudbe preko monetarne in fiskalne politike. Druga oblika je zajemala intervencijo, ki je bila usmerjena v odpravo neravnovesij preko zakonodaje z glavnim ciljem obnove tržnih mehanizmov. Zadnja, najradikalnejša oblika pa je vključevala spreminjanje cenovnih mehanizmov, državno lastništvo proizvodnih sredstev in bolj ali manj popolno uravnavanje gospodarstva preko intervencij. Sodobne države dandanes poznajo mešanico zgoraj navedenih oblik, s tem pa ohranjajo možnost razprave o uporabi najprimernejših modelov državne intervencije (prav tam).

3.4 INTERVENCIJA KOT ISKANJE RAVNOTEŽJA MED DRŽAVO IN TRGOM

Vse od propada plansko usmerjenih ekonomskih sistemov na plan prihajajo določene oblike mešane ekonomije, ki postajajo dominantna paradigma pri določanju razmerja med vlogo države in trga v sodobni družbi. Ta paradigma določa smernice za oblikovanje ekonomske in socialne politike po celem svetu. Kljub temu pa Ikeda (1997) zaznava relativno majhno število analiz, ki bi proučevale tako inherentno destabilizacijske težnje in kontradikcije znotraj sistema mešane ekonomije kot tudi pomanjkanje preučevanja logike intervencionizma, ki te sisteme ponazarja. Preučevanje konkretnih političnih fenomenov povzroči najprej razjasnitev

ekonomskih interesov, preko česar pride tudi do njihove natančne določitve, in nato pojasnitev celotnega sistema socialnih dejavnikov in kontradikcij, preko katerih pride do uveljavitve ekonomskih interesov. Burlatsky (1978) meni, da nas le realistična analiza političnih procesov zavaruje pred obema ekstremoma, a) pred podcenjevanjem končnega in odločilnega vpliva ekonomskih interesov na oblikovanje javnih politik in b) pred neupoštevanjem relativno neodvisne vloge skupka socialnih in političnih dejavnikov, ki vplivajo na specifične odločitve in pobude.

Intervencionizem kot sistem je več kot le niz razmerij med trgom in državo, je namreč družbeni proces. Zagovorniki intervencionizma na eni strani v kapitalizmu prepoznajo dinamični sistem, ki je za materialno blaginjo precej produktivnejši kot pa kolektivizem. Na drugi strani ostro kritizirajo določene učinke in prakse kapitalizma, kot sta npr. zelo neenakomerna porazdelitev dohodka ali rasna diskriminacija, za katere (ne)upravičeno menijo, da so neželeni in hkrati neizogibni stranski učinki drugače pretežno privlačnega sistema proizvodnje. Zato niso pripravljeni kapitalizma v celoti zavračati in si želijo povečane vloge države, ki presega zgolj minimalistično in tako popravlja omenjene posledice neovirane kapitalistične proizvodnje (Ikeda 1997). Omogočanje stabilnosti trga seveda nosi svojo ceno, saj povzroča odtujenost državljanov od države, ki so se primorani osvoboditi socialnih korektivov in spodbuditi podjetniško miselnost. Cudworthova (2007) v tem vidi vzrok, da se vloga države tako minimizira na podpornika trga, njena edina intervencija pa je dovoljena le v primeru korekcije morebitnih tržnih neravnovesij.

Zakaj je takšno razumevanje vloge države lahko problematično? Predvsem zato, ker država ni in nikdar ne bo delovala na enak princip kot trg. Sodobna država je veliko več kot le igrišče za realizacijo interesov zasebnikov in mora skrbeti za kolektivno dobro, ki se izraža v javnem interesu. Določena mera intervencije ni le dopustna,

temveč celo zaželena, saj v zasledovanju načel pravičnosti, svobode in enakosti prepuščanje trgu ne more biti optimalno. Dihotomija med državo in trgom je pretirana, potrebno je iskanje prave stopnje državne intervencije.

Giddens (1998) pri iskanju ravnotežja med državo in trgom govori o 'tretji poti' in prenovi socialne demokracije. Kapitalizem je sicer sprejet kot najboljši mehanizem za ustvarjanje bogastva, a pravi cilj se skriva v pravični distribuciji; to pa se lahko doseže preko intervencij, ki temeljijo na trdnih moralnih vrednotah. Pomoč revnim in šibkim tako ni prepuščena zgolj tržnim mehanizmom, obenem namreč poudarja vrednote 'tretje poti', ki pa so prepoznane kot enakost, zaščita najranljivejših družbenih slojev, podpora osebne avtonomije, priznavanje tako posameznikovih pravic kot tudi njegovih odgovornosti, demokratičnost, pluralizem in pragmatična previdnost pri uveljavljanju sprememb. Za podpornike 'srednje poti' (ki jo pooseblja intervencionizem) ta predstavlja alternativni politično-ekonomski sistem, ki leži optimalno med ekstremoma *laissez-faire* kapitalizma in čistega kolektivizma – kot idealna mešanica obeh sistemov, ki se uspešno izogiba pomanjkljivostim obeh. Kapitalizem vidijo kot edinstveno gonilo materialnega bogastva, ki žal sproža številne probleme, katerim prostovoljna menjava na trgu sama ni zmožna biti kos. Ti problemi so neizogibni, saj v kapitalizmu prihaja do tržnih napak, vse to pa ponazarja dilema tradicionalne politične ekonomije, poznana kot boj med učinkovitostjo in enakostjo. Ikeda (1997, 38) trdi, da prav zato "intervencionizem zagovarja preudarno uporabo omejenih intervencij, s katerimi se ohranjajo najboljše lastnosti kapitalizma (tj. proizvodnja bogastva in učinkovito razporejanje resursov glede na spreminjajoče ekonomske pogoje), pri tem pa se realizirajo ideali kolektivizma (npr. v primeru socializma, poudarek na socialni pravičnosti in dohodkovni enakosti)".

Država postaja osrednji del različnih analiz, ki vedno bolj poudarjajo njeno vlogo in pomen intervencij za celotno družbo. "V kapitalističnem svetu držav z različno

stopnjo razvoja, se je v 1980. in 1990. letih pojavil upad državne intervencije v gospodarstvo. V naprednih kapitalističnih družbah je prišlo do privatizacije državnih podjetij, zmanjšanja regulacije, liberalizacije kapitalskih trgov in zmanjšanja (do določene mere) vloženih resursov za vzdrževanje države blaginje" (Huber in Stephens 2005, 607). Ena od najbolj ironičnih posledic umikanja države in zmanjšanja njene vloge kot neposrednega proizvajalca dobrin in storitev je kopičenje regulacije, preko katere želi država ohraniti neprekinjen nadzor nad svojimi odsvojenimi funkcijami. V širšem smislu je regulacija razumljena kot vsi tisti načini, s katerimi država intervenira preko izvršilne in zakonodajne veje z namenom nadzorovanja obnašanja akterjev na trgu. Pierson (1996) meni, da od časa do časa (v zadnjem času po njegovem mnenju vedno pogosteje) politiki sprožijo debato o potrebnosti debirokratizacije, osvobajanju državljanov in prevetritvi regulacije – medtem ko konkretnih rešitev glede primernosti državne intervencije ni na vidiku. Huber in Stephens (2005) celo trdita, da se je zmožnost držav za oblikovanje makroekonomskih politik in intervencij v gospodarstvo zmanjšala, velik del odgovornosti za to pa nosi mednarodna ekonomska integracija. Kljub temu naj bi slednja precej manj vplivala na sposobnost držav, da sledijo uresničevanju blaginje državljanov preko omogočanja zaposlovanja, socialne varnosti in socialne enakosti.

Wolf (1988) pravi, da je izbira med trgom ali državo kompleksna in še zdaleč ni omejena zgolj na skrajni različici. Pogosto gre namreč za različne kombinacije obeh in pri tem naj bi poudarek bil na tem, da kljub odločitvi za določeno obliko intervencije mehanizmov nasprotnega pola ni priporočljivo kar izkoreniniti. V kolikor se tržni mehanizmi kljub vsemu izkažejo za bolj zaželene od državne intervencije, pa morajo določene naloge države še vedno ostati pod njenim nadzorom. Zagotavljanje javnih dobrin, potrebnih redistributivnih storitev in programov, ki delujejo kot varovalni mehanizem, je po njegovem mnenju 'nepogrešljiv element' vsake družbe.

Določena stopnja intervencije[33] je potemtakem potrebna za korekcijo neenakosti, ki jo povzroča delovanje tržnih mehanizmov. Vprašanje pa je, kako izbrati primerno stopnjo in obliko intervencije, da ne bi korektivni mehanizem bil neuporaben ali celo imel negativen vpliv. V kolikor se razišče možnost uporabe mehanizmov državne intervencije, potem se negativnim vplivom lahko v veliki meri izogne in tako pozitivno vpliva na zasledovanje javnega interesa. "Država namreč preko lastne iniciative lahko preko regulativne in administrativne domene izboljšuje in povečuje obseg delovanja trga, s čimer zmanjšuje možnosti za nastanek njegovih malverzacij in škodljivih učinkov za celotno družbo" (Wolf 1988, 165). Izbira stopnje intervencije je tako pomembna zaradi učinkov, ki jih ima na ekonomski in socialni učinek celotnega družbenega sistema. Bolj se ta približuje trgu, bolj se sooča z njegovimi pomanjkljivostmi in iskanjem rešitev v pogostejši državni intervenciji in obratno.

Ker izhajamo iz dihotomije (neo)liberalnega in konzervativnega (država blaginje) razumevanja vloge države (kadar je govora o stopnjah intervencije v delovanje trga), moramo seveda razmejiti ti dve obliki sodobne države. Liberalna demokracija je prevladujoča v večini držav na Zahodu, njene značilnosti pa so močno podobne celo socialnodemokratskemu modelu ali modelom 'nove desnice'[34]. Hall (2007, 37) zaradi

[33] Ikeda (1997, 41) intervencionizem opravičuje s štirimi predpostavkami. Prva pravi, da je intervencionizem logično konsistenten in intelektualno upravičljiv ekonomski sistem. Druga predpostavka trdi, da je država zmožna zaznati tržne nepravilnosti, ko in kjer pride do njih, določi njihovo pomembnost za širši družbeni sistem in izdela koherenten program omejene intervencije. Tretja trdi, da bo intervencionizem dosegel (z vidika njegovih zagovornikov) učinke, ki so veliko bolj zaželeni kot nepravilnosti, s katerimi se bo soočil. Zadnja predpostavka pa državo vidi kot svobodno pred vplivi redistributivnih koalicij in zasledovanjem lastnih interesov s strani akterjev, ki delujejo znotraj političnega procesa.

[34] V kontinentalnem delu Evrope se je izraz 'nova desnica' uporabljal v povezavi s politiko 'thatcherizma', kmalu pa dobil še novo oznako 'neoliberalizma', ki je tudi danes aktivno uporabljena v povezavi z javnimi politikami, pri katerih ima država omejeno vlogo in so fiskalne omejitve vedno pogostejše. 'Nova desnica' se od liberalno-demokratične države razlikuje v tem, da v razumevanje delovanja političnih institucij vključuje ekonomske metode. Poudarja pomembnost debirokratizacije, saj birokracija omogoča prekomerno vmešavanje države v delovanje trga, njegovo delovanje in pozitivni učinki pa naj bi bili iz tega razloga močno okrnjeni. Neoliberalna demokracija postaja dominantna paradigma politike v sodobni družbi, ta pa se odraža v odločitvah pomembnih mednarodnih organizacij, kot so Mednarodni denarni sklad, Svetovna trgovinska organizacija in Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (Cudworth 2007).

tega pravi, da "lahko slednje popolnoma upravičeno označimo kot variacije liberalno demokratične države". Težava pri tradicionalnih ideologijah o vlogi države – ideologijah, kot so npr. marksizem, liberalizem, socialna demokracija itd. – je, da so prav vse vezane na univerzalno razumevanje tega, kaj je konstituirano kot dobro in kar prevladuje pri sprejemanju življenjskih odločitev. Modeli državne intervencije omogočajo razmislek o primerni vlogi države v sodobni družbi, hkrati pa ne idealizirajo nobene od skrajnih različic. Obstoj slednjih je sicer pomemben za razumevanje razmerja med državo in trgom, a vendar se vloga države v sodobni družbi prav gotovo skriva v mešanici obeh različic.

V osnovi sta stopnja intervencionizma in njeno razumevanje odvisna od tega, ali na državo gledamo kot pozitivno ali kot negativno silo. Gill (2003) predstavi oba vidika, po njegovem prepričanju pa negativni vidik državo minimizira na vlogo 'nočnega čuvaja', saj naj bi onemogočala posameznikovo svobodo in zaradi tega prevzela minimalistično vlogo v družbi, medtem ko pa, nasprotno, pozitivni vidik razumevanja države to vidi kot aktivistično, saj ustvarja številne prednosti za celotno družbo in zagotavlja spoštovanje in uresničevanje javnega interesa. Skozi takšno vlogo omogoča, da je družba "označena s pojmi svobode, enakosti in blaginje za vse državljane" (Gill 2003, 11). Država blaginje je dejavnik sodobne države, po katerem se razlikuje od vseh svojih predhodnih oblik in zaradi česar ima precej večjo sposobnost učinkovitega interveniranja. Naloga državne intervencije je zadovoljitev določenih ciljev, vrednot, pričakovanj in socialnih zahtev. S svojimi resursi (finančnimi, kadrovskimi, tehnološkimi) država kombinira na različne načine, rezultat pa je viden v obliki storitev za državljane ter ustvarjeni regulaciji. Oszlak (2005, 489) trdi, da sta količina in kakovost teh storitev in regulacije odvisna od "normativne strukture, načina razporeditve resursov ter njihove količine in pogostnosti uporabe".

Naše razumevanje državne intervencije se osredotoča na notranjo intervencijo države v odnosu do trga. "Intenzivnost državnih aktivnosti je, gledano po posameznem javnopolitičnem področju, najbolj pogosto povezana s poseganjem v gospodarstvo in na področje ekonomske politike" (Kustec Lipicer 2006, 21). Poleg te opazno vlogo (čeprav nikakor ni omejena na zgolj ti dve) igra tudi intervencija na socialnem področju, ki predstavlja primarno funkcijo države redistribucije prihodkov ter zagotavljanja dobrin in storitev, ki temeljijo na netržnih principih in so zasledovani v javnem interesu. Država seveda javnopolitičnih vsebin ne dojema enovrstno, z odločanjem za določen tip pa vpliva na stopnjo intenzivnosti intervencije. Lowi (1979) javnopolitične vsebine razdeli na distributivne (distribucija novih virov, kolektivni javni ukrepi), redistributivne (spreminjanje distribucije obstoječih virov) in regulatorne (regulacija in nadzor aktivnosti, pravne norme vedenja). Lastnosti posamezne javne politike in vodilna načela se močno razlikujejo, od aplikacije rešitev pa je odvisna tudi stopnja državne intervencije.

Izziv razumevanja kompleksnega razmerja med državo in trgom, vloge države pri poseganju v trg in posledic njenih intervencij je v tem, da poskušamo ugotoviti, kakšna oblika intervencije je primerna v danih okoliščinah. Martinelli in Smelser (1990, 44) izpostavljata zanimiv pogled na vlogo države in izzive, s katerimi se sooča v sodobni družbi:

> *Skoraj paradoksalno je zmanjšana stopnja nadzora nad gospodarstvom povečala vlogo države v mednarodnem gospodarstvu. Navkljub povečanju moči nedržavnih in mednarodnih akterjev država ostaja glavni skrbnik, ki se sooča s trgovskimi presežki in primanjkljaji, izvajanjem trgovskih in finančnih sporazumov in stabiliziranjem nacionalnega gospodarstva. Prav ta večja vključenost in odzivnost na svet, ki je vse bolj nepredvidljiv, povzroča paradoks istočasne slabitve in bogatenja vloge države v sodobni družbi.*

Različne oblike intervencij se razlikujejo po njihovi učinkovitosti, vendar je treba opozoriti, da učinkovitost ne sme biti vedno primarno vodilo. Naloga države nikakor

ni reducirana na zgolj ekonomsko utilizacijo potreb kapitala, temveč je njena naloga zaščitnika javnega interesa prav toliko (če ne celo bolj) pomembna.

3.5 UČINKOVITOST INTERVENCIJ SKOZI PRIZMO BIROKRATSKE ORGANIZIRANOSTI DRŽAVE

Administrativna kapaciteta[35] države je neizogibno povezana s prevladujočo obliko organiziranja dela v javnem sektorju, tj. birokratsko organizacijo. Evans in drugi (1997) se sprašujejo, katere so tiste značilnosti države, ki ji omogočajo učinkovite državne intervencije. Strinjajo se, da birokratska organizacija ostaja ena izmed najoptimalnejših oblik za izvajanje tako obsežnega števila nalog, predvsem pa ustreza zahtevnosti, ki jo predstavlja državna intervencija za zagotavljanje interesa širše družbe. Funkcije države se namreč ne morejo v osnovi zanesti zgolj na obdelavo informacij in koordiniranje, ki ga izvajajo tržni mehanizmi, ampak morajo podobne rezultate dosegati preko načinov, ki se uporabljajo v okviru organizacijskih oblik, ki so specifične in primerne za določen (v tem primeru javni) sektor.

Ustvarjanje sposobne in predvsem kohezivne birokratske organizacije je dolgotrajen proces in ne more nastati zgolj iz kratkotrajne potrebe po močni in uspešni državni intervenciji. Njen razvoj ima za državo ter njene državljane daljnosežne posledice, preko katerih lahko pride do oblikovanja nabora učinkovitih nalog in javnih politik. Oszlak (2005, 489) produktivnost birokratske organizacije označi kot "zmogljivost birokracije za ustvarjanje javne vrednosti". Nadalje meni, da je uspeh v javnem sektorju precej širok pojem, zamejiti pa ga je mogoče tako, da ga označimo kot izvajanje državnih nalog na način, pri katerem se povečuje vrednost za celotno skupnost, tako kratkoročno kot dolgoročno. Celota je tako del dveh spremenljivk uspešnosti (stopnja doseganja ciljev; razmerje med cilji in outputom) in učinkovitosti

[35] Peters in Wright (1998) koncept razumeta kot zmogljivost določene organizacije oz. institucije ali podjetja za doseganje želenih rezultatov z najmanjšo mogočo porabo časa, energije, osebja ali drugih resursov.

(uporaba najmanjšega števila inputov na opravljeno storitev oziroma najvišja raven opravljene storitve pri dani stopnji inputov).

Seveda oboje prinaša problem merljivosti, predvsem v javnem sektorju[36]. Vendar je ta razmejitev pomembna predvsem z vidika neoliberalne kritike državne intervencije, in sicer zato, ker javni sektor zaradi svoje narave dela in sledenja javnemu interesu ne sme postati minimiziran na vrednost teh dveh spremenljivk. Beetham (1993, 34) pravi, da "proizvod države ni specifičen, iz tega razloga pa ga ni mogoče tako preprosto meriti in ovrednotiti''.

Težava tržnega gospodarstva je v tem, da je ocenjevanje njegove učinkovitosti precej kontroverzno. Ali uspeh prinaša visoka stopnja gospodarske rasti ali pa morda nizka stopnja nezaposlenosti ali inflacije, morda pa kar kombinacija naštetih dejavnikov, je vprašanje, s katerim se soočamo pri ocenjevanju vrednosti in pravega delovanja trga. Berger (1990) opozori na nujnost kritične analize vloge države (blaginje) pri uravnavanju trga predvsem zaradi tega, ker je država označena kot 'univerzalni krivec'. Vsakršno reguliranje, ki nima neposrednih pozitivnih učinkov na gospodarstvo, je označeno kot neprimerno, obtožbe (ki jim prednjači neoliberalna ideologija) pa segajo od tega, da država ruši gospodarstvo in njegov potencial, do tega, da uničuje kvaliteto življenja in skupnosti. Ti katastrofalni učinki so podkrepljeni z zaničevanjem državne birokracije in povečanjem količine regulacije, ki malodane posega že v skoraj vsako sfero družbenega življenja. Vse to povečuje pritiske na državne in lokalne oblasti, ki se soočajo z nejevoljo državljanov v primeru

[36] Bačlija (2016, 160–2) merilo učinkovitosti označi kot najtežje opredeljivo in najmanj zanesljivo. Pri tem izpostavlja težavo pri merjenju učinkovitosti, sploh ker gre za razmerja med vložki in izložki, katera je pravzaprav nemogoče objektivno opredeliti. Ker gre za vrednostne sodbe, jih ni mogoče finančno ovrednotiti. Zasledovanje finančne učinkovitosti je v javni upravi podrejeno drugim, za javno upravo pomembnih vrednot. Ko pa govorimo o kriteriju uspešnosti v javni upravi, je ta za upravno delovanje veliko pomembnejši. ''V javni upravi se izraz učinkovitost uporablja za sistem ali organizacijo, ki je pri doseganju zadanih ciljev uspešna'' (prav tam). Pri zasledovanju družbenih interesov ne gre zgolj za doseganje cilja in načina, na katerega je dosežen, ampak tudi za to, kako je sistem ocenjen s strani okolja. Pri upravnem delovanju pa prihaja do tega, da se učinkovitost uporablja kot sinonim za uspešnost.

višanja davkov zaradi povečanja porabe za vzdrževanje socialne varnosti. Berger (1990) je mnenja, da "ni mogoče razložiti ekonomskega upada ali stagnacije s povečanjem državnih izdatkov". Če država ne intervenira v gospodarstvo, je to zaradi pomanjkanja informacij ali pomanjkanja volje, nikakor pa to ni posledica pomanjkanja administrativne moči. Wolf (1988, 153) poudarja, da kadar govorimo o vlogi države, "ne obstaja neka raven državnih aktivnosti in učinka, za katere bi lahko rekli, da gre za minimalno potrebno stopnjo intervencije". Velikost javnega sektorja oz. količina izdatkov za njegovo delovanje namreč ni predpogoj za učinkovitost delovanja države. Ne obstaja namreč neka dogovorjena metrična enota za natančno merjenje velikosti državnega aparata. "Izdatki javnega sektorja kot delež BDP so lahko nizki, a regulatorne in administrativne intervencije kljub temu dosežejo velik učinek. Medtem pa so lahko omenjeni izdatki precej obsežni, a intervencija ne doseže posebnih učinkov" (Wolf 1988, 154). Prav tako pojmi hitre gospodarske rasti, inovacij, sprememb in fleksibilnosti zajemajo cilje, ki so močno odvisni od razumevanja omenjenih pojmov/konceptov.

Sodobna javna uprava tako lahko izkoristi antagonistično razmerje med tržnimi zakonitostmi in delovanjem države v smislu, da optimizira državne intervencije in tako kar najbolje poskrbi za javni interes[37]. Odločitev o tem, ali je za državo

[37] "Javni interes je oznaka za splošno družbeno korist, ki je javno prepoznana in z zakoni zaščitena. Z zakoni varovane dobrine, ki zagotavljajo javno korist ali javni interes skupnosti, so javni red, javna varnost, varovanje življenja, zdravja in premoženja ljudi. Izraza javni interes in javna korist se uporabljata tudi kot sinonima. Javni interes je torej interes celotne skupnosti, ne pomeni le skupka posameznih interesov ali interakcije skupnih interesov, ampak je utemeljen na državljanih, z namenom zadovoljevanja potreb širše skupnosti. Javni interes pomeni preseganje individualnih interesov, ki so običajno gospodarsko in politično motivirani. Pri tem ne gre za odtujitev posameznika od individualnih interesov, kajti obstaja navezna točka med interesi posameznika in njegovimi interesi kot člana družbe. Posamezniki lahko delujejo v svojem interesu, dokler ne posegajo v pravice drugih oziroma na kolektivno raven javnega interesa. Javni interes lahko razumemo tudi kot etični standard za politično delovanje. Politični odločevalci so potrjeni, da izvajajo politično oblast, katere cilj je uresničevanje javnega interesa. V razpravah o javnih politikah pa zaradi obstoja deljenih ideoloških vrednot poteka politično oblikovanje javnega interesa. Pri tem je potrebno doseči konsenz. Nekateri avtorji trdijo, da javni interes ne obstaja, ker ga ni mogoče meriti ali neposredno opazovati. Kritiki javnega interesa trdijo, da naj bi bil ta le procesno oblikovan koncept, ki omogoča razvoj upravnih in političnih pravic za državljane, oziroma skupek individualnih in skupnih interesov. Javni interes služi

primernejša aktivna vloga pri poseganju v gospodarstvo in obsežen javni sektor ali pa je takšna vloga države nepotrebna, lahko poiščemo tudi v razumevanju pomena, ki ga ima državna intervencija za javni interes. Berger (1990, 104) gre pri ugotavljanju razmerja med državo in trgom celo tako daleč, da s pojmom trg označi "mehanizme alokacije in distribucije", in dodaja, da njegov "nasprotni pojem ni država, temveč lahko kot njegovo nasprotje označimo hierarhijo oziroma načrtovanje". Zatorej bi v tem razumevanju razmerja lahko govorili o pomenu hierarhično strukturirane protiuteži trga v obliki države. To hierarhičnost pa predstavlja birokratsko organiziranje javne uprave, preko katere država skrbi za uresničevanje javnega interesa.

Intervencija države kot poseganje na trg konceptualno oživi kot neke vrste zavora, s katero država 'kroti' trg pred neoviranim delovanjem. Vsakršno delovanje trga, ki ima škodljive posledice za širši družbeni krog ljudi, je tako omejeno s strani države, ki skrbi za to, da je omenjenih škodljivih posledic ali stranskih učinkov delovanja tržnih zakonitosti čim manj. Spremembe vplivajo na drugačno razporeditev dobrin, hkrati pa posredno omogočajo zasledovanje širših družbenih koristi, katerih pomen ne sme postati zanemarljiv. Pomen javnih dobrin in storitev tako postane dober argument za obstoj potrebe po državni intervenciji. Gre za dobrine in storitve, ki jih (večinoma) ne more zagotavljati zasebni sektor. Kolektivna narava teh storitev zahteva, da so slednje na voljo vsem uporabnikom. To pomeni, da jih mora zagotavljati institucija, ki ne ustreza delovanju po tržnih načelih (Berger 1990). Poleg tega hierarhija in tržna načela niso kompatibilna, zatorej vprašanje trga ali države pri izbiri primerne stopnje intervencije ne sme biti zoženo le na ti dve izbiri. Gre za iskanje ravnovesja oziroma, kakor pravi Berger (1990, 129), vprašanja, "kje se konča

kot vodilo za delovanje upravnega menedžmenta. Naloge upravnih menedžerjev, ki se nanašajo na uresničevanje javnega interesa, so med drugim: oblikovanje ciljev, priprava javnih politik, skladnih z javnim interesom, oblikovanje forumov za javni dialog itd. Glavno vlogo pri uresničevanju javnega interesa nosi politična oblast, ki je objektivno odgovorna državljanom, javni interes pa bi moral prevladovati v političnih procesih in odločitvah. Upravni menedžerji tako za zagotavljanje javnega interesa ne nosijo prave odgovornosti'' (Bačlija 2013, 10–11).

domet učinkovitosti in začne domet enakosti in pravičnosti". Koźmiński doda (1990), da je razmerje države in trga 'relativno', saj se razlikuje od države do države in se neprestano spreminja.

POGLAVJE 4

NEOLIBERALNA BIROKRACIJA

4.1 NEOLIBERALIZEM

Neoliberalizem je politično-ekonomska teorija, ki trdi, da se za posameznikovo dobrobit lahko naredi največ, v kolikor se pospešuje njegove podjetniške svobode in veščine znotraj institucionalnega okvirja, za katerega so značilni a) pravica do zasebne lastnine, b) svobodni trgi in c) svobodna trgovina. Vloga države sta zagotovitev in ohranjanje institucionalnega okvirja, ki prej omenjene prakse omogoča. Kjer trgi ne obstajajo, je naloga države, da jih ustvari. Ko to stori, pa se njena intervencija (poseganje v delovanje trga) omeji na minimalno možno stopnjo (Harvey 2005). Neoliberalna država torej trdno zagovarja pravice glede individualne lastnine, vladavino prava in prosto delovanje tržnih mehanizmov. To so institucionalni dogovori, ki so inherentno nujni za zagotovitev posameznikovih svoboščin. Trg in njegova racionalnost sta predstavljena kot univerzalna rešitev. Prosto delovanje trga brez vsakršnih ovir, še posebej s strani države in ostalih političnih teles, je imperativ v želji po dolgoročni koristi za vse člane družbe. Ekonomska blaginja in večja individualna svoboda v kombinaciji z demokratičnim političnim sistemom pa predstavljajo pozitivne posledice. Bugarič (1995, 81) poudari izhodišča neoliberalizma na področju regulacije javnih zadev z naslednjo mislijo:

> *Glavno izhodišče neoliberalnega programa je prepričanje o superiornosti trga na kakršno koli obliko regulacije ekonomije s strani države. Vsakršen korenitejši poseg države v ekonomsko politiko naj bi nujno vodil k ekonomsko manj učinkovitem gospodarjenju, pravijo neoliberalci. Država je preko lastninskega, pogodbenega, korporacijskega in bančnega prava lahko prisotna le pri vzpostavitvi temeljnih ekonomskih institucij, vsako nadaljnje vmešavanje v ekonomijo pa je po mnenju neoliberalcev nezaželeno. Izjema so seveda primeri takoimenovanih tržnih 'napak' ('market failures'), ko naj bi država samo 'popravila' porušeno delovanje tržnega mehanizma. Najbolj znani primeri takšne 'dopustne' regulacije so proti-monopolno pravo, pravo varstva okolja in pravo, ki varuje varnost in zdravje pri delu. Druga izjema je kompenzatorna socialna politika, ki naj bi zagotavljala sredstva za pomoč najrevnejšim slojem v družbi. Tu je potrebno dodati, da neoliberalni program*

predvideva zelo skromne in omejene izdatke, katerih obseg ni primerljiv z izdatki, značilnimi za državo blaginje ('welfare state').

Robison pravi (2006, 11), da je "najpomembnejše dejstvo neoliberalizma, da trgi lahko preživijo in celo vzcvetijo v razponu različnih institucionalnih okvirjev in da institucije v osnovi delujejo na podlagi moči in njene razporeditve. Čeprav ekonomske krize in razvoj trgov lahko preoblikujejo politično in socialno areno, hkrati prihaja do pojava, da obstoječa/nastajajoča središča moči in interesov vsiljujejo svoje agende pri vlogi trga v sodobni državi".

Gamble (2006, 22) je mnenja, da je "nujno, da gospodarstvo ostane svobodno in država močna, saj to predstavlja enega od temeljev neoliberalne misli, a hkrati tudi enega od glavnih virov za njegove kontradikcije". Ta ideja izpostavlja potencial neoliberalne misli, a hkrati tudi največjo pomanjkljivost. V zagovarjanju trga in njegovih mehanizmov je ideologija pripravljena za dosego svojih ciljev zlorabiti celo takšno institucijo, kot je država. Levy (2000) govori o ekonomskih vlogah države in promociji podjetništva, s čimer se močno približa teoretikom državocentrične teorije. "Po njihovem videnju naj bi država globoko posegala v ekonomijo in družbo razvitih industrijskih držav, da bi omogočila kapitalističnim političnim ekonomijam pospešeno ekonomsko rast ter hkratno upravljanje s socialnoekonomskimi konflikti" (Kustec Lipicer 2006, 144).

Pri neoliberalizmu gre za prevladujočo politično-ekonomsko paradigmo sodobnega časa. Nanaša se na politike in procese, pri katerih prevladujejo zasebni interesi, preko katerih se nadzoruje večji del družbenega življenja z namenom maksimizacije profita tistih, ki svoje interese uveljavljajo. Neoliberalizem je torej univerzalistična doktrina – predpostavlja domnevo, da je ta edina primerna za sodobno, globalizirano družbo. Vendar pa ideološki postulat ne izhaja iz države, temveč iz ekonomskega sistema, ki

je pojmovan splošno[38] in se nanj gleda tako brez določenih posebnosti posameznih držav kot tudi brez funkcije države kot zaščitnika javnega interesa. Gamble (2006) opozori, da problemi, s katerimi se neoliberalizem sooča, tako postanejo precej globlji. Zagovarjanje idej o vsemogočnosti trga, privatizacije, deregulacije temelji na predpostavki, da so druge rešitve nezadostne in njihove teoretske predpostavke napačne.

Termin je dobil zagon v ZDA pod oblastjo Ronalda Reagana, v Evropi (Veliki Britaniji) pa je bila izvajalka politik privatizacije, deregulacije in vpeljave menedžerskih metod Margaret Thatcher (Chomsky 1999). Margaret Thatcher je v Evropi (VB) poskusila[39] z uvedbo angleške različice politik, ki so jih zasnovali privrženci Čikaške šole v ZDA v 50. letih 20. stoletja.

Po drugi svetovni vojni je prišlo do prestrukturiranja mednarodnih odnosov, in sicer zaradi želje po preprečevanju ponovne oživitve katastrofalnih okoliščin, ki so privedle do večje gospodarske krize v 30. letih 20. stoletja. Hkrati je bilo treba vzpostaviti sistem, ki bi zagotavljal stabilnost in na nek način pomiril razredni boj med kapitalom in delom. Sistema komunizma in kapitalizma v svojih primarnih oblikah nista zadostovala, zato je bilo treba poiskati "pravo mešanico državnih, tržnih in demokratičnih institucij, ki bi zagotovile mir, inkluzivnost, blaginjo in stabilnost" (Harvey 2005, 10). Temu je sledil sporazum v Bretton Woodsu, ki je omogočil nastanek mednarodnih institucij (npr. Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad), ki močno vplivajo na globalni red še danes. Vloga kapitala je naraščala in v 70. letih 20. stoletja so interesi kapitala vse bolj prihajali v ospredje oblikovanja javnih politik. Harvey (2005, 11) se sprašuje, zakaj je bil neoliberalizem

[38] Klein (2010) ugotavlja, da se vse resne ekonomske namere, ki jih uresničuje neoliberalizem, združujejo v paketu treh splošnih ciljev, ki jih neoliberalna ideologija zasleduje za vsako ceno: privatizacija, deregulacija/svobodna trgovina in redukcija vladne porabe.

[39] Gamble in Wright (2004) omenita, da so bili cilji Thatcherjeve glede privatizacije sicer velikopotezni, a na področju javnih storitev niso bili izpeljani v celoti. Kljub temu da je prišlo do vpeljave zasebnih ponudnikov na področje zagotavljanja storitev, je pretežno financiranje ostalo na bremenu države.

izbran kot najboljša rešitev. Ritzer (2011) vidi odgovor v tem, da termin združuje dva koncepta[40], ki sta bila povezana z namenom iskanja najboljše možne politično-ekonomske opcije v danem trenutku. Oživitev liberalnih idej, ki so nasprotovale intervencionizmu in kolektivizmu, je bila dobro sprejeta v mednarodnem okolju.

Temelj močne države, kot jo zagovarjajo neoliberalno usmerjeni teoretiki, se skriva v sposobnosti prilagajanja nacionalne ekonomske politike zahtevam globalnega trga (Gamble 2006). Pa vendar (ali ravno zato) so posledice, ki jih neoliberalna ideologija prinaša za družbo, potencialno nevarne, saj razdirajo elemente kohezivnosti in notranje strukture države, ki so nujni za opravljanje temeljnih funkcij, kot je npr. zagotavljanje javnega interesa.

Neoliberalizem predstavlja novo, pozitivno interpretacijo svobode, v kateri je vloga države razumljena predvsem kot aktivno oblikovanje posameznika v konkurenčnega podjetnika (Olssen in Peters 2005). Reforme, ki jih neoliberalistična ideologija zagovarja, se udejanjajo preko strateško zasnovane deregulacije, ki se pravzaprav zrcali predvsem skozi procese reregulacije, kar posledično proizvaja nove tipe nadzora (Ball 2003).

Tendence po prestrukturiranju države se odmikajo od zgodnjih koncepcij po 'ponovnem izumljanju' (Osborne in Gaebler 1992) države v smer krepitve odnosa razmerja država – trg – državljan (Wacquant 2012) na način, da država vpliva na trg, ta pa nato formira aktivne državljane. Tako neoliberalizem preseže okvire ekonomske teorije in se tudi sam transformira preko načina, s katerim se javne politike integrirajo in usmerjajo družbeno življenje posameznikov. Goldstein (2012) pri tem še doda, da 'čiste' oblike neoliberalizma praktično ni več mogoče zaznati,

[40] Združuje *liberalizem*, ki ga Ritzer (2011) pojmuje kot klasično zavezo k svobodi posameznika, in *neoklasično* ekonomsko teorijo, ki je naklonjena prostemu oziroma svobodnemu trgu in nasprotuje državni intervenciji v omenjeni trg.

temveč vedno bolj prihaja do hibridizacije ekonomskih in političnih projektov, katerih cilj ni minimiziranje državnih struktur, temveč predvsem iskanje primernega razmerja med državo in trgom ter omogočanje uresničevanja javnega interesa, pri tem pa tudi krepitev možnosti posameznikov za zasledovanje zasebnih, podjetniških ciljev.

Kritike enostranskega, ekonomsko orientiranega razumevanja (Giddens 1998; Mouffe 1998; Polanyi 2008) zagovarjajo iskanje rešitev za ohranitev močne države, a hkrati stremijo k povečanju njene odzivnosti na spremembe, ki smo jim priča v sodobni družbi. Zgoraj omenjeni kritiki neoliberalne ideologije so enotni, da je treba zavzeti stališče, da neoliberalni model ne predstavlja edinega možnega modela svobodne družbe. Obstoj različnih pluralnih in alternativnih modelov razkriva nujno ideološko naravo neoliberalizma, ki ne priznava drugih opcij kot pa delovanje v skladu z načeli trga. Bugarič (1995) izpostavi pomen organizacijske strukture institucij in pravi, da organizacija ekonomskih in političnih institucij terja poseben premislek, ker primerna organizacijska struktura nosi zelo pomembne posledice (tako politične kot ekonomske in socialne) za celotno družbo.

Napake sistema tržnega gospodarstva, ki jih trg več ni sposoben razrešiti, poglabljanje neenakosti, vse večja brezposelnost in ostali strukturni vplivi vse prevečkrat naletijo na (očitno) najprikladnejši izgovor neuspelih kapitalistov, da je za njihovo neznanje, nesposobnost in na sploh sistemsko nestabilnost krivca treba iskati v državi in njeni vse prej kot primerni birokraciji (javni upravi, ki se organizira po načelih birokratske organizacije). Neoliberalna misel je oblikovala strategijo, ki premišljeno ruši vse pred sabo, si ne nastavlja ogledala in ni sposobna kritične ocene situacije, ki jo s tem svojim ravnanjem le še poslabšuje. Jacoby (1985, 269) celo potegne vzporednico s preteklostjo in pravi, da neoliberalci "kot nasprotje državnemu intervencionizmu postavljajo ideala svobodnega podjetništva in prostega

trga, skoraj tako, kot so v preteklosti stanovsko svobodo postavljali kot ideal nasproti absolutistični prisili".

Nasprotniki neoliberalizma (glej Russo 1992; Mintzberg 1996; Giddens 1998; Mouffe 1998; Olsen 2005; Polanyi 2008) poudarjajo nujne omejitve hegemonije konkurenčnosti, saj konkurenca posledično vodi v monopolno ali oligopolno razmerje, ko močnejša podjetja izrinejo šibkejša. Večina neoliberalnih teoretikov (Hayek 2008; Friedman 2011) tega ne vidi kot problematičnega, če ni večjih ovir za vstop konkurence na trg (pogoj, ki je težko izpolnjiv in kjer igra država pomembno vlogo). Tovrstno razmišljanje pa zavrača Mouffe (1998), saj naj bi globalni trgi delovali zgolj v smeri pospeševanja akumulacije kapitala posameznikov, pri tem pa skrb za javni interes ostane pogosto zgolj kot stranski produkt. Takšna argumentacija naj bi torej predstavljala povsem jasen prikaz ideološkega terena, ki ga je leta oblikovala neoliberalistična hegemonija. Tu je 'mantra' globalizacije uporabljena za upravičevanje statusa quo in povečevanje moči multinacionalk. Hkrati gre za slabitev vloge države, ki je postavljena na stranski tir.

Dediščina neoliberalizma je med drugim velika socialna in družbena neenakost. Mouffe (1998, 19) pravi, da "obstaja veliko ugank glede zagotavljanja primernih javnih storitev in ustvarjanja pogojev za dobro življenje, na podlagi katerih bi se lahko ustanovila novodobna skupnost. Kljub vsemu se to ne more zgoditi brez izdelave novega hegemonskega projekta, ki bi na dnevni red zopet postavil boj za enakost, ki so ga zavrgli zagovorniki neoliberalizma". Mintzberg (1996, 77) slikovito opozori na dejstvo, da država ne more postati zgolj udeleženec v prodajnem procesu storitev svojim državljanom, in doda: "Nisem zgolj stranka svoje vlade, hvala lepa. Od nje pričakujem nekaj več kot le preprosto trgovanje s storitvami in ne samo spodbujanja potrošnje. Kadar prejmem profesionalno storitev s strani države (npr. izobraževanje), se mi za mojo vlogo zdi primernejši izraz uporabnik storitve".

Zaradi spreminjajoče se vloge države v sodobni družbi je kritičen razmislek o njenih nalogah še pomembnejši. Predvidene pozitivne posledice neoliberalne ideologije za družbo so maloštevilne, na koncu pa niti zagovorniki neoliberalizma ne morejo argumentirati svojih zahtev na empirični ravni. Chomsky (1999) izpostavlja ekonomske posledice, ki so jih povzročila desetletja neoliberalnih politik in so skorajda povsod enaka. Porast socialne in ekonomske neenakosti, hudo pomanjkanje in revščina v najrevnejših državah, nepredvidljivo globalno okolje in svetovno gospodarstvo so le nekatere izmed skrb vzbujajočega nasledstva, ki ga neoliberalizem pušča za seboj.

Upoštevajoč tendence po državi, ki bi uspešno krmarila med zasledovanjem javnega in zasebnih interesov[41], se države zatekajo k intervencijam. Zaradi kompleksne dinamike med državo in družbo (Hall 1986) so se oblikovali novi modeli državnega intervencionizma, ki presegajo dihotomijo neoliberalno – konzervativno in se oddaljujejo od obeh 'idealno tipskih' modelov. Ker država predstavlja ključno komponento pri izbiri načina intervencije (Purcell 2002), je preučevanje variacij, ki se gibljejo med obema poloma, še pomembnejše, saj nam omogoča temeljitejši vpogled v razumevanje vloge države v sodobni družbi.

4.2 NOVI JAVNI MENEDŽMENT – VODILNA (NEOLIBERALNA) IDEJA DEBIROKRATIZACIJE JAVNE UPRAVE

Lynn (2006, 104) pravi, da je do premika na področju upravljanja v javnem sektorju prišlo s prihodom neoliberalno usmerjenih javnih politik. "V 70. letih 20. stoletja[42] se

[41] Wilson (2001) se pri interesih ne osredotoča toliko na dihotomijo javno – zasebno, temveč bolj poudarja logiko splošnih – specialnih interesov. Splošni interes je zrcalo želje množice, medtem ko avtor specialne interese povezuje s kapitalom, predvsem z lastniki proizvodnih sredstev. Tekmovalnost interesov je posledica vpeljave neoliberalne ideologije in njenih pritiskov na delovanje države in redukcije njene vloge v sodobni družbi. S prihodom neoliberalizma se je namreč pričelo razvrednotenje vloge države z vpeljavo številnih različnih mehanizmov (privatizacija, deregulacija, pogodbeno izvajanje javnih nalog s strani zasebnikov …).

[42] V Evropi se je 70. letih 20. stoletja kot novost pojavilo povečano zanimanje za oblikovanje takšnih javnih politik, ki so se osredotočale (predvsem) na zmanjšanje stroškov pri zagotavljanju javnih

je nedvomno pojavilo nekaj 'novega' tako v ZDA kot v Evropi. Gospodarske krize, fiskalno pomanjkanje, demografske spremembe, imigracija in povezane posledice finančnega apetita države blaginje so povzročile oblikovanje javnih politik, ki poudarjajo omejevanje državne oblasti in pomen povečanja njene učinkovitosti".

Termin 'novi javni menedžment' je leta 1989 skoval Christopher Hood, z njim pa je označil podobne doktrine javne uprave v Avstraliji, Kanadi, Novi Zelandiji, Veliki Britaniji in ZDA (sicer z drugačnim poudarkom) v 70. in 80. letih 20. stoletja. S tem terminom je želel poudariti razporeditev resursov s strani konkurenčnih trgov, kar je sovpadalo z neoliberalno paradigmo v Evropi. Glavna predpostavka novega javnega menedžmenta je premik od tradicionalnega izvajanja javnih politik k osredotočenosti na merjenje učinkov. Tradicionalna birokratska struktura, ki je strogo organizirana, naj bi bila zamenjana z ohlapnejšimi strukturami, ki se osredotočajo na konkurenčno usmerjene javne storitve, hkrati pa naj bi se poudarek od investiranja in razvoja države prevesil na krčenje države in zmanjšanje stroškov (Hood 1989).

Tabela 4.1: Koncept novega javnega menedžmenta glede na značilnosti

DOKTRINA	POMEN	UTEMELJITEV
Praktični profesionalni menedžment javnih organizacij	Prosto menedžiranje na vodstvenih položajih v okvirih lastne presoje	Odgovornost zahteva jasno določitev odgovornosti in ne difuzijo moči
Jasni standardi in merjenje uspešnosti ter učinkovitosti	Cilji so določeni in merljivi ter predstavljajo indikatorje uspešnosti	Odgovornost pomeni jasno izražene cilje
Večji poudarek na rezultatih	Alokacija resursov in nagrad je povezana z učinkovitostjo	Potreba po doseganju rezultatov in ne obremenjevanje s postopki
Premik k razčlenitvi enot v javnem sektorju	Razčlenitev javnega sektorja v enote, organizirane glede na področje dela s prenesenimi oz. ločenimi	Lažji nadzor nad manjšimi enotami

storitev. Vzdrževanje obstoječega stanja pri zagotavljanju javnih storitev je postajalo nezaželeno, države pa so v skladu z globalizacijskimi težnjami in željami državljanov po boljši državi postajale vedno bolj naklonjene spremembam, ki so bile zbrane pod terminom novi javni menedžment (Lynn 2007).

	proračuni	
Premik k večji konkurenčnosti v javnem sektorju	Vpeljava tržnih principov v javni sektor	Tekmovalnost preko konkurenčnosti je ključ za zmanjšanje stroškov in izboljšanje standardov.
Poudarek na menedžerskih praksah, vpeljanih iz zasebnega sektorja	Premik od tradicionalnih metod javnega sektorja (usmeritev v večjo fleksibilnost glede plač, zaposlovanja, pravil ipd.)	Potreba po aplikaciji dokazano delujočih metod in orodij ter njihov prenos iz zasebnega v javni sektor
Poudarek na večji disciplini in ekonomičnosti glede nadzora in porabe virov v javnem sektorju	Zmanjšanje neposrednih stroškov, povečanje delovne discipline	Potreba po nadzoru nad porabo in narediti več z manj sredstvi

Vir: Hood (1991).

Novi javni menedžment zagovarja korporativistične ideale, ki zaradi neoliberalne ideologije vse bolj 'grozijo' javni upravi in jo skušajo preoblikovati. Peters (1998) kot osrednji proces novega javnega menedžmenta razume vnašanje konkurenčnosti v osrčje javne službe. Ideološko poganjani mehanizmi modernizacije javne uprave se zrcalijo skozi filozofijo novega javnega menedžmenta. Značilna sta zavračanje kulturno in politično pogojenih specifik javne službe in iluzorno sledenje korporativnim pristopom, ki kot čarobna paličica odpravljajo domnevno neučinkovitost javnih organizacij in neusmerjenost njihovih storitev proti končnim uporabnikom.

Zaradi pospešene usmerjenosti v reforme državne oblasti in vedno večjega nezadovoljstva z njenim delovanjem je ideja vpeljave menedžerskih metod v javno upravo dobila dodaten zagon. Pritiski za spremembe, ki so vključevali nujo po zmanjšanju porabe in stroškov zagotavljanja javnih storitev, zahteve državljanov (ki jih novi javni menedžment označi kot stranke[43]) po povečanju kakovosti storitev ter ideološke dejavnike (prednjačenje neoliberalne paradigme in kritik javne uprave), so

[43] Sledenje privatizacijskim težnjam spreminja državljana v stranko (Mintzberg 1996), hkrati pa želi v upravo vpeljati načela novega javnega menedžmenta, ki pooseblja neoliberalizem (Armbrüster 2005).

ciljali na 'izboljšanje in zmanjšanje vloge države'[44] v družbi. Neoliberalne politike so poudarjale pomen menedžerializma kot znanilca sprememb in reform. Tej ideologiji so sledile tudi svetovne organizacije, kot so Svetovna banka, Združeni narodi in Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj, ki so (in še danes) promovirale pospeševanje gospodarstva in učinkovitosti na globalni ravni (Lynn 2006).

Retorika pragmatizma postaja vse značilnejša lastnost reform javnega sektorja, kot so si jo zamislili v Veliki Britaniji, zibelki neoliberalne ideologije. Izbiro med javnim in zasebnim minimizirajo na raven učinkovitosti. Javne politike, ki jih je tlakovala Margaret Thatcher, dobivajo javno sprejemljivejšo podobo, a z enakimi cilji. Javni sektor želijo 'obogatiti' oz. 'oplemenititi' z metodami dela in organiziranja v zasebnem sektorju. Privatizacija, deregulacija ipd. so temeljni kamni novega javnega menedžmenta, ki ponuja nasprotje birokratsko organiziranemu javnemu sektorju.

Podjetniške ideje in prakse, novi načini merjenja zmogljivosti in učinkovitosti ter težnje po prestrukturiranju organizacijske oblike birokracije so glavni elementi merjenja moči med novim javnim menedžmentom in birokratsko organizacijo.

[44] Lynn (2006) na tem mestu poudarja, da oba procesa pomenita tveganje za nastanek koristi pri posameznikih in le določenih družbenih skupinah/elitah, s tem pa ogrožata javni interes.

Tabela 4.2: Primerjava značilnosti organizacije v javnem sektorju glede na lastnosti novega javnega menedžmenta in lastnosti birokratske organizacije

	Novi javni menedžment	Birokratska organizacija
Organizacijska struktura	Ploska in prilagodljiva	Hierarhična in neprilagodljiva
Pravila delovanja	Ohlapna, neformalna pravila	Stroga, formalna pravila
Znanje javnih uslužbencev	Diferenciacija znanja	Visoko specializirano
Nagnjenost k spremembam	Visoka	Nizka
Kontrola učinkov	Poudarek na rezultatih in ne na postopkih	Standardizacija postopkov z namenom nemotenega zagotavlja opravljanja storitev

Vir: Prirejeno po Hood (1991); Thompson in Miller (2003); Pollitt in Bouckaert (2004); O'Flynn (2007).

Novi javni menedžment predstavlja podjetniški način menedžiranja in je označen kot generični način preslikave aplikacije svojih metod iz organizacije v organizacijo, celo iz zasebnega v javni sektor. Argumenti proti birokratski organizaciji in prevelikemu obsegu javne uprave so običajno dvoznačni. Prvi argument je ekonomski[45] – birokracije so neprimerne[46] (tudi za javni sektor), saj so neučinkovite in tako nesmotrno trošijo javni denar. Drugi argument je politične narave, saj naj bi birokratske organizacije služile same sebi in ne državljanom in s tem omejevale njihovo delovanje. Behn (1999) izpostavi, da kljub temu ni smiselno slepo slediti uvajanju podjetniških pristopov v javno upravo za vsako ceno. Hyong Yi (2002) poudarja, da je vse preveč menedžerskih metod, ki jih navdihujejo prakse zasebnega sektorja in so se v javnem sektorju pojavile, obenem pa so tudi odšle. Pod pretvezo, da gre za univerzalni odgovor na vse organizacijske težave, s katerimi se javna

[45] Goodsell (2006, 145) izpostavlja, da se krčenje javnega sektorja ne dogaja v povezavi z zmanjšanjem povpraševanja na trgu, ampak predvsem kot odziv na pomanjkanje v proračunu ali določene politične odločitve. Ker je v večini javnopolitičnih sfer potreba družbe po javnih storitvah stabilna ali rahlo naraščajoča, krčenje prinese eno od dveh možnih posledic (ali kar obe). Kot prvo pride do pojava prekomerne obremenitve zaposlenih, ki ostanejo, ali pa do upada kakovosti oziroma pravočasnega zagotavljanja javnih storitev.

[46] Kot rešitev je največkrat ponujeno tržno usmerjeno podjetje/izvajalec, ki zagotavlja storitve učinkoviteje in deluje varčevalno.

uprava spopada, so v svojih poskusih končale neslavno. Vsekakor lahko sklepamo, da pot do izboljšanja delovanja državne oblasti ni sprint, temveč maraton, ki se nikoli ne konča, zahteva pa kombinacijo številnih orodij za doseganje cilja. Tudi zaradi tega se ne smemo zadovoljiti z udrihanjem po birokraciji kar vsepovprek, ne glede na nastanek in poskuse uveljavitve novih, sodobnejših organizacijskih oblik delovanja javnih in zasebnih organizacij. Du Gay (2005a) opogumlja, da navkljub plazu kritik, ki se je usul na birokratsko obliko organizacije in njene domnevno neprimerne značilnosti, ta ostaja izjemno odporen organizacijski ustroj in preuranjeno bi bilo govoriti o njenem popolnem zatonu.

Zamenjava birokratske oblike organizacije s sodobnimi organizacijskimi oblikami naj bi zasledovala večjo prilagodljivost, večjo odgovornost, podjetniško naravnanost, manj hierarhične in s tem fleksibilnejše in bolj dinamične oblike organizacijskih struktur. A ravno zasledovanje naštetih interesov ima samo po sebi številne stranske učinke, ki so skrajno nezaželeni. Hood in Peters (2004) se zavedata, da ni vse, kar prinaša novi javni menedžment, samo pozitivnega značaja. Osredotočata se predvsem na stranske učinke, ki jih prinašajo reforme javnega sektorja v obliki menedžerskih metod. Ti stranski učinki se kažejo v tem, da osnovni nadzor pri menedžmentu obstaja v obliki osredotočenosti na specifikacijo učinkov in pričakovanih rezultatov preko določenih indikatorjev. To je slabo zaradi tega, ker vse javne storitve preprosto niso enake in pri vseh ni mogoče meriti rezultatov oziroma neposrednih učinkov. Zaradi omenjenega prihaja do zameglitve odgovornosti in ne do večje jasnosti pri opredeljevanju odgovornosti. Palumbo in Scott (2005) med stranske učinke uvrščata a) korozijo zaupanja in solidarnosti znotraj organizacije, b) padec kvalitete javnih storitev in podrejenost političnim in ne postopkovnim zahtevam in c) nove organizacijske oblike niso imune na tendence, katerim naj bi se zoperstavile – nenadzorovani rasti in visokim stroškom.

Hoggett (2005) opozarja, da možnosti, ki jih novi javni menedžment predstavlja kot idealne rešitve, niso primerne za široko uporabo v tako zapletenem sistemu, kot je javna uprava. Tovrsten diskurz je zavajajoč in ne upošteva unikatnosti javnega sektorja. Zagotavljanje storitev in dobrin za vse državljane pod enakimi pogoji je namreč kompleksna naloga, ki je ni mogoče enačiti z vodenjem podjetja.

Notranje strukturne spremembe so značilne za novi javni menedžment. Organizacije v sodobni javni upravi po prepričanju ideologije neoliberalizma niso sposobne prilagoditve, brez da bi v svoje delovanje vpeljale sodobne pristope menedžiranja, privzete iz zasebnega sektorja. Peters (1998) se sprašuje, zakaj naj bi pričakovali, da koncept usmerjanja (*steering*) organizacije deluje bolje od Webrovega hierarhično organiziranega usmerjanja tradicionalne in primerjalno iznajdljivejše javne organizacije. Peters (prav tam, 234) pravi, da "je javni sektor treba ocenjevati drugače kot zasebnega. V kolikor javni sektor ocenjujemo skozi elemente zakonitosti, enakosti in pravne varnosti v okviru organizacijske učinkovitosti, resno podcenjujemo posledice politične in socialne specifike javne službe". Poleg tega poudari tudi bistvo vsakršne oblike reformiranja javnega sektorja. "Vidimo lahko, da nobena reforma ne more biti univerzalna; reforme morajo biti pazljivo usmerjene glede na potrebe in tradicije večjega političnega sistema" (prav tam, 241).

Deregulacija je eden temeljnih vzvodov za rekonfiguracijo vloge države v sodobni družbi, saj odstranjuje temeljne vzroke za delovanje večine birokratskega aparata, s čimer opravičuje uporabo ostalih intervencij, ki jih zagovarja postulat neoliberalizma. Wilson (2001, 34) največjo težavo takšnega pristopa vidi v "popolni odstranitvi države s področij, ki se deregulirajo, naj gre bodisi za zagotavljanje javnih in socialnih storitev bodisi za regulacijo ekonomskih in finančnih aktivnosti zasebnega sektorja".

Novi javni menedžment birokraciji predstavlja nasprotnika, a obenem skrbi za to, da se o primernosti birokratske organizacije še bolj razpravlja. Zagovorniki ene struje novega javnega menedžmenta želijo državno oblast čim bolj izločiti iz okvirov odločanja ter njene funkcije naložiti zasebnemu sektorju, vse pod krinko (domnevno) večje učinkovitosti zasebnega sektorja v primerjavi z javnim sektorjem. Westminstrski model novega javnega menedžmenta postavlja modro vprašanje, in sicer se sprašuje o primerni velikosti in obsegu državne oblasti. Z določitvijo teh osnovnih predpostavk je mogoče postaviti prioritete in začrtati morebitno prestrukturiranje. Ameriški model je bolj osredotočen na opuščanje javnih funkcij in naložitev izvajanja drugih akterjev preko pogodbenih razmerij. Privatizacija prinaša nevarnost zmanjšanja zmožnosti državne oblasti, da se odzove na povečanje stranskih učinkov, kot sta korupcija in nezaupanje državljanov v vlado. Meier in Hill (2007) izpostavita ironičnost novega javnega menedžmenta, ki se po njunem prepričanju skriva v tem, da pri svojem zasledovanju odstranitve birokratskih struktur in značilnosti te zamenjuje s privatnimi strukturami (mnogokrat celo birokratskimi), ki jim je težje naprtiti odgovornost. Zato menita (prav tam, 57), da "novi javni menedžment birokraciji sploh ne predstavlja nevarnosti".

4.3 ORGANIZACIJSKI PROCESI V SODOBNI DRUŽBI – KONFLIKT MED MODERNOSTJO (NOVI JAVNI MENEDŽMENT) IN TRADICIJO (BIROKRATSKA ORGANIZACIJA)

Neoliberalizem predstavlja sodobni sistem, ki je v konfliktu s tradicijo. Sodobna družba sicer ni enačena z netradicionalno družbo. Družba brez tradicij ne more obstajati, saj so vedno potrebni določeni vzorci obnašanja, družbene norme in institucije, ki so nasledstvo preteklosti. Družba, ki bi se nenehno spreminjala, preprosto ne bi ustrezala sodobnim predstavam o družbi. Značilnost ere modernosti je tudi to, da posega v področja, ki so bila v preteklosti bolj tradicionalna (vloga države) kot pa nekatera druga (določeni vidiki tržne ekonomije). To ponazori

Gamble (2006, 71), ko trdi, da "nova razlaga razširja te značilnosti modernosti, ki zadevajo posamezna področja, na celotno družbo in s tem osvobaja posameznike v obsegu, ki bi bil za prejšnje generacije nepredstavljiv, obenem pa jih prepušča čerem slepe sreče in bolj kot kadarkoli prej izpostavlja nevarnosti in negotovosti".

Modernost označuje nove načine razmišljanja, ki so povezani s tehnološkimi, političnimi in ostalimi spremembami, ki so se pričele v 17. stoletju[47] in postale vedno dominantnejše s koncem 19. stoletja. Lune (2010) pravi, da so nova, empirična znanja omogočila zanesljiva orodja za pojasnjevanje družbenih pojavov, sodobni procesi so ubrali nov konceptualni pristop in prišlo je do predrugačenja številnih predpostavk glede družbenih pojavov, povezav med njimi in načinov organiziranja družbe. Racionalni pristop k upravljanju je omogočil rast mednarodnih ekonomskih sistemov. Spremembe v razmišljanju glede vrednot in ciljev so prispevale k iskanju novih, učinkovitih načinov realizacije zastavljenih ciljev. Procesi sprememb niso prinesli zgolj napredka v elementarni obliki, temveč predvsem pomembnost zavedanja o spremembah samih. Novo ni nujno boljše, vsekakor pa omogoča primerjalno analizo in morebitno predrugačenje miselnih konstruktov glede družbenih pojavov.

Vse večja povezanost institucij sodobne dobe, ki oblikujejo politično, socialno in ekonomsko sfero, terja sistemsko obravnavo in predvsem vključuje velikanske organizacijske spremembe. Lune (2010) meni, da praktično ni mogoče dojeti vseh sprememb, ne da bi upoštevali organizacijske procese, ki so potekali vzporedno ali pa celo pospeševali takšen nagel razvoj[48].

[47] Od 17. stoletja je bila večina proizvodnje v Evropi in ZDA osnovana na manjših (tudi družinskih), neodvisnih podjetjih. Spremembe v lastniških strukturah, razvoj tehnološke proizvodnje in številni vlagatelji so v zahtevah po vedno večji proizvodnji in minimiziranju stroškov težili k organizaciji dela, ki bi najbolj ustrezala njihovim potrebam (Lune 2010).

[48] Takšna hiperprodukcija masovnega obsega je zaznamovala zgodnje 20. stoletje, pri čemer so reorganizacija lastništva in kapitalski vložki omogočili zagon številnih novih podjetij in krepitev obstoječih. Rast obsega proizvodnje je zahtevala tudi organizacijske prilagoditve, saj osnovne oblike

Industrializacija, ki je ruralno prebivalstvo prisilila v množične odhode v mesto, je povzročila težnjo po državni regulaciji nezaposlenosti, promocijo individualnega lastništva in izvajanje pritiska z namenom ustvarjanja delovnega razreda, ki bi v mestu iskal zaposlitev. S premikom dela v mesta in tovarne je posledično prišlo do zmanjšanja družin, saj so te postale mobilnejše in bolj razdrobljene. Številni avtorji (Coleman in drugi 1998; Du Gay 2005a; Hoggett 2005; Olsen 2005; Lune 2010) poudarjajo, da je reorganizacija dela povzročila nove strukture in prilagoditve, ki so povzročile upad pojava razširjenih družin, saj so ljudje iskali nove oblike združevanja, pri čemer so se začeli zanašati na nove organizacijske oblike z namenom pridobivanja storitev in podpore, ki so jo prej iskali v družinskem okolju. To je zahtevalo ogromne spremembe pri zagotavljanju socialnih storitev ter predrugačenje razmerij med državno oblastjo, posamezniki in skupnostjo. Sčasoma so se te težnje poenotile v iskanju države blaginje, ki bi državljanom zagotavljala socialne pravice in obenem omogočala tudi gospodarski razvoj države kot celote.

S pojavom države blaginje se je razmerje med državo in državljani drastično spremenilo. Javnopolitično urejanje in sistemi pomoči, ki so urejali socialni položaj državljanov, so dobili prednost pred skupnostjo ali drugimi neformalnimi oblikami zaščite. Spremembe globalne ekonomije[49] so od držav zahtevale premislek glede uravnoteženja interesov korporacij na eni strani in vlade na drugi. Nove proizvodne tehnologije, ki se jim je pridružila še vedno večja interakcija med vlado in industrijo, so omogočile hkratne nagle spremembe proizvodnje številnih dobrin in storitev.

organiziranja dela niso več zadostovale potrebam. Zgodnja leta masovne proizvodnje so vplivala na popularizacijo ideje o identičnih, izmenljivih dobrinah oz. blagu. Vsi ti procesi so povzročili tudi premik proizvodnje iz ruralnih oblik v urbane, kar je sprožilo tudi premike prebivalstva in migracije iz podeželja v mesto. Sledil je razvoj mest, trend priseljevanja pa se nadaljuje še danes (Lune 2010).

[49] Te spremembe so povzročile velike premike v naravi zaposlitve in ustvarjanje delavskega razreda v sodobni obliki. Kombinacija teh dejavnikov (ekspanzija industrije, spremembe v naravi in obliki dela, profesonalizacija menedžmenta) je povzročila ustvarjanje srednjega razreda. Omenjeno je povzročilo neke vrste spiralo, katere posledica je bila reorganizacija političnih in ekonomskih sistemov v industrializiranih državah, ki so se osredotočali na vse bolj rastoči srednji razred – to je privedlo do delitve družbe v sloje glede na socioekonomski status (prav tam).

Spreminjajoči vzorci organizacije dela od industrializacije naprej so pospešili prestrukturiranje političnega menedžiranja gospodarstva.

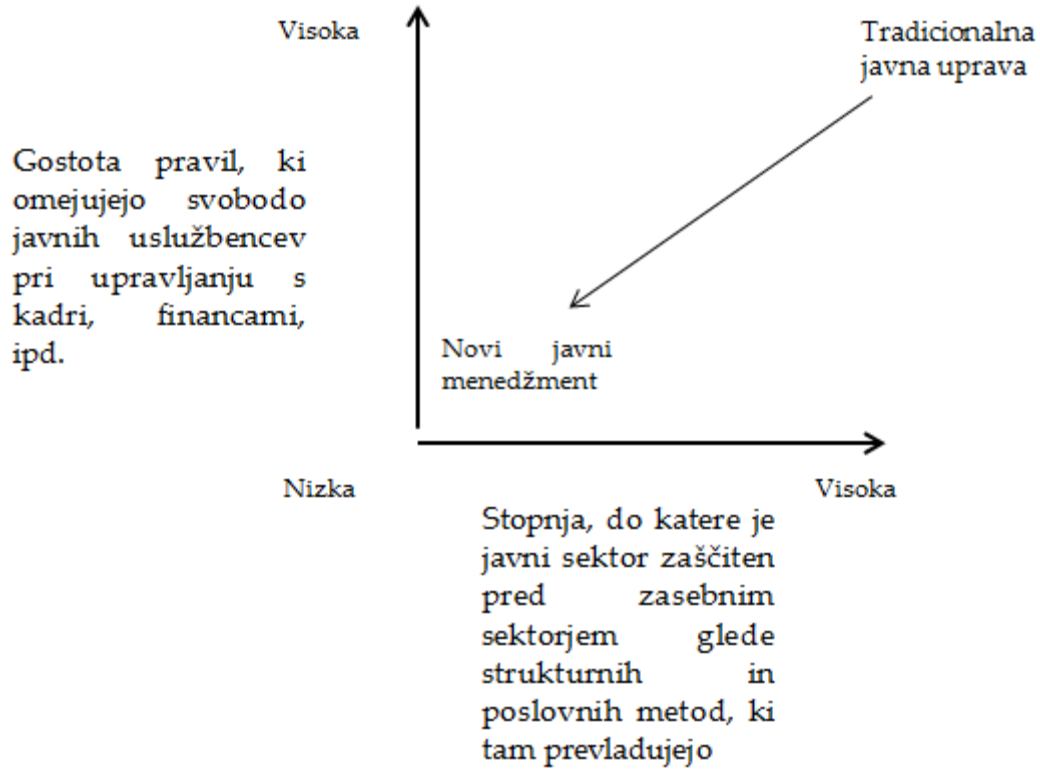
Institucionalne spremembe so omogočile določenim družbenim skupinam in posameznikom, da stvari opravljajo na določene načine pogosteje kot pa drugače. Medsebojni vplivi prisilijo organizacijo, da se odzove, kar se v večini primerov zgodi na podobne ali vsaj predvidljive načine. Lune (2010) je mnenja, da je s pojavom sodobne države prišlo do tega, da so vlade in večja korporativna združenja zasledovala politične in socialne spremembe, s katerimi so ustvarile trenutno stanje iskanja najprimernejše organizacijske oblike delovanja v sodobni eri. Ti premiki so botrovali masivni ekspanziji funkcij vlade kot tudi vlogi podjetij pri krepitvi gospodarstva. Organizacijska struktura v sodobni družbi je vseprisotna (Reed 2005, Thompson in Alvesson 2005; Lune 2010). Skoraj vsi procesi se dogajajo znotraj določenih organizacij in organizacijskih oblik. Kar počnemo kot posamezniki, je strukturirano preko organizacijskih omejitev. Organizacija je lahko organizirana na več načinov, vsekakor pa so določeni tipi organizacijskih oblik primerni za širšo družbeno aplikacijo, medtem ko so nekateri specifični do te mere, da so uporabni le za ožjo sfero organiziranja delovanja določene družbene strukture. Organizacije imajo cilje, poimenovanja in omejitve. Treba se je zavedati, da imajo za različne tipe vpletenih različne vloge oziroma pričakovanja.

Lune (2010, 14) pravi, da "dandanes skorajda ni aspekta sodobne družbe, ki bi ga lahko razumeli, brez da bi razumeli organizacijske procese". Hkrati se sprašuje, zakaj formalne organizacije zavzemajo vodilno vlogo socialne akcije v sodobnih družbah. Organizacijske značilnosti, ki so značilne za javni sektor, so podobne tudi v številnih večjih korporacijah. Gre za veliko število odgovornosti in funkcij, potrebo po stabilnosti in odpornosti na spremembe, vsekakor pa morajo združevati vse te dejavnike v neko koherentno celoto. Lune (prav tam) nadalje ugotavlja, da so se velike, formalne organizacije izkazale za zanesljive in učinkovite pri menedžmentu

zahtevnejših nalog, kot je vzdrževanje stabilnega upravnega aparata, ali pa izgradnji državne ali globalne ekonomije. Struktura organizacije je tako kot v preteklosti tudi danes ključna, kadar gre za iskanje optimalnega načina zagotavljanja delovanja organizacije, družbe in ne nazadnje celo države.

Nenehno vpraševanje glede primerne organizacijske strukture javne uprave v časih neoliberalizma državi postavlja težko nalogo. V razmerju do trga in vse večjih ekonomskih pritiskov, ki so nastali kot posledica globalnih mehanizmov modernizacije, ima namreč država možnost postaviti temelje za novo strukturo sodobne javne uprave. Regulacija družbenih dejavnosti se kaže preko ohranjanja določene stopnje intervencionizma države, hkrati pa po pozitivnem omejevanju ideoloških konceptov, kot je npr. neoliberalizem. Slabšalnost kritikov birokratske oblike organizacije leži v določenih vzorcih, ki se v organizaciji ponavljajo. Birokraciji očitajo rigidnost, proceduralizem, nevoljnost do sprememb, brezbrižnost do učinkov svojega dela in mnoge druge. Izhajajo pa iz prepričanja o delovanju večjih, kompleksnih organizacij in ne empiričnih raziskav. Izvirni greh birokracije je njena nesposobnost prilagoditve. Vendar Goodsell (2003) te kritike kategorično zavrne prav zaradi njihove narave predpostavljanja določenih značilnosti. Sam naredi korak naprej, saj prizna, da so določeni poskusi odprave nekaterih značilnosti birokracije dobrodošli, a hkrati zavrača deterministično orientiranost kategoričnega zavračanja birokracije, kot je to v navadi sodobnih pristopov k reformam javnega sektorja, med drugim pa je to tudi ena temeljnih značilnosti neoliberalne ideologije.

Slika 4.1: Od tradicionalne javne uprave do novega javnega menedžmenta



Vir: Dunleavy in Hood (1994, 10).

Boj med tradicijo na eni strani (ki jo ponazarja birokratsko organizirana država) in modernostjo na drugi strani (ki jo predstavljajo sodobni menedžerski načini organiziranja in prenos metod zasebnega sektorja v javni sektor) se kaže skozi različne elemente. Eden tipičnih mehanizmov modernizacije je tudi odprava administrativnih ovir, ki predstavlja eno ključnih predpostavk za uresničitev neoliberalne miselnosti. V mislih seveda moramo imeti tudi funkcijo države kot zaščitnika javnega interesa, zaradi katere mnogokrat kakšna 'ovira' sploh obstaja. Netradicionalna družba kot prioriteto postavlja možnost izbire (interesov posameznika pred drugimi, kolektivnimi interesi) in jo želi povzdigniti v neke vrste splošno resnico. Cilj je krčenje vsega, kar je tradicionalno, in pod pretvezo osvoboditve posameznika se resnično zdi kot mamljivo vodilo za delovanje posameznika v družbi. Posledično to načelo napada vse sfere družbe in države ter kot slabo in nepotrebno označuje celoten niz elementov, ki so v osnovi tradicionalni in se ne skladajo z ideologijo neoliberalizma. Gamble (2006) pravi, da namreč ni

pomembno, ali je tradicionalno dobro ali ne, zavrača se v osnovi zato, ker je v nasprotju z neoliberalnimi predpostavkami.

Sprejetje doktrin novega javnega menedžmenta je prenos ideologije neoliberalizma v sfero javnega. Gamble (2006) govori o 'izrinjanju' države zaradi sprejetja te doktrine, poudarja pa, da ne gre za konec vladanja, temveč za vladanje z drugimi sredstvi. Po mnenju neoliberalcev namreč državna oblast ni edina, ki upravlja. Hierarhija, ki je v javnem sektorju dobro poznana, se dopolnjuje z drugimi upravljavskimi mehanizmi. Izhodišče, ki ga zagovarjamo, pa ne govori o ploščenju organizacijskih struktur in hibridizaciji birokratske in menedžerske strukture, temveč o pomenu birokratske oblike organizacije za ohranjanje primarne funkcije države, tj. zaščite vseh državljanov.

> *Vsakdanji diskurz o državi najpogosteje zadeva meje med javnim in zasebnim sektorjem ter predpostavlja, da sta v razmerju ničelne vsote, kajti če se širi država, se širi javni sektor in krči zasebni. To vodi k znanemu govoru o potiskanju države nazaj, kot bi bila ogromna preproga, ki zaduši vse, kar prekrije, ki je tako ljub nekaterim politikom. V ideji države kot nečesa naloženega, kot bremena, se odraža zgolj eno izkustvo, ki se ne ozira na drugačne izkušnje (Gamble 2006, 90–1).*

Sodobna javna uprava v poplavi novodobnih oblik menedžiranja težko izpostavlja prednosti Weberjevega idealnega tipa birokracije, ne da bi pri tem dobila oznake, kot so rigidnost, nepripravljenost na spremembe, staromodnost ipd. V nasprotju s to antibirokratsko mentaliteto obstajajo številne vrednote, ki pozitivno vplivajo na družbeni sistem in birokracijo kot organizacijsko obliko še vedno držijo v vrhu kot eno najprimernejših oblik organiziranja, vsaj v javnem sektorju. Birokracija ni zgolj enostavna, nespremenljiva organizacijska oblika, temveč gre za razvijajoči se sistem, čigar značilnosti (v nasprotju z zmotnim razumevanjem Webrovega idealnega tipa) so prilagodljive in zelo uporabne, kadar je govora o zaščiti splošnih interesov in delovanja v javno korist. Prevečkrat je predpostavka birokratske organizacije kot toge, neprilagodljive strukture izpostavljena in odmaknjena od njene prvotne biti,

kot si jo je zamislil njen idejni oče Max Weber. Poudarek je na 'idealno tipskem' modelu, za katerega ni nikoli bilo rečeno, da nima pomanjkljivosti, vendar njegove značilnosti najbolj odgovarjajo javnemu sektorju. Predpostavka o neprilagodljivosti in razvoju birokratske organizacije tako v osnovi negira njegovo koncepcijo uporabne, hierarhične strukture, ki skozi svoje delovanje upošteva značilnosti delovanja sistema, v katerem se nahaja. Du Gay (2005a) poudarja, da je predstavljanje birokracije kot neuporabne zaradi modernizacije javne uprave in globalnih procesov, ki so k temu prispevali, v osnovi vredno natanko toliko, kot je vredna predpostavka, da obstaja univerzalna rešitev v obliki novega javnega menedžmenta, čigar značilnosti je mogoče preprosto aplicirati v javnem sektorju.

Zgodovina in zametki sodobne javne uprave temeljijo prav na prvotnih organizacijskih oblikah, med katere nedvomno lahko uvrstimo birokracijo. Ta je sedaj prav tako postavljena pred izziv, saj jo je treba prilagoditi sodobnim okvirom. Ali se lahko birokracija umesti v okvire neoliberalne ideologije? Prav na tej točki bomo skušali pokazati zvezo med birokratskimi načeli, ki lahko do neke mere omejijo nezadržno rast teženj po debirokratizaciji, in tržno orientiranostjo, ki potiska državo na obrobje, hkrati pa devalorizira pomen in vrednost učinkovite javne uprave. Zakaj birokracija kot organizacijska oblika ostaja med najobstojnejšimi kljub oznakam rigidnosti, neučinkovitosti in neprimernosti za sodobno državo? Farazamand (2009, xv) pravi, da do tega pride zato, ker "je instrumentalna za vzdrževanje, kontinuiteto in pospeševanje tako kapitalističnih in socialističnih sistemov; instrumentalni podaljšek javnega upravljanja in uprave". Meier in Hill (2007) birokracijo vidita kot instrument racionalnosti. Ker stalno stremi k vnašanju reda, spoštovanju pravil in postopkov ter proizvajanju pozitivnih učinkov, se lahko uspešno upira postmodernističnim težnjam po prestrukturiranju. Razumevanje Webra je pri tem zelo pomembno. Moderno vladanje je namreč prežeto s pravili, zakoni in drugo regulacijo (spoštovanje vnaprej določenih pravil in postopkov je ena glavnih značilnosti birokratske organizacije), druge organizacijske oblike pa ne

ponudijo alternative, ki bi zmogla zajeti specifike delovanja javnega sektorja. "Eden od temeljnih kamnov sodobnih liberalnih vlad sta določanje (in omejevanje) sfere vlade in vladanja ter prilagajanje moči države preko njenih organizacij" (Meier in Hill 2007, 65). V kolikor namreč država zasleduje javni interes, spoštuje načelo enakosti in pravičnosti ter te tri prvine označi kot vodilne vrednote v družbi, potem je birokracija najpredvidljivejši in najučinkovitejši način za njihovo zagotavljanje.

4.4 SPECIFIČNOST BIROKRATSKE ORGANIZACIJE – ZAŠČITNIK JAVNEGA INTERESA

Birokratska organizacija se organizira po določenih načelih. Ta načela je v šestih točkah povzel Max Weber (1978 [1921]), ki pravi, da sodobno uradništvo deluje po (1) načelu uradnih območij pristojnosti, ki jih urejajo pravila (zakoni ali upravni predpisi). To pomeni, da so redne dejavnosti, ki se morajo opravljati preko birokratsko organizirane strukture, dodeljene kot uradne zadolžitve. Ukazi za te zadolžitve se podajajo na vnaprej znan način, ki ga strogo urejajo pravila, organizacija dela pa je usmerjena v neprekinjeno in redno opravljanje dolžnosti s strani oseb, ki so na položaje imenovane na podlagi strokovnih meril. Idealni tip birokratske organizacije ni nujno vezan zgolj na javni sektor. Birokratske strukture težijo (2) k zasledovanju načela hierarhije, kjer so naloge jasno razmejene, hkrati pa je odgovornost nadrejenim točno določena. Delovanje sodobne birokratske organizacije temelji na (3) pisanih pravilih delovanja in v osnovi je delovanje javnega uslužbenca ločeno od njegove privatne sfere. Ta razmejitev omogoča zaposlenemu uslužbencu osredotočenost na delovne naloge, tako v javni upravi kot sodobnih oblikah menedžmenta v zasebnem sektorju (prav tam). Vse birokratske organizacije stremijo k (4) specializaciji znanja svojih uslužbencev. Ta težnja se vse bolj pojavlja tako v zasebnem sektorju, kjer znanje in strokovnost postajata vedno pomembnejši vrednoti, kot seveda tudi v javnem sektorju, kjer ostaja eno od ključnih meril zaposlovanja in delovanja javnih uslužbencev (prav tam). Pri popolnoma razviti strukturi in lastnostih birokratske organizacije se pokaže tudi (5) polna delovna

zmogljivost zaposlenega, saj zaradi stroge ločenosti delovne in privatne sfere zaposleni v okviru svojih delovnih nalog te opravi z maksimalno stopnjo zavzetosti in pripadnosti (prav tam). Delovanje v skladu s pravili pa zagotavlja (6) stabilnost, poznavanje pravil pa tehnično strokovnost, ki je značilna za uslužbenca v birokratski organizaciji. Vsi omenjeni dejavniki skupaj zagotavljajo delovanje ustrojenega mehanizma, ki se imenuje birokratska organizacija. To ustrojenost seveda zagotavlja tudi sistem nagrajevanja uslužbencev preko vnaprej določenega plačila za opravljeno delo, s priložnostjo za izgraditev kariere na določenem strokovnem področju in predvsem zagotovitvijo možnosti za dolgoročno zaposlitev (prav tam).

Visoka vrednost birokratske organizacije za javni sektor (kljub določenim pomanjkljivostim) leži v njeni tehnični superiornosti v primerjavi z drugimi organizacijskimi oblikami. Weber (1978 [1921]) popolnoma razvito birokratsko organizacijo označi kot mehanizem, ki ga odlikujejo natančnost, hitrost, nedvoumnost, znanje, kontinuiteta, diskretnost in enotnost. Vse to prispeva k pedantni naravi birokratske organizacije. Pri opravljanju kompleksnih nalog pa plačano birokratsko delo ni zgolj to, temveč je mnogokrat prav zaradi omenjenih lastnosti celo cenejše kot druge oblike zagotavljanja enakih storitev. Weber (1967 [1925], 225) pravi, da "delovanje v skladu z načeli birokratske organizacije pomeni dominacijo preko znanja. To je lastnost, zaradi katere je specifično racionalna. Na eni strani gre tu za tehnično znanje, ki ji samo po sebi zadostuje za zagotavljanje položaja moči. Poleg tega pa birokratska organizacija ali nosilec moči, ki jo uporablja, ohranja tendenco po povečanju te moči prav zaradi znanja, ki izhaja iz izkušenj pri zagotavljanju storitve. Gre za produkt težnje po moči".

V sodobni eri je birokracija postala skorajda sinonim za vse formalne organizacije. Kljub iskanju alternativ za birokratsko organizacijsko strukturo v različnih oblikah (npr. zmanjševanje stroge hierarhije v obliki ploščenja organizacijske strukture in uvajanje horizontalnih oblik upravljanja) pa večina organizacij v javnem sektorju še

vedno ustreza določenim drugim lastnostim idealnega tipa (delo poteka po formalnih in jasnih pravilih ter navodilih, zaposlovanje na podlagi strokovnosti ...). Lune (2010) meni, da popularizacija birokracije leži predvsem v tem, da navkljub (sodobnim) kritikam, katerim prednjači neoliberalna ideologija, še vedno velja za najpreciznejši organizacijski ustroj, ki deluje z najmanjšimi stroški za družbo. Poleg tega pa jo odlikujejo tudi poštenost, konsistentnost in učinkovitost in zaradi tega je njen obstoj neizogiben v vseh sferah socialnega in političnega življenja. Peters in Pierre (2007) se pridružita temu mnenju, še bolj pa poudarita nenadomestljivost birokracije kot oblike organizacije, ki ugaja javnemu sektorju. Trdita, da je ni mogoče kar odpraviti iz dveh ključnih razlogov, in sicer zaradi tega, ker (1) javna uprava sicer ne more tekmovati z zasebnimi organizacijami v okvirih prilagodljivosti storitve, a je bila vsekakor zasnovana z drugimi cilji, ki so pomembni za družbo kot celoto, ter (2) ker moč javne uprave izraža moč države. Kohezivna notranja struktura (ki je značilna za birokratsko organizacijo) omogoča izpolnitev vloge uprave ne glede na stopnjo poseganja države v družbo. Prav ta krepka struktura pa je odraz demokratičnih vrednot, kot so enakost državljanov, pravna varnost in težnja po zasledovanju javnega interesa.

Armbrüster (2005) izpostavlja, da delovanje birokratske organizacije v strogo organizacijskem smislu (ko ta nikakor ne preseže okvirjev svojega delovanja) pomeni uresničitev osnovnega načela servisiranja vseh državljanov. Javna uprava je servisni instrument, ki je na voljo demokratično izvoljeni oblasti, in ne instrument moči same. Regulacija je pozitiven instrument, s katerim oblast omogoča uresničevanje volje javnosti, javnega interesa, uprava pa s svojo organizacijo te naloge izvršuje. Vsekakor dojemanje javne uprave in birokratske organizacije ni dojeto kot nujno zlo, temveč kot pozitiven konstrukt legitimnega delovanja v splošnem interesu. Strah pred preveliko oblastjo birokracije same je ob primerni uporabi povsem neutemeljen.

Zagovornikov birokracije kot organizacijske oblike, ki je primerna tudi za potrebe sodobne družbe, je morda manj, kot je njenih kritikov, a zato niso nič manj relevantni. Med takšne zagovornike se sam uvrsti tudi Charles Goodsell (2003), ki skuša birokratsko organizacijo zopet postaviti ob bok sodobnim organizacijskim teorijam. Pravi, da je večina kritik daleč od resnice in da kadar je govora o birokraciji, je njeno neodobravanje posledica globokega nezaupanja v javno upravo. To nezaupanje poganjata individualizem ter ljubezen do svobode in to drastično izkrivlja sliko glede javne uprave in njenih uslužbencev. Namesto da bi se osredotočili na težave, ki obstajajo v takšni obliki organizacije (vsekakor prinaša številne pozitivne posledice, ki se jim posvečamo v nadaljevanju), se osredotočenost kritikov vrti okrog negativnih predpostavk, ki so zakoreninjene v družbi. To pa povzroča ravno nasprotne učinke, saj najboljši kadri velikokrat ne zasledujejo kariere v javni upravi ali pa so zaradi negativne nastrojenosti zoper njihovo delo in poslanstvo prevečkrat prisiljeni v odhod iz javne uprave. Kritike se osredotočajo na pomanjkljivosti[50] birokracije, več kot očitno pa ne priznavajo njene naprednosti. Poudarek pri zasledovanju kakovostne javne uprave mora biti na tem, da javni uslužbenci ne opravljajo zgolj minimalne količine dela, temveč mnogo več. Gre za delo v javnem interesu na podlagi strokovnosti, kvalitetne organizacije dela in učinkovitosti pri zagotavljanju in opravljanju javnih dobrin in storitev (Goodsell 2003).

4.5 BIROKRATSKA ORGANIZACIJA KOT PROTIUTEŽ NEOLIBERALNI IDEOLOGIJI

Osrednja kritika birokracije je v poudarjanju večje učinkovitosti sodobnih organizacijskih oblik javne uprave. A ta kritika (Goodsell 2003) ni v skladu z glavnimi funkcijami javne uprave, pri čemer je učinkovitost prav gotovo pomemben

[50] Birokratska organizacija ima tako zagovornike kot tudi kritike. Kritike naj bi se združevale pod tremi sklopi, med katere spadajo (1) neučinkovitost birokracije, (2) prevelika moč (birokracija naj bi težila k vse večji moči in oblasti) in (3) zatiranje želja posameznikov (Goodsell 2003, 11).

kriterij, a nikakor ne vodilni. Zagotavljanje enakosti, pravičnosti ter delovanje v javnem interesu so primarne naloge, ki jih mora zasledovati javna uprava. Birokracija naj bi zaradi zasledovanja teh načel posameznike anonimizirala. Osredotočenost na delovni proces tako zanemarja vlogo državljana/stranke v celotnem procesu. A ob zasledovanju enakosti se je treba držati pravil – na tem mestu pridejo do izraza prednosti birokratske oblike organizacije (enakost, pravičnost, spoštovanje formalnih pravil). "Ena stran političnega spektra prikladno usmeri svoje kritike v birokracijo, saj naj bi ta predstavljala preobsežne davke, regulacijo in obsežen aparat državne oblasti, medtem ko druga stran svoje puščice usmeri v to, da birokracijo predstavi kot zagovornika elitizma, nepravičnosti za neprivilegirane sloje in nadzornika družbe" (prav tam, 17).

Beseda birokracija dobiva močno negativno konotacijo in postaja popularen sinonim za slabo vladanje, medtem ko Goodsell (2003, 157) na to ne pristaja. Sam jo označi kot družbeno vrednoto, od katere ima korist celotna družba:

> *Dobra birokracija je nepogrešljiv element proste, demokratične družbe. Ravno zaradi njene nepogrešljivosti je primerna skrb za njen obstoj in razvoj toliko pomembnejša. Za družbo ima prevelik pomen, da bi jo zanemarili ali neuspešno vzdrževali. Je preveč dragocena, da bi podlegla manipulacijam ali eksperimentiranju. Kot kompleksno družbeno institucijo jo je treba skrbno negovati. Ta odgovornost leži v polju javne uprave ter njenih izvajalcev.*

Meier in Hill (2007) menita, da je stereotipizacija birokracije kot rigidne, počasne in zapravljive strukture prevzela vodilni položaj v sodobni literaturi o vlogi birokratske organizacije v sodobnih družbah. Vendar sprejemanje te kritike ne sme postati splošno sprejemljivo, saj za te trditve mnogokrat ni empirične podlage. Funkcionalna uporabnost birokracije kot organizacijske oblike se pokaže v številnih primerih. Tradicionalno močne organizacije v centraliziranih političnih sistemih (npr. VB, Francija) moč sprejmejo kot dejstvo in birokracijo kot strukturo, ki zagotavlja vzpostavitev in ohranjanje močne države. Ta zasleduje enakost in druge temeljne

demokratične vrednote, določa politične vloge in javnopolitične usmeritve. Omejevanje birokratskih struktur v teh sistemih ni zaželeno, saj birokracija legitimizira[51] moč države in omogoča zagovarjanje javnopolitičnih usmeritev. V političnih sistemih, kjer ta tradicija ni močna, se težnje po odpravi birokratskih struktur v javnem sektorju pojavljajo pogosteje (prav tam, 52–5). Celo Weber (1978 [1921]) se je strinjal, da birokratska organizacija ni 'idealna' oblika organiziranja, a njena vloga za organizacijo javne uprave je izrednega pomena. Peters in Pierre (2007) govorita o tem, da močne birokratske organizacije zasledujejo vladavino prava[52]. Na tem mestu moč označuje sposobnost učinkovitega zagotavljanja širokega nabora javnih storitev, ki jih je mogoče prilagoditi tudi potrebam posameznikov. Kritika njenega delovanja se vse prevečkrat osredotoča na stroškovno plat, ta pa po njunem mnenju (prav tam, 6) nikakor ne bi smela biti 'osrednja vrednota javne uprave'. Navkljub osredotočenosti na novi javni menedžment učinkovitost ostaja v ozadju pomembnih vrednot v javnem sektorju. Državljani se precej bolj osredotočajo na to,

[51] Legitimnost temelji na prepričanju, da racionalni postopki veljajo za vse. Z določanjem pravil za določen položaj so pravila igre določena in vsem omogočen naskok na ta položaj, v kolikor se izpolnjujejo zahtevani strokovni kriteriji. In na tem mestu nastopi oblika birokratske organizacije, kot jo je videl Max Weber (Lune 2010). Weber se je osredotočal na avtoriteto in moč. Moč in avtoriteta izhajata iz določenih kriterijev, ki morajo biti opravičljivi. Racionalna pravna oblika se nanaša na to, da se odločitve sprejemajo v skladu z določenimi postopki ali pravili, ki so sprejeti kot legitimni. Racionalni sistemi organiziranja delujejo omejevalno na moč posameznika. Birokratsko organizirana oblast je morda manj zanimiva kot vladanje posameznika, a občutno zmanjša nevarnost zlorabe moči. Vsa pravila in formalizacija, ki je značilna za birokratsko organizacijo, 'pozitivno' omejujejo njeno delovanje (prav tam). Konceptualizacija birokratske organizacije, ki si jo je kot idealni tip zamislil Weber, ponuja številne vzporednice z današnjo dobo, predvsem pa je njena aplikacija široko uporabna. Omenjeni idealni tip si zamišlja najtemeljitejšo birokratsko strukturo organizacije, kot je to mogoče. Idealni tip torej ne podaja vrednostne sodbe o dobrem ali slabem, temveč omogoča opis institucionalnih oblik, ki urejajo družbene odnose (prav tam). Prav ta idealni tip je tisti, ki omogoča primerjalno analizo učinkov birokratizacije v vseh elementih družbenega sistema. Ne gre za idealizacijo birokracije kot optimalnega načina organiziranja, temveč za prikaz temeljite reorganizacije in omejevanja absolutne moči. Birokratska oblika organizacije s svojimi značilnostmi omogoča neprekinjeno delovanje ne glede na zunanje dejavnike, saj s svojo visoko specializirano strukturo in strogo postavljenimi pravili ni občutljiva na zunanje spremembe, kot so druge oblike organiziranja.

[52] Vladavina prava opravičuje samo sebe. Brez dejanskih jasnih vrednot in zdrave pameti lahko oblikovanje pravil vodi v nova, še obsežnejša pravila. Struktura legitimne avtoritete, ki je oblikovana z namenom zaščite posameznikov pred arbitrarno uporabo moči, se lahko pretvori v sistem, ki le varuje svoj položaj, s čimer krepi lastno moč (prav tam). V tem kontekstu gre poudariti, da pozitivne lastnosti birokratske organizacije ponujajo varovalko pred izkoriščevalskim potencialom in zlorabo ideološkega konstrukta neoliberalizma, ki ga je ta prinesel v sodobno družbo.

da so storitve zagotovljene, in to na čim odgovornejši in čim bolj human način (Mintzberg 1996). Seveda to ne pomeni, da je treba kriterij učinkovitosti preprosto spregledati ali zanemariti, a učinkovitost prav gotovo ni prevladujoča vrednota, ki naj bi ji sledil javni sektor (Peters in Pierre 2007).

Primerjave glede učinkovitosti med podjetništvom in javnim sektorjem so preveč krivične[53]. Državna oblast svoje naloge večinoma opravlja precej bolje, kot ji za to zaslug pripiše javnost. Barry Bozeman (2000) birokracijo primerja z ribjim oljem, saj naj bi na zunaj delovala slabo in pustila tudi takšen vtis, a je največkrat ravno to, kar družba potrebuje. Birokracija zmanjšuje negotovost in je jedro sodobnega vladanja. V podjetniško naravnani kulturi se je uveljavila mantra, da naj se državna oblast obnaša kot podjetje. Primerjava delovanja javnega sektorja z zasebnim sektorjem, čigar vodilo je v prvi vrsti dobiček, ni prava. Gre za ukrivljanje pomena in funkcije javne uprave, ki jo ima ta za širšo družbo. Med sektorjema namreč obstajajo temeljne razlike[54] in nepremišljena aplikacija mehanizmov zasebnega sektorja (novi javni menedžment) v javni sektor lahko naredi veliko več škode kakor koristi. Kar neoliberalna ideologija označuje kot deficit in neprimernost, so lahko temeljne pozitivne lastnosti birokratske oblike organiziranja. Ugovarjanje prevladujočemu prepričanju je tarča posmeha, a prav zaradi tega ne smemo slepo sprejeti enačenja procesa vladanja z delovanjem podjetja v zasebnem sektorju. Armbrüster (2005) pravi, da uprava namreč ni podjetje, ki zasleduje dobiček, temveč rešuje zadeve, ki so

[53] Očitki, ki so povezani z neučinkovitostjo, mnogokrat temeljijo na finančnem ovrednotenju opravljanja določene količine nalog. Puščice neoliberalizma so usmerjene proti prevelikemu obsegu stroškov, ki ga povzroča (nepotrebno) delovanje birokratskega aparata. Du Gay (2005b) pri tem opozarja na to, da privatiziran segment nalog, ki so opravljene preko zasebnega sektorja, prav tako povzroča stroške, le da ti niso prikazani kot proračunski izdatek, s čimer dajejo vtis večjega varčevanja in učinkovitosti. Realnost je vse prej kot preprosta, saj mnogi izvajalci dejansko povzročijo celo večje stroške za enake naloge kot pa upravni aparat sam.

[54] Kot npr. želja po dobičku (v zasebnem sektorju je to primarni cilj delovanja), pomanjkanje konkurence (v zasebnem sektorju konkurenca povzroča boj za stranke), delovna intenzivnost (javni sektor zaznamuje velik upravni aparat v razmerju do izložka, ki ga proizvaja), razlike v svobodi sprejemanja odločitev (zasebni menedžerji imajo občutno več svobode) in nabor ciljev (javni sektor mora zasledovati številne različne cilje, nekaterih izmed njih pa preprosto ni mogoče finančno ovrednotiti).

javne narave in so menedžmentu zasebnega sektorja tuje. Birokratsko vodenje zadev ostaja vodilni in najprimernejši način organiziranja javnega sektorja. Tukaj izpostavljamo in hkrati poudarjamo, da birokracija sicer ni diametralno nasprotna neoliberalnemu sistemu, saj v neoliberalnih sistemih javna uprava lahko deluje tudi po birokratskih načelih. Prav tako lahko obstaja socialnodemokratski sistem, kjer javni sektor deluje skladno z načeli modernih teorij, kot je npr. novi javni menedžment. Bistvo leži v tem, da je treba izluščiti tiste elemente birokracije (glej tudi Coleman in drugi 1998), ki so izrazito potrebni za ohranjanje določenega dela državnega intervencionizma[55]. Zanimivo je, da se marsikatero zasebno podjetje celo približuje birokratskim načelom organiziranja, ki ga tako strogo zavračajo. Problematika, ki jo izpostavljajo številni avtorji (Peters 1998; Bozeman 2002; Du Gay 2005; Gamble 2006; Meier 2010), odlično pa jo označi Goodsell (2003, 50), se skriva v tem, da kritiki birokracije in generalno javnega sektorja v isti koš mečejo 'jabolka in pomaranče'. "Primarna cilja podjetij v zasebnem sektorju sta dobiček in rast, državna oblast pa se sooča s številnimi in mnogokrat nekomplementarnimi cilji. Upoštevati mora zasledovanje enakosti in pravičnosti, simbolizirati odprtost in skrbnost ter skrbeti za dostojanstvo države – kar so vsekakor prej kot lahke naloge".

Goodsell (2003) opozori tudi na muho modernosti, saj porast kritikov birokracije in delovanja državnih oblasti označuje težnjo h kritiki vse povprek. Precej lažje in bolj prefinjeno je namreč moraliziranje o neuspehih sistema kot o njegovem zagovarjanju. Za prve so pravila nujno zlo, saj že njihov obstoj predstavlja oviro, hierarhičnost in avtoriteta pa nepredstavljivo težavo. Hood (1976) govori celo o 'antibirokratičnem utopizmu', ki je sovražno nastrojen proti javnem sektorju *per se*. Birokracija naj bi po

[55] Lynn (2001, 154) trdi, da je "birokratski aparat po krivičnem vnaprej obsojen na oznako togosti in nefleksibilnosti in da je takšna oznaka povsem neprimerna. Z vidika oživljanja vrednot je namreč temeljno znanje glede prednosti takšnega sistema še kako potrebno. Tradicionalna misel je imela precej večje spoštovanje do pravnega sistema, politike, državljanov in vrednot kot pa menedžerializem, ki je usmerjen proti strankam". Vloga države v družbi torej ni enosmerna, saj obstaja precej različic, ki segajo od države kot opazovalca, ki le ustvarja pogoje za delovanje trga (neoliberalistični ideal), pa do intervencijske države, ki skrbi za državljane preko omejevanja določenih področij (socialni model).

mnenju svojih nasprotnikov ponazarjala vse, kar je narobe v sodobnem svetu. Vendar poudarek, ki ga izpostavlja Goodsell, leži v tem, da prispevek zagovornikov birokracije ni nepomemben, v zadnjih letih pa je slednjih tudi vedno več.

Zakaj delovanje javne uprave, organizirane po načelih birokratske organizacije, postane navidezno neučinkovito? Goodsell (2003) opozarja, da je to predvsem zaradi štirih dejavnikov, in sicer navidezno neučinkovitost povzroči (1) predvidevanje, da je napredek neizogiben, (2) da je odgovornost za družbeni napredek izključno na plečih državne oblasti, (3) da se od državne oblasti pričakuje, da razreši tudi probleme, ki jih ni mogoče razrešiti, in (4) da te probleme naložimo uslužbencem javne uprave. Po njegovem mnenju s takšnim razmišljanjem postavimo spolzek teren, na katerem uspeh ni mogoč. Birokracije se obsoja, če svoje naloge opravljajo in če jih ne. Za državljane naj bi zagotavljale najboljše storitve in obenem skrbele za varčevanje. Dobrine in storitve naj bi zagotavljale z najnižjimi stroški, a so hkrati odgovorne za njihovo visoko kakovost. Varovale naj bi informacije, ki jih imajo, in predstavljale načelo odprtosti. Bile naj bi prilagodljive pri uveljavljanju pravil, a hkrati vedno v skladu z zakonom. Goodsell (prav tam, 61) poudari, da "ne gre za to, ali so nekatere izmed teh zahtev 'dobre' ali 'slabe', saj so vse 'dobre'. Bistveno je, da vseh hkrati in v celoti ni mogoče zagotoviti".

Du Gay (2005b, 54) meni, da "ne glede na kritično obleganje s strani neoliberalne ideologije in ostalih gorečih nasprotnikov birokratske organizacije še vedno velja, da prav posebnost oz. enkratnost javnega sektorja leži v birokratskem delovanju. Ta specifika je prava vrednost javne uprave in je ni mogoče označiti kot neke vrste stranski produkt, ki ga je mogoče enostavno odstraniti v želji po izboljšanju menedžmenta v javnem sektorju". Palumbo in Scott (2005) izpostavljata dva temeljna vidika obrambnega zidu, ki ščiti birokratsko organizacijo pred zunanjim napadom in (neupravičenimi) kritikami. Prvi vidik predstavlja birokracijo (birokratsko organizacijo) in njene značilnosti kot vrednoto, ki jo želimo poudariti v družbi, drugi

vidik pa vidi birokratsko organizacijo kot sredstvo za doseganje cilja. Ta cilj pa naj bi bila predvsem politična in socialna pluralnost[56]. "Trenutna razprava na ločnici javno vs. zasebno[57] izpostavlja konflikt med državo in trgom, demokratičnim odločanjem in izbiro posameznika, ter birokratsko vladavino oblasti in delovanjem zasebnih podjetij" (Palumbo in Scott 2005, 284). Gledano s stališča neoliberalizma, delovanje države in javne politike državne blaginje niso niti učinkovite niti zaželene. Kritiki tovrstnega razmišljanja in (hkrati) zagovorniki vloge države pri zaščiti javnega interesa izpostavljajo dejstvo, da so neoliberalne politike v 70. in 80. letih 20. stoletja zmanjšale sposobnost nacionalnih držav, da vladajo pluralnim družbam na pošten, enakopraven in s tem učinkovit (v smislu ohranjanja primarne funkcije države) način. Nasprotovanje neoliberalnemu projektu in obramba vsega, kar je v domeni javnega sektorja, zahtevata premislek o vlogi in funkcijah sodobne države in uprave v odnosu do zastopanja pluralnosti interesov.

Peters in Pierre (2007, 8) javno upravo označita kot "osrednji proces v vladanju v družbi, ne glede na obliko državne oblasti. Brez javne uprave bi lahko zakonodajna telesa sprejela še tako dobro zakonodajo, a brez faze implementacije to ne bi prav nič koristilo. Birokratska organizacija zato predstavlja učinkovit mehanizem uresničevanja poslanstva javne uprave, hkrati pa je ključna za zagotavljanje storitev, ki jih državljani pričakujejo od svojih vlad". Du Gay (2005a) meni, da logika vrnitve

[56] Du Gay (2005b) meni, da pluralnost interesov v družbi, v kolikor se jim prepusti delovanje po lastnih načelih, povzroči kaos, anarhijo, ker ni naravnega mehanizma, ki bi te interese uravnoteževal. Država je edina tvorba, ki lahko s svojimi mehanizmi posreduje pri uravnoteževanju različnih interesov, predvsem pa pri zagotavljanju javnega interesa. Osborne in Gaebler (1993) pravita, da država načeloma ne posega v prosto izražanje državljanov, a presoja tveganje, kjer bi izostanek teh posegov povzročil zanemarjanje odgovornosti, ki ga država ima do svojih državljanov. Politični diskurz glede birokracije je nemalokrat negativno nastrojen, v okviru modernizacijskih teženj pa so zahteve po 'ponovnem izumljanju' države vedno večje. Jacoby (1985) poudari, da je naloga državne birokracije zaščita družbe pred poslovnim egoizmom, ki se izraža preko zahtev gospodarstvenikov po državni regulaciji splošnih pogojev poslovanja podjetij z namenom zaščite kapitala.

[57] Razmejitev javnega in zasebnega ter racionalna sistemizacija prava spremljata birokratizacijo države. Konceptualna ločnica med objektivnimi pravicami družbe in subjektivnimi pravicami posameznika se najdiskretneje prikaže prav z upoštevanjem strukture birokracije in njenim delovanjem v korist državljanov (Weber 1978 [1921]).

apliciranja načel birokratske organizacije (ki pravzaprav nikdar niti ni odšla) ni zgolj odgovor na težnje po organizacijskih spremembah, ki jih tako močno zagovarja neoliberalna ideologija preko 'svojih' orodij, med katerimi prednjači novi javni menedžment, ampak predvsem v tem, da se izpostavijo tiste prvine birokratskega organiziranja, ki ohranjajo javno upravo v takšni obliki, da omogoča izvajanje na politično odgovoren in učinkovit način za vse državljane v javnem interesu. Mintzberg (1996, 83) pravi[58], da "družbe dobijo takšne javne storitve, kot jih pričakujejo. Če ljudje verjamejo, da je državna oblast domišljava in birokratska[59], potem bo točno takšna tudi v resnici. Če pa, nasprotno, javne storitve prepoznajo po njihovi plemeniti naravi, bodo dobili močno državno oblast. In nobena država si danes ne more privoščiti ničesar drugega kot pa močno državno oblast". Omenjeni avtor se na koncu vpraša še, "ali ni že čas, da se nepremišljeno in vnaprejšnje obsojanje državne oblasti počasi konča".

Peters (1998, 232) zatrjuje, da je "javna uprava orientirana okrog proceduralnih pravil in postopkov. Tradicionalni modeli javne uprave podajajo podrobna pravila glede procesov odločanja, deloma zaradi tega, ker je regulacija procesov metoda nadzora učinkov glede na Webrov koncept birokratske organizacije". Kadar je govora o pravilih in postopkih[60], birokratske strukture niso antiteza prilagodljivosti. Povečana prilagodljivost ne pomeni nujno absolutnega zmanjšanja pravil; gre predvsem za to, da končni uporabnik ne občuti posledic, ki jih ta pravila in postopki prinesejo. Omogočanje napredka v sodobni družbi zahteva birokratsko organiziranje javne uprave, saj je ta organizacijska oblika dovolj močna, da vzdrži pritiske, ki jih izvajajo korporacije z lastnimi interesi in subjektivno izražena volja določenih posameznikov,

[58] Analogija govori o sistemu administracije v ZDA, a splošno prepričanje je zelo uporabno za aplikacijo tudi na evropski ravni.

[59] Tu se pojem birokracije ne nanaša na organizacijsko obliko, temveč na domnevno preobremenjenost s postopki in pravili, ki naj bi bili značilni za delovanje javne uprave.

[60] Thompson in Alvesson (2005, 108) pravita, da "med interesi in birokracijo ne obstaja enostavno razmerje; pravila lahko istočasno zaščitijo in omejujejo, delujejo kot pripomoček in celo kot vir odtujitve".

ki zasledujejo svoje interese. Ali od birokracije torej zahtevamo nemogoče? Nikakor, saj njena struktura ostaja primerna za zagotavljanja javnih funkcij v javnem interesu (Goodsell 2003). Thompson in Alvesson (2005) sicer priznavata, da ima rekonfiguracija javnega sektorja določene omejitve, a hkrati pravita, da z zmanjšanjem njegovega obsega prihaja do spremembe določenih značilnosti birokratskega organiziranja, nikakor pa ne do zmanjševanja njegove pomembnosti in vpliva.

Weber (1978 [1921) pravi, da birokratizacijo pospešuje intenzivno povečanje upravnih nalog. Vse večje zahteve državljanov terjajo vedno več tudi od sodobne uprave. Intenziteta se v tem smislu nanaša na kar se da veliko število opravljenih nalog državne uprave za neprekinjeno delovanje in krepitev lastne funkcije. Naraščajoča birokratizacija je namreč posledica povečane potrošnje blaga in storitev in vedno zahtevnejšega uravnavanja družbenega življenja. Vedno večje potrebe in zahteve državljanov neobhodno vodijo k nepogrešljivosti (birokratsko organiziranega) zagotavljanja javnih dobrin, ki predhodno niso obstajale ali pa jih je v določenih segmentih zagotavljala zasebna ekonomija (prav tam). Dejavniki, ki govorijo v smeri birokratizacije družbe, so označeni z nalogami javnih politik, ki omogočajo državo blaginje. Javne politike pa so posledica razvoja sodobne države in zasledovanja družbenih ciljev.

Birokratizacija ponuja optimalno zmogljivost za izvajanje funkcij javne uprave, gledano predvsem s stališča objektivnega ravnanja. Objektivno ravnanje se nanaša na ravnanje v skladu z vnaprej določenimi pravili in ne glede na vpletene osebe. Prav slednje predstavlja največji očitek in orientacijo tržnih ekonomskih interesov, ki znižujejo pomen in vlogo birokratske organizacije v sodobni družbi. Po Webrovem (prav tam) mišljenju je ravno birokratizacija tista, ki poskrbi za uravnoteženje interesov in omejevanje prostega trga. Če namreč do tega ne pride, pride do univerzalne prevlade razredne družbe (elite), ki promovira vsemogočnost prostega

trga. Prav 'pravila igre', ki so v birokratski organizacija jasna, so tista lastnost, ki omogoča, da se k opravljanju nalog pristopi pošteno in brezosebno ter tako sprejme strokovno odločitev. Zaradi tega se lahko birokracija razvija in ohranja tudi v sistemu kapitalizma[61], ki prav tako temelji na izločanju osebnih, neracionalnih in emocionalnih elementov iz delovnih procesov.

Proces debirokratizacije se osredotoča na negativne posledice vse večje birokratizacije. Du Gay (2005b) pravi, da so omejitve, ki naj bi jih organiziranje po načelih birokratske organizacije povzročilo, označene kot administrativne ovire[62] (angl. *red tape*[63]). Goodsell (2006, 140) pravi, da je opozarjanje na obstoj administrativnih ovir še vedno močno prisotno, a da so v večini primerov ovire

[61] Webrova koncepcija birokracije v sodobnih družbah (1978 [1921]) temelji na predpostavki, da je birokracija intimno povezana s kapitalizmom in z njim deluje kot nujni organizacijski instrument. Z rastjo državnih struktur, družbe in javnih sektorjev namreč birokracija zavzema vse bolj osrednji položaj, kar je posledica njene strokovnosti in strukture, ki je nagnjena k redu in pravilom. Posegi države v trg in družbo, torej intervencije države preko mehanizmov regulacije družbenih dejavnosti, v okviru sodobne javne uprave določajo stopnjo vpletenosti države v procese odločanja. Vloga države pri iskanju prave stopnje intervencionizma je iskanje pravih kombinacij in ustvarjanje modelov, preko katerih lahko regulira trg v okvirih javnega interesa.

[62] Goodsell (2003) vidi to besedno zvezo kot eno izmed najobstojnejših slabšalno uporabljenih metafor, ki se uporablja kot sinonim neučinkovitega delovanja in stranskega produkta javne uprave. Pogost sprožilec nezadovoljstva so (domnevne) ovire, ki posamezniku preprečujejo ali otežujejo uresničevanje svojih interesov. Pogosto so kot administrativne ovire označeni tudi procesi, ki so z vidika zagotavljanja storitev nujni, a jih uporabniki ne vidijo tako, saj njim predstavljajo le oviro na poti do realizacije lastnih interesov. Ta pojem naj bi označeval različne pojave, do katerih pride zaradi negativnih lastnosti idealnega tipa birokratske organizacije. Strauss (1971) je kot najpogostejše očitke na račun delovanja uradnikov v javnem sektorju izpostavil počasnost, zamude, neodločenost, rigidnost in druge lastnosti. Upravna neučinkovitost je vodilni argument neoliberalne predpostavke o neprimernosti birokratske organizacije v sodobni družbi.

[63] 'Red tape' je angleški termin, s katerim se označujejo navade, predvsem neučinkovitost in nepotrebno ravnanje uradnikov, ki delujejo v skladu z načeli, ki so značilna za birokratsko organizacijo (Strauss 1971). Izraz se povezuje z ozkimi trakovi, ki so se uporabljali za vezanje zvitkov uradnih dokumentov v 11. stoletju v Angliji. Termin je obstal in ponazarja vse, kar je narobe z delovanjem vlade. Gre za zelo subjektiven termin, saj njegova nejasnost prepogosto označuje več različnih stvari. Če torej državljan od vlade ne prejme želenih storitev, so te okarakterizirane s tem terminom (Goodsell 2003). Ta termin bomo v nadaljevanju prevajali kot administrativno oviro, saj se je v strokovnih krogih prijel kot najoptimalnejši opis lastnosti, ki veljajo za administrativne ovire. V kolikor termin administrativne ovire uporabljamo v slovenskem prostoru, je treba paziti na doslednost, predvsem pa na jasno definicijo. Sočasna uporaba besede birokracija, kot je v navadi, namreč ni dovolj specifična in povzroča vsesplošno zmedo pri uporabi podobnih in sorodnih pojmov (npr. birokratsko breme, administrativno breme, birokratska ovira, administrativna ovira).

prisotne zaradi tega, ker so posledica pravil, ki zasledujejo določen cilj, kot je npr. pravičnost, hkrati pa so posledica posega v druge cilje, kot sta npr. učinkovitost ali pravočasnost. Tako se v upravi mnogokrat pojavi razdvojenost, ki je posledica situacije, v kateri ugoditev vseh ciljev ni mogoča. Omenjeno ne sme biti izgovor, da se uprave ne skuša optimizirati. Goodsell poudarja (2006), da je treba vedno stremeti k napredku in da z javno upravo nikdar ne smemo biti v celoti zadovoljni. Le tako lahko poskrbimo za prihodnost, obenem pa aktivno prispevamo k modernizaciji javne uprave. Meni, da reforma ni primeren izraz, saj implicira spremembo birokracije v nekaj popolnoma drugačnega in s tem izgubo pomembne družbene vrednote. Predlaga, da se za spremembe, ki so potrebne, uporablja termin 'konstantni napredek'.

4.6 NEOWEBERJANIZEM[64] – SODOBNA ALTERNATIVA NOVEMU JAVNEMU MENEDŽMENTU

Reforme javnega sektorja v različnih državah kljub prizadevanjem po uveljavitvi novega javnega menedžmenta kot vodilne paradigme niso potekale na enak način (Pollitt in Bouckaert 2004). Diverzifikacija vizij je povzročila, da so se države v želji po reformiranju državnih struktur pričele vračati k tradiciji[65] in obujanju določenih weberjanskih vrednot, proti katerim je bil v preteklosti orientiran novi javni menedžment. Za to 'novo', svežo obliko Webrovega klasičnega pristopa k organiziranju delovanja državnih struktur se je prijel izraz neoweberjanska država[66] (Pollitt in Bouckaert 2004; Lynn 2008; Pierre in Rothstein 2008). Pod tem izrazom prihaja do kombiniranja tradicionalnih 'birokratskih' elementov in novodobnih pristopov, ki so prikazani v Tabeli 4.3.

[64] Neoweberjanizem je kot termin največkrat osnovan na različicah Webrovega modela birokratske organizacije, običajno pa se nanaša na aplikacijo Webrovih načel v sodobni državi ali organizaciji (Randma-Liiv 2011).

[65] Čeprav Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad nadaljujeta s poudarjanjem deregulacije domačih trgov, so zahteve po marketizaciji javnih storitev vse bolj potihnile, trenutni odnos do novega javnega menedžmenta pa je precej rezerviran (Pierre in Rothstein 2008).

[66] Angl. neo-Weberian state (Pollitt in Bouckaert 2004).

Tabela 4.3: Značilnosti neoweberjanske države

'Weberjanski' elementi	'Neo' elementi
Ponovna vzpostavitev vloge države kot glavnega akterja pri soočanju z novonastajajočimi problemi, ki so posledica globalizacije, tehnoloških sprememb, spreminjajoče strukture prebivalstva in ogroževanja našega okolja.	Premik od tradicionalne interne usmerjenosti k birokratskim pravilom in zunanji usmerjenosti proti potrebam ter željam strank. Primarni način za doseganje tega ni uporaba tržnih mehanizmov (čeprav so lahko včasih vseeno uporabni), ampak ustvarjanje profesionalne kulture kakovostnih storitev.
Ponovna potrditev vloge reprezentativne demokracije (centralne, regionalne in lokalne) kot legitimirajočega elementa državnega aparata.	Dopolnitev (ne zamenjava) vloge reprezentativne demokracije z naborom mehanizmov za posvetovanje z, in s tem neposredno zastopanost, državljani (ta vidik je opaznejši v severnoevropskih državah in Nemčiji na lokalnem nivoju kot pa v Belgiji, Franciji ali Italiji).
Ponovna potrditev vloge upravnega prava – ustrezno moderniziranega – pri zagotavljanju osnovnih načel v razmerju državljan – država, vključno z enakostjo pred zakonom, pravno varnostjo in možnostjo posebnega pravnega nadzora nad delovanjem države.	Pri menedžmentu virov znotraj vladnih struktur modernizacija relevantne zakonodaje z večjo usmerjenostjo na doseganje ciljev in ne zgolj na postopkovno pravilnost. To se odraža delno v premiku od *ex-ante* k *ex-post* preverjanju, a brez popolne odprave prvega.
Skrb za ohranitev ideje o posebnem statusu, kulturi ter pogojih za opravljanje javne službe.	Profesionalizacija javne službe, pri kateri 'birokrat' postane ne le strokovnjak na pravnem področju resorja, ki ga pokriva, temveč profesionalni menedžer, ki je usmerjen v zagotavljanje storitev glede na potrebe svojih državljanov.

Vir: Pollitt in Bouckaert (2004, 99–100).

Pri vpeljavi modernih mehanizmov upravljanja se postavi vprašanje, ali je klasična uprava po weberjanskih načelih bolj ustrezna kot pa post-NJM paradigme[67], med

[67] Poudarjamo, da neoweberjanska država (NWD) ni edina post-NJM paradigma, saj obstajajo še številne druge, kot so novo javno vladovanje (NJV), menedžment javnih vrednot (MJV), nova javna služba (NJS), obdobje digitalnega vladovanja (ODV), celovito vladovanje (CV) idr., pregled katerih sta temeljito opravila Brezovšek in Kukovič (2015). Namen disertacije ni prikaz različnih post-NJM paradigm, neoweberjanska država pa kot "evropski koncept reformiranja javne uprave" (Brezovšek in

katere spada tudi neoweberjanska država (Randma-Liiv 2009). Modernizacija javnega sektorja spreminja način razmišljanja o javni upravi in vpliva na način, hitrost in vsebino sprememb. Za paradigmo neoweberjanske države temelj predstavlja Webrov model birokratske organizacije[68], na podlagi katerega je potem mogoče postopoma inkorporirati tudi posamezne moderne ('neo') menedžerske pristope.

Elementi novega javnega menedžmenta sicer ostajajo delno prisotni, a se skozi weberjanske elemente vloga države ponovno krepi, obenem pa usmerjenost k državljanom postaja eden od ključnih elementov pri zagotavljanju javnih storitev. Neoweberjanska država predstavlja pristop k obujanju birokracije, kar potrjuje tezo o primernosti[69] birokracije za sodobne družbe. Birokratska oblika organiziranja ob upoštevanju modernizacijskih teženj krepi razmišljanje Petra Baehra (2001), ki birokracijo označi kot 'jekleno školjko' in ne kot železno kletko. Tovrstna interpretacija je zanimiva zaradi dveh vidikov, in sicer ker 1) posameznik v tem sistemu ni ujetnik kletke; školjka namreč predstavlja del organizacije, v katero je vpleten in s katero raste ter se spreminja, in ker 2) birokratska oblika organizacije tako ni zgolj zaprt, neprilagodljiv sistem, ampak sistem, ki ima visoko zmogljivost adaptacije na pritiske sodobne družbe in tako uspešno kombinira tradicionalne funkcije države, na področju javnih politik pa se transformira na način, pri katerem v oblikovanje javnih politik vključuje deležnike, s čimer stremi k ustvarjanju kakovostnejših javnih politik.

Kukovič 2015, 68) vsekakor omogoča najbolj celosten prikaz preseganja NJM in inkorporiranja tradicionalnih weberjanskih elementov, zaradi česar tudi zavzema osrednjo vlogo antipoda vodilni neoliberalni paradigmi, novemu javnemu menedžmentu.

[68] Drechsler in Randma Liiv (2015) izpostavita, da izzivi današnjega časa zahtevajo določene modifikacije weberjanizma, zaradi česar post-NJM paradigme ne govorijo o vračanju na pretekle paradigme, ampak o uravnoteževanju pozitivnih elementov NJM na weberjanski osnovi.

[69] Pierre in Rothstein (2008) omenita, da obstaja nabor raziskav, ki izpostavljajo pozitivne učinke weberjanskih lastnosti v javni upravi za gospodarski razvoj.

Lynn (2008) ocenjuje, da reforme javnega sektorja potekajo na dva načina, in sicer v okviru angloameriškega modela, ki je močno naklonjen novemu javnemu menedžmentu, in kontinentalnega evropskega modela. Za slednjega Pollitt in Bouckaert (2004) uporabita termin neoweberjanska država. Pierre in Rothstein (2008, 14) neoweberjansko državo definirata kot "model, ki predstavlja močno institucionaliziran, organiziran in trdno zasidran sistem javne uprave. In čeprav je po naravi kolektivističen, ta model poveže posameznika z državo na načine, ki idealno kombinirajo zakonitost in demokracijo". Pri uporabi tega termina Lynn (2008) sicer opozarja, da je potrebna previdnost, saj hitro lahko pride do podobnih težav, kot v primeru novega javnega menedžmenta, ko je ta hitro postal "termin brez prave forme, ki zajema reformne procese vsepovprek" (prav tam, 2). Pri tem ne zanika obujanja krepitve države in poudarja, da znotraj trdnega okvirja weberjanske pravne države, ali ločeno od nje, prihaja do sprememb v administrativnih sistemih. Naloga analitikov je klasificirati ključne administrativne transformacije in razložiti, kako lahko do teh transformacij pride brez spreminjanja trdnega značaja nacionalne države same.

Pri analizi teh transformacij je treba posamezne države razumeti kot pomembne individuume s svojo lastno razvojno potjo, hkrati pa upoštevati, da zaradi stremenja k istim ciljem prihaja do določene stopnje izomorfizma pri pomembnih administrativnih značilnostih. Zakaj prihaja do določenih podobnosti in razlik pri vpeljavi določenih javnopolitičnih mehanizmov in kakšne so poti držav do doseganja javnopolitičnih ciljev, sta zgolj dve vprašanji, ki si jih lahko zastavimo ob proučevanju določene javne politike na mednarodnoprimerjalnem nivoju. Ker Ferlie in drugi (2005) menijo, da vsaka država na svoj način prilagaja pristop k reformam glede na razlike v ustavah, institucijah, upravni kulturi in ekonomskih okoliščinah,

se nam postavlja vprašanje, ali prihaja do določenih podobnosti/razlik tudi v pristopih k oblikovanju in izvajanju javnih politik v različnih skupinah držav[70].

4.7 KAKO UTEMELJITI OŽIVLJANJE TRADICIONALNEGA MODELA BIROKRATSKE ORGANIZACIJE?

Kot način upravljanja birokracija označuje specializacijo funkcij ter naklonjenost jasnim pravilom in hierarhični strukturi. Za velike sisteme, kot je javna uprava, predstavlja birokracija enega izmed temeljnih elementov, ki zagotavlja stabilnost in kontinuiteto. Birokracija v praksi nikdar ni izginila, prišlo je le do manjših sprememb v njeni obliki. Thompson in Alvesson (2005) pravita, da je za javni sektor birokracija najboljši način opravljanja dela, saj je edina oblika organizacije, ki se je sposobna soočiti z velikostjo, kompleksnostjo in odgovornostjo, ki so značilne za javni sektor. Za sodobno družbo je značilno, da država vse bolj prodira v ekonomske odnose, s čimer postaja ena pomembnejših zakonitosti delovanja sodobne družbe. Na osnovi teh odnosov nastajajo tudi določene oblike organiziranja družbe, ki so značilne za sodobno ero.

Birokratska organizacija ponovno dobiva vse večji pomen, najsi bo zaradi teženj po njeni odpravi ali neobhodnega dejstva, da zaradi vse več funkcij in nalog, ki jih mora država opravljati na način, da zagotavlja javni interes, ta narašča v svojem obsegu in, z našega zornega kota, tudi pomenu. Zagovarjamo tezo, da sodobna birokracija ne bo le preživela, temveč se bo zaradi svoje organizacijske strukture v 21. stoletju le še krepila. Meier in Hill (2007) opozorita na naraščanje števila in kompleksnosti nalog, ki jih v sodobni družbi mora opravljati državna oblast. Ključne funkcije, kot so nacionalna obramba, sistem socialne blaginje, politično usmerjevanje gospodarstva idr., bodo na najučinkovitejši način opravljane skozi prizmo birokratskih struktur v organizacijah.

[70] Raadschelders in Toonen (1999, 20) recimo menita, da ravno reforme javnega menedžmenta po Evropi prikazujejo, kako lahko "bolj ali manj enaki izzivi privedejo do različnih odzivov in rešitev".

Globalna industrija in tržno gospodarstvo v primerljivih družbah (naprednih kapitalističnih družbah) pospešujeta socialne procese ter razvoj, ki se odvijajo v organizacijskih oblikah. Za razumevanje delovanja teh oblik in njihovih vplivov se je treba vrniti k začetku modernizacije in naraščanju birokratizacije (Lune 2010). V svojem oživljanju se birokracija sooča s poudarjanjem svojih negativnih značilnosti, a njene prednosti so jasne, sploh kadar je v ospredju težnja po pravično urejeni, sistematično organizirani in strokovno usposobljeni javni upravi, ki v prvi vrsti služi vsem državljanom. Proces uravnoteževanja interesov je tako produkt jasne strukture v obliki birokratske organizacije z malenkostnimi prilagoditvami sistemu tržnega kapitalizma. A kot je bilo omenjeno prej, je prav takšen sistem prilagojen tudi težnjam in potrebam birokracije, ki nato preko načel delovanja v največji možni meri deluje v javnem interesu.

Hierarhična struktura birokratske organizacije je nepogrešljiv mehanizem za koordiniranje zahtevnih in raznovrstnih nalog ter delitev dela[71]. Gre tudi za osnovne prvine zagotavljanja učinkovitosti, kvalitete, točnosti in ostalih lastnosti, h katerim mora stremeti javna uprava. Birokratski mehanizmi ostajajo prevladujoči, a obstaja možnost nastanka neke vrste hibridnih struktur, ki se prilagajajo razmeram. Bistveno je predvsem, da tradicionalne naloge ohranjanja in zagotavljanja storitev v javnem

[71] Organizacija delovnih nalog, ki sledi splošnim pravilom, ta pa so stabilna in se jih je mogoče priučiti, je ukoreninjena v strukturi in menedžiranju birokratske organizacije. Čeprav so se pojavile zahteve menedžerjev po spremembi upravljanja, zaposleni v organizaciji najbolje delujejo v stabilnem sistemu pričakovanj, kjer poznajo tip problemov, s katerimi se bodo soočali, in orodja, s katerimi bodo te probleme reševali. O'Toole in Meier (2003) izpostavljata pomembnost doslednosti in stabilnosti in ju označujeta kot pomembni vrednoti v organizacijah, tudi v organizacijah, ki zasledujejo radikalne reforme. Meier in Hill (2007) tej tezi pritrjujeta zaradi tega, ker naj bi v njen prid govoril obstoj potrebe po implementaciji sprememb na daljše časovno obdobje, ne glede na njihov tip in obliko. Goodsell (2003, 4) pa poda zanimivo primerjavo, ko birokracijo primerja s starejšim avtomobilom in pravi, da ''gre sicer za precej zapleten mehanizem, ki ga sestavlja na tisoče sestavnih delov, ki nikakor ni popoln ali vedno zanesljiv. A kljub temu deluje, saj 'vžge' večkrat kot pa 'zataji' in v veliki večini primerov pripelje do želenega cilja. Dejansko ta stara škatla običajno deluje celo tako dobro, da o tem, da bi upravljalca vozila pustila na cedilu, sploh ne razmišlja. Ko pa nekoč le zataji, to ostane v spominu in tudi povzroča nejevoljo''.

interesu ne podležejo neoliberalnim napadom in težnjam po ploščenju organizacijskih struktur. Birokracija namreč deluje kot protiutež uveljavitvi zasebnih interesov v škodo javnih in omejuje posege zasebnega v javni sektor. Birokratska organizacija zaradi svoje funkcionalne in strukturne diferenciacije omogoča osnovne organizacijske mehanizme za odziv na spreminjajoče zahteve sodobnega gospodarstva in družbe. Reed (2005) poudarja, da birokraciji lastne značilnosti omogočajo prilagoditev, blaženje in neke vrste manipulacijo različnih interesov v procesu zasledovanja javnega interesa, hkrati pa omogočajo tudi opravljanje širokega nabora spreminjajočih se nalog tehnične oz. strokovne narave. Naloga birokratske organizacije je torej zagotovitev obstoja in zaščite javnih vrednot.

"Povsem jasno je, da oblika birokratske organiziranosti državnih struktur lahko in redno vpliva na ekonomsko sfero. A kakšni so ti vplivi? Seveda je to odvisno od posameznega primera in od distribucije socialne in politične moči[72] ter sfere, ki jo je prevzel birokratski mehanizem. Posledice birokracije so tako odvisne od smeri, ki jo narekuje moč, ki upravlja z birokratsko obliko organizacije" (Weber 1978 [1921], 989). Dejstvo je, da nam birokratska organizacija ne pove nedvoumno, kakšni bodo ekonomski učinki njenega delovanja, pove pa nam bistveno več o svojih socialnih učinkih uravnoteževanja. Vsekakor gre pri birokraciji za precizen instrument, ki lahko deluje v okviru različnih interesov. Treba je paziti, da se njenih prednosti ne uporabi zgolj za zlorabo moči, ki jo njena struktura prav gotovo pooseblja. Birokracija v prvi vrsti služi ljudem, tj. interesom družbe (javnosti), prav uporaba njenih elementov v ta namen pa lahko močno prispeva k uravnoteženju vse zahtevnejših individualnih in kolektivnih ekonomskih interesov (prav tam).

[72] Birokracija opravlja težko nalogo ločevanja politike od uprave, s svojimi lastnostmi namreč teži k ločevanju uprave od osebnih idealov, prepričanj in vdanosti nadrejenim. Tega ne zmore niti zakonodaja, saj le stroga birokratska organiziranost zagotavlja spoštovanje načel, ki so potrebna za zagotavljanje strokovnega dela uprave. Du Gay (2005b) vidi nevtralnost delovanja kot ključni element birokratske organizacije, ki omogoča spoštovanje javnega interesa, saj domnevna 'neodzivnost' in neosebni odnos birokratskega organiziranja dejansko postaneta dejavnika zagotavljanja svobode in uravnoteževanja interesov, s tem pa kritike birokratske organizacije postavita na trhla tla.

Postavljanje izzivov ideološkim izhodiščem, iz katerih svojo moč črpa neoliberalizem, se zdi že skoraj nujna posledica v zasledovanju takšnega javnega sektorja, ki bo služil interesom državljanov in ne (zgolj) interesom kapitala. Ponovni razmislek o vlogi birokracije pri opravljanju temeljnih nalog in funkcij še nikdar ni bil potrebnejši kakor v času, ko neoliberalna ideologija prodira že v vse sfere družbenega življenja in širi domnevo, da so državni ukrepi *a priori* neučinkoviti, če ne prevzemajo modelov delovanja iz zasebnega sektorja. Wilson (2001, 88) izpostavlja, da "iluzija o neučinkovitosti ali nepotrebnosti birokracije skozi načela neoliberalne alternative pridobiva na moči. Mnogokrat tako posledice nosijo državljani, ki ne da le ne dobijo kvalitete storitve ali javnih prihrankov, ki so bili obljubljeni, ampak so prikrajšani še za eno najpomembnejših oblik predstavništva skozi birokracijo, ki bi morala zagovarjati njihove splošne družbene interese".

Apatija, neodzivnost in nezanimanje državljanov (ki je posledica prav ideološke obremenjenosti in vsesplošne očrnitve vsega, kar je kakorkoli povezano z birokracijo) so voda na mlin ohranjanju neoliberalne miselnosti na vrhuncu. Nezmožnost zastopanja javnega interesa (ki je med drugim tudi odziv na neučinkovitost gospodarstva, ki v zasledovanju interesov kapitala ustvarja družbeno razslojenost) in odziv na obtožbe sta nalogi, ki se jima mora birokratski aparat nujno posvetiti, če želi učinkovito odbiti napade neoliberalne ideologije in dvome v njeno integriteto. Kratkoročne obljube, ki smo jim priča, dajejo vtis pozitivnih sprememb, a ne upoštevajo negativnih elementov, ki se za družbo pokažejo na dolgi rok. Sistematsko uničenje družbenih vrednot je treba preprečiti za vsako ceno, pri tem pa opozarjamo na močno vlogo birokracije.

Zagovarjamo tezo, da je na področju javne uprave delovanje birokracije v praksi kot institucije, ki se preko svojih značilnosti manifestira v ustvarjanje takšne oblike vladanja, ki je odgovorna svojim državljanom, povsem primerno. Du Gay (2005a) se

temu pridružuje, saj birokracijo povezuje s preprečevanjem nepričakovanih tveganj in sprememb, ki jih ravno zaradi načina pristopa zaznamo v javnem sektorju, hkrati pa trdi, da je mogoče prav z birokratsko organizacijo sistematično ustaviti in preoblikovati enostavne parole uspešnosti in učinkovitosti, sproščanja gospodarstva in odpravo administrativnih ovir, ki so značilne gonilne sile debirokratizacije[73]. Ker odprava administrativnih ovir predstavlja osrednji koncept preučevanja v doktorski disertaciji, se v nadaljevanju posvečamo opredelitvi koncepta administrativnih ovir in njegovemu razvoju.

[73] Armbrüster (2005) postavlja vprašanje, zakaj so težnje po debirokratizaciji državne oblasti v zadnjih nekaj desetletjih tako močne. Predvsem se osredotoča na dejstvo, da neoliberalni misleci, kot sta Friedman in Hayek, niso *per se* zavračali pomena vladnih struktur. Njihovo videnje vloge države zgolj kot 'enablerja' delovanja trga v osnovi ne odpravlja potrebe po vladi, gre predvsem za predrugačenje osnovnih funkcij države in določanje pravil igre, ki se odvijajo na trgu. Zakaj potemtakem zavračamo sprejem debirokratizacije kot novodobne mantre in nosilca sprememb in modernizacije javne uprave? Odgovor se skriva v tem, da delovanje javnega sektorja poteka po vnaprej določenih pravilih (tipično za birokratsko organizacijo), ki so temeljito preverjena, odločitve pa ščitijo javni interes pred zasebnimi ekonomskimi interesi, ki se najbolj artikulirajo prav preko delovanja in nastopanja na trgu. Armbrüster (prav tam) recimo pravi, da bi morda lahko govorili o reformah, ki jih lahko doživi birokratska oblika organiziranja javnega sektorja, nikakor pa ne o njeni popolni odpravi.

POGLAVJE 5

ADMINISTRATIVNE OVIRE – ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR ZA USTVARJANJE KAKOVOSTNEGA REGULATORNEGA OKVIRJA

5.1 PRESEK DEFINICIJ IN OPREDELITEV ADMINISTRATIVNIH OVIR

Če so bile administrativne ovire še v sredini 20. stoletja zelo ohlapno definirane, pa je ob vse večjem zanimanju za jasno opredelitev koncepta in s tem povezanim raziskovanjem šele v 90. letih 20. stoletja prišlo do natančnejše opredelitve administrativnih ovir in njihovega razmerja do drugih, sorodnih terminov. Zanimivost predstavlja razvoj termina skozi čas, saj je od prvotnih opredelitev[74] (Kaufman 1977; Rosenfeld 1984) do sodobnih, najpogosteje uporabljenih interpretacij (Bozeman 1993; Bozeman 2000) in vse bolj ciljno usmerjenih opredelitev prišlo do številnih dopolnitev, vse z namenom optimizirati definiranje 'konceptualne pestrosti' in s tem pripomoči k večji natančnosti pri raziskovanju področja administrativnih ovir.

Z razvojem raziskovanja na področju administrativnih ovir v 70. letih preteklega stoletja so se avtorji soočali s tem, kako jasno definirati predmet raziskovanja, v tem primeru administrativne ovire. Prvotne opredelitve so bile precej preproste, saj se niso obremenjevale s pomenom, ki ga lahko imajo morebitne druge razsežnosti administrativnih ovir, kot je npr. varovanje javnega interesa. Eno izmed prvih opredelitev administrativnih ovir je ponudil Kaufman (1977), ki pa se striktni definiciji bolj ali manj izogne in zgolj povzema, kaj administrativne ovire predstavljajo v sodobni družbi, kakšni so razlogi za njihov nastanek, predvsem pa poda iztočnice za razmislek, kako, če, zakaj in kdaj administrativne ovire sploh odpravljati. Administrativne ovire predstavi kot predmet vsesplošnega prezira, neželene posledice prevelikega števila regulatornih omejitev in predvsem nekaj, za kar ni kriva zgolj država, temveč celotna družba (prav tam).

[74] O pomenu termina se je razpravljalo tudi pred letom 1977 (zgodovinsko gledano se je prav vsak vladar v času svoje vladavine prav gotovo srečal z določenimi postopki, ki so obstajali brez pravih razlogov), a delo Herberta Kaufmana iz leta 1977 z naslovom Red Tape: Its Origins, Uses and Abuses predstavlja prvo temeljno delo, ki konkretneje analizira obstoj in lastnosti administrativnih ovir ter pri tem upošteva tudi možnost, da ne gre zgolj za negativno posledico obstoja regulacije.

Njegova idejna izhodišča je s konkretno definicijo dopolnil Rosenfeld (1984, 603), ki je administrativne ovire označil kot "smernice, postopke, obrazce in državne intervencije, ki so zaznane kot odvečne, negospodarne ali nesmiselne v odnosu do procesa odločanja ali implementacije odločitev". Tu lahko vidimo, da se v razmišljanje o administrativnih ovirah že vključi državna intervencija, kar kaže na velik vpliv države pri samem ustvarjanju, zaznavanju in odpravi administrativnih ovir v praksi. Tovrstna definicija pa zaradi svoje zelo široke in pretežno negativno orientirane usmerjenosti ni zadovoljila apetitov drugih avtorjev, ki so se kasneje srečali s tematiko in se spraševali o tem, ali so vsa pravila in postopki, ki predstavljajo določeno breme, že administrativne ovire ali ne. Bozeman je Rosenfeldovo definicijo prvič nadgradil v letu 1993, ko je administrativne ovire opredelil kot "pravila, predpise in postopke, ki ostanejo v veljavi in predstavljajo breme ustrezanja tem za organizacijo, a nimajo nobenega učinka na funkcionalni cilj pravila" (1993, 283). Na tem mestu je administrativna ovira konceptualizirana kot negativna posledica regulatornega delovanja. Kasneje Bozeman (2000) svojo definicijo administrativne ovire prilagodi in jo veže zgolj na tista administrativna pravila in postopke, ki negativno vplivajo na učinkovitost delovanja organizacije[75]. Treba je omeniti, da pri preučevanju negativnih posledic sprejemanja regulacije pravila in postopki sami po sebi ne predstavljajo problema, ampak se osredotočenost usmerja predvsem na neke vrste dualizem med dobro in slabo[76] regulacijo, pri čemer prva označuje regulacijo, ki služi svojemu prvotnemu namenu, medtem ko druga označuje regulacijo, ki svojega prvotnega namena ne izpolnjuje.

[75] Pandey in Kingsley (2000, 782) administrativne ovire definirata kot "vtise s strani menedžerjev glede formalizacije (v obliki obremenjujočih pravil in regulacije), ki naj bi bila škodljiva za organizacijo".

[76] Bozeman (2000) označi dva tipa administrativnih ovir, ki jih pojmuje kot "pravila, ki ostanejo v veljavi in so obremenjujoča na način, da ne služijo prvotnemu namenu". Prvi tip predstavljajo pravila, ki so v osnovi slaba – torej nezaželena od začetka –, drugi tip pa pravila, ki sčasoma postanejo neuporabna. Prvi tip sploh ne bi smel nastati, drugi tip pa predstavlja pravo nevarnost, saj se škodljiv potencial pravil pokaže šele sčasoma ob spremembi pogojev ali javnih politik.

Tabela 5.1: Administrativne ovire: koncepti, definicije, pomen in glavni avtorji

Koncept	Definicija administrativnih ovir	Pomen za raziskovalno področje	Glavni avtor
Splošni vidik	Predmet vsesplošnega prezira, neželene posledice prevelikega števila regulatornih omejitev in predvsem nekaj, za kar ni kriva zgolj država, temveč celotna družba.	Temeljno izhodišče za nadaljnje širjenje razumevanja.	Kaufman (1977)
Oprijemljivi konstrukt	"Smernice, postopki, obrazci in državne intervencije, ki so zaznane kot odvečne, negospodarne ali nesmiselne v odnosu do procesa odločanja ali implementacije odločitev".	Prva definicija, ki raziskovalcem omogoči preučevanje 'smiselnosti' obstoja določenih pravil in postopkov.	Rosenfeld (1984)
Organizacijski vidik	Pravila, predpisi in postopki, ki ostanejo v veljavi in predstavljajo breme ustrezanja tem za organizacijo, a nimajo nobenega učinka na funkcionalni cilj pravila.	Najbolj razširjena opredelitev administrativnih ovir, vendar z omejenostjo osredotočenosti na organizacijo.	Bozeman (1993)
Deležniški vidik	Organizacijska pravila, predpisi in postopki, ki ostanejo v veljavi in nosijo breme zagotavljanja ustrezanja, a ne služijo nobenemu cilju, ki bi zadovoljeval interese določene skupine deležnikov.	Ob pojavu in vključitvi percepcije omenjeni pristop večji poudarek daje vlogi razumevanja s strani deležnikov. Pomembno predvsem zaradi priznavanja, da so administrativne ovire 'konstrukt percepcije posameznika'.	Bozeman (2000), Walker in Brewer (2008)
Multidimenzionalni	Pravila, predpisi in	Nadgradnja vseh	Bozeman

vidik	postopki, ki ostanejo v veljavi in nosijo breme zagotavljanja ustrezanja za deležnike, a je njihov prispevek k ciljem ali vrednotam deležnikov manjši, kot je breme ustrezanja predpisu in njegovi implementaciji.	prejšnjih konceptov. Za raziskovalno področje pomeni razširitev razlikovanja med dobrimi in slabimi predpisi ob vpeljavi kontinuuma 'učinkovitosti predpisa' in predpostavlja, da je mogoče določiti, kdaj predpis dejansko postane administrativna ovira.	(2012)

Vir: Lastna izdelava (2015).

Iskanje enotne opredelitve termina administrativna ovira tako postane vse kompleksnejše, saj raziskave definicijo kot po pravilu pogojujejo s svojo lastno operacionalizacijo. Kot primer navajamo operacionalizacijo administrativne ovire, ki jo uporabita Pandey in Bretschneider (1997, 114), ki administrativne ovire predstavita s prepričanjem, da bi v primeru "izboljšanja procesa komunikacije med deležniki negativni učinki administrativnih ovir preprosto izginili". V slednjem primeru gre za očitno posplošitev in pretirano poenostavitev kompleksnosti, ki jo v svetu ustvarjanja regulacije predstavljajo administrativne ovire.

Skozi čas so administrativne ovire postale sinonim za nezadovoljstvo (Pandey in Bretschneider 1997), kot dihotomija med obstojem slabih pravil (administrativnih ovir) in pravil nasploh (formalizacija) (Pandey in Kingsley 2000, Kaufmann in Feeney 2012), kot slaba pravila (Walker in Brewer 2008) ali poimenovana celo kot 'birokratska patologija' (Pandey in drugi 2007).

Termin administrativna ovira vse bolj pridobiva na težnji po terminološki jasnosti, predvsem kadar je govora o raziskovanju percepcije oziroma zaznavanja administrativnih ovir v praksi s strani določenih deležnikov[77]. Na področju raziskovanja se je tako uveljavil globalni indikator za merjenje stopnje obremenjenosti z administrativnimi ovirami, ki se preverja z naslednjim vprašanjem: "Če so administrativne ovire definirane kot 'obremenjujoča pravila in postopki, ki negativno vplivajo na učinkovitost organizacije', kako bi ocenili stopnjo obremenjenosti z administrativnimi ovirami v vaši organizaciji?"[78]

Že Kaufmanov koncept administrativne ovire je bil odvisen od tega, kar določen posameznik[79] označi kot slabo/obremenjujoče (Bozeman 2012), torej je koncept pretežno odvisen od posameznikovega videnja, razumevanja in doživljanja[80] obstoja neke ovire. Kljub prvotnih poskusom konceptualizacije administrativne ovire so se raziskovalci področja vedno bolj nagibali k temu, da gre za koncept, ki je močno odvisen od percepcije posameznika[81]. Čeprav je organizacijski vidik ponudil klasično opredelitev administrativnih ovir, ni v celoti zajel njihove razsežnosti. Raziskovalci področja administrativnih ovir so tako za ceno realnega stanja in kompleksnosti področja sprejeli določene žrtve in konceptualni okvir močno poenostavili.

---

[77] Feeney in Bozeman (2009) zaradi tega poudarjata pomen termina 'stakeholder red tape', ki ga je sicer v raziskovalno sfero vpeljal Bozeman (1993) in se osredotoča predvsem na zaznavanje administrativnih ovir na podlagi percepcije različnih deležnikov. Walker in Brewer (2008) menita, da je koncept zelo uporaben predvsem zaradi širjenja perspektive o tem, kaj za določenega posameznika (državljana, stranko v postopku, podjetje, sindikate itd.) predstavlja administrativno oviro.

[78] V izvirniku: "If red tape is defined as 'burdensome rules and procedures that have negative effects on the organization's effectiveness', how would you assess the level of red tape in your organization?" (Feeney 2012).

[79] Angl. *subject-dependent* oziroma navezujoč se na temo, okoliščine, posameznika.

[80] Herbert Kaufman pri tem izpostavi oba vidika administrativnih ovir, in sicer glede na izkušnjo, ki jo občuti uporabnik. "Če je treba izpolniti določeno število obrazcev za pridobitev gradbenega dovoljenja, interesent pa ga nujno potrebuje, bo čas in trud označil kot dobrodošla in koristna. Če pa izpolnjevanje obrazcev ne služi neposredno njegovim interesom, pa celoten proces hitro označi kot obremenjujoč" (1977, 7–13).

[81] Bozeman (2012) se sprašuje, kdo še ni izkusil nevšečnosti, kadar je izpolnjeval določene obveznosti pravil in postopkov. Frustracije zaradi navidezno brezpomenskih, a obremenjujočih državnih predpisov služijo kot izvrstna podlaga za krepitev teorije in raziskovanje administrativnih ovir.

Zaradi tega je Bozeman (2012, 247) v raziskovalno sfero skušal vpeljati nov koncept, ki bi skušal odpraviti pomanjkljivosti prejšnjih (ki so koncept precej bolje zajeli, a so obstali na določeni točki)[82], obenem pa bi raziskovalcem omogočil širjenje perspektive o funkcionalnosti predpisov in pravil na način, da "ocenijo različne stroške in prednosti pravil in predpisov in s tem identificirajo tiste, ki so potrebni reform, četudi niso percepirani kot administrativne ovire". Pomembnost tega doprinosa se kaže v tem, da kljub poudarku na percepciji administrativnih ovir s strani deležnikov še vedno obstajajo pravila in predpisi, ki morda niso občuteni kot slabi/obremenjujoči, a gledano širše njihovi stroški (ne zgolj v materialnem smislu[83]) presegajo prednosti, ki jih regulacija prinaša.

Teoretiziranje o administrativnih ovirah neobhodno zahteva razjasnitev podobnih konceptov (npr. regulatorno breme, funkcionalnost pravil in postopkov[84], administrativno breme, formalizacija pravil). Šele to omogoča prehod na prej omenjeni multidimenzionalni koncept administrativnih ovir, kjer prihaja do raziskovanja ne le slabe regulacije, temveč tistih dejavnikov, zaradi katerih se je regulacija v osnovi oblikovala kot administrativna ovira ali pa je bila sprva sicer učinkovita, a kasneje postala administrativna ovira. Doseganje javnopolitičnih ciljev nam ne pove ničesar o upravičenosti teh ciljev in ali jih je sploh vredno zasledovati. Zaradi tega je kriterij doseženega cilja regulacije z vidika multidimenzionalnega koncepta postavljen v ozadje, v veliko večji meri pa predmet razprave postanejo

[82] Kljub prednosti pri vpeljavi vsakega od posameznih konceptov je treba priznati, da niti eden ni brez pomanjkljivosti. Ob zavedanju tega in želji po dodatnem razvoju preučevanja obstoja in pomena administrativnih ovir je tako prišlo do potrebe po nadgradnji in izpopolnjevanju obstoječih konceptov.

[83] "Veliko pravil in postopkov prinaša koristi ter določene stroške, ki jih ni mogoče kvantificirati ali finančno ovrednotiti" (Bozeman 2012, 259). Kirlin (1996) pri tem izpostavi, da državna birokracija in pravila omogočajo institucionalni okvir za organiziranje in koordinacijo zelo kompleksnih družbenih dejavnosti, pri čemer je učinkovitost pogosto žrtvovana za doseganje tega dragocenega družbenega usmerjanja.

[84] Kaj predpis prinaša, prikazano v obliki avtoritativnega in uradnega zapisa njegovega namena, ki lahko izvira iz organizacije, ki ga vzpostavlja oziroma splošneje s strani državnega organa, ki regulacijo oblikuje in sprejema (Bozeman 2012).

meje, kdaj določeni predpisi postanejo ovire ter zaradi katerih dejavnikov[85] do tega pride.

5.2 TERMINOLOŠKA OPREDELITEV ADMINISTRATIVNIH OVIR

Pri oblikovanju javne politike odprave administrativnih ovir je dejavnikov, ki jih je treba razrešiti, več. Osnovna predpostavka pri določanju primerne strategije oziroma pristopa za odpravo administrativnih ovir je (1) terminološka distinkcija. Metcalfe (1993, 177) pravi, da je "napredek običajno omejen zaradi nejasnosti osnovnih konceptov. Isti izrazi se uporabljajo za različne stvari, kar ne omogoča kumulativnega teoretičnega napredka. To ohranja državno oblast ranljivo za ideološke muhe in seveda slab servis za javnost". Terminološka distinkcija je primarna, če želimo doseči jasno razmejitev pojma administrativna ovira in njen pomen v procesih in ukrepih za odpravo administrativnih ovir.

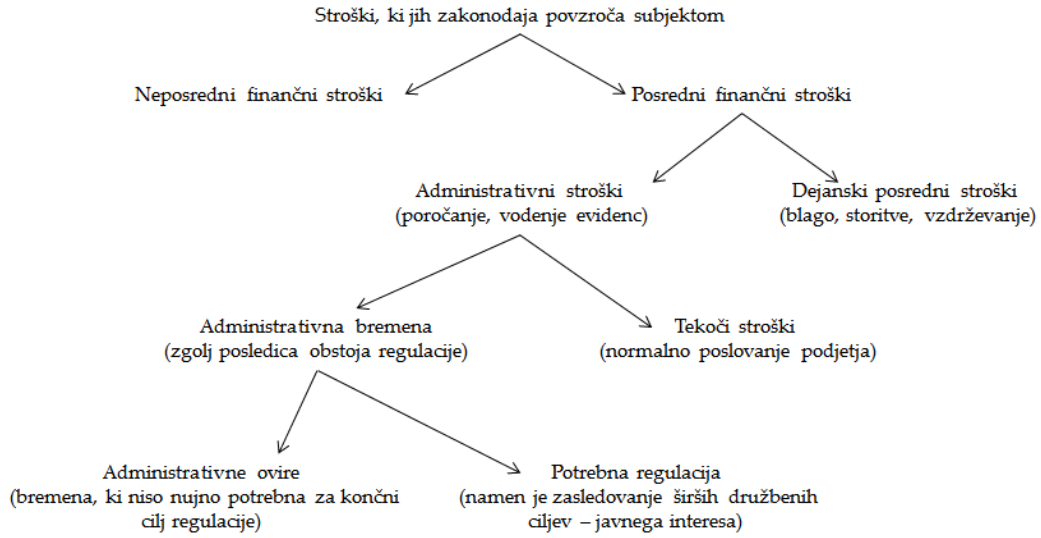
Ker je področje administrativnih ovir kompleksno in precej spreminjajoče, je vloga države pri intervenciji toliko pomembnejša. Zaradi tega je pri oblikovanju javne politike treba razrešiti tudi (2) dejavnik primernega pristopa k odpravi administrativnih ovir.

Pojem administrativne ovire je torej treba jasno definirati. Ugotavljamo, da za temeljito obravnavo posledic ukrepov administrativnih ovir potrebujemo ločnico med pojmoma administrativno breme in administrativna ovira. Terminološka ločitev je temelj nadaljnjega preučevanja koncepta odprave administrativnih ovir, hkrati pa podaja iztočnico za nadaljnjo razpravo o problematiki. Teoretska operacionalizacija in distinkcija pojmov administrativno breme (AB) in administrativna ovira (AO) nam

[85] Razmišljanje tako presega dihotomijo zgolj dobre ali zgolj slabe regulacije, pozornost pa usmerja na kontinuum učinkovitosti pravil, torej različne stopnje učinkovitosti, pri katerih so najbolj neučinkovita pravila in predpisi na eni strani kontinuuma označeni kot administrativne ovire, medtem ko so ostali razvrščeni na kontinuum glede na razmerje med prej omenjenimi stroški in prednostmi.

bo omogočila, da se bomo osredotočili na procesualno komponento in ne zgolj na stroškovno. Administrativno breme predstavlja obremenitveni dejavnik (predvsem finančni) celotne administrativne aktivnosti (AA), ki je prikazana na Sliki 5.1:

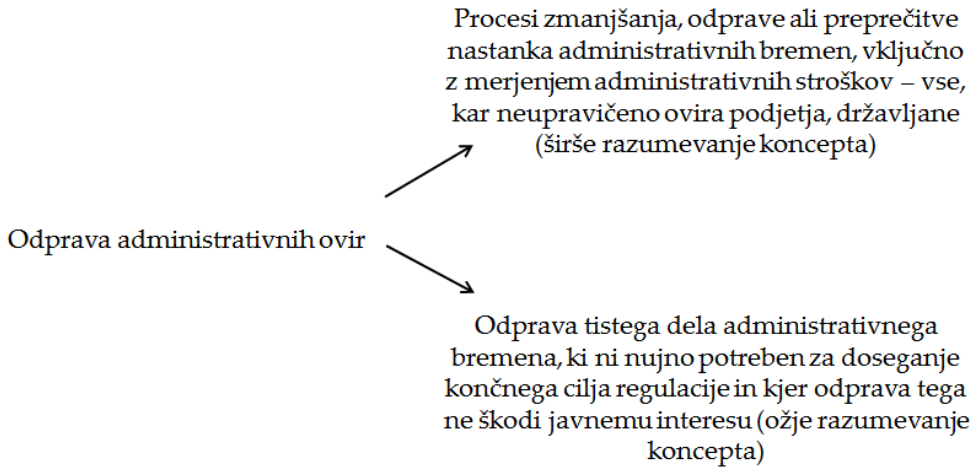
Slika 5.1.: Prilagojena shema EMMS (Enotna metodologija za merjenje stroškov) – konceptualizacija administrativne ovire



Vir: Lastna izdelava (2015).

Administrativni stroški tako predstavljajo vsoto tekočih stroškov in administrativnih bremen. Administrativna ovira pa pomeni tisto breme ('nepotrebni' del), ki ovira državljane in poslovne uporabnike na poti do uresničevanja končnega cilja nekega predpisa. Ne gre zgolj za stroškovno komponento (ki jo predstavlja termin administrativno breme), saj jo presega, ampak gre za element, ki določa stopnjo liberalizacije določenega področja in omogoča razvrstitev ukrepov na kontinuumu (neo)liberalno – konzervativno.

Slika 5.2: Ožji in širši vidik razumevanja odprave administrativnih ovir

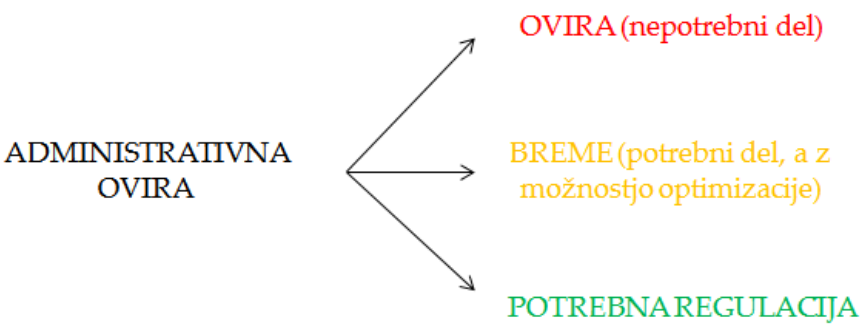


Vir: Lastna izdelava (2014).

Zagovarjamo namreč dvonivojski (širši in ožji smisel) pristop k odpravi administrativnih ovir, in sicer v širšem smislu govorimo o procesih zmanjšanja, odprave ali preprečitve nastanka administrativnih bremen[86], torej o vsem, kar neupravičeno ovira državljane/podjetja. Poudarjamo pa, da kadar je govora o administrativnih ovirah, je fokus treba usmeriti na ožje razumevanje, ki odpravo administrativnih ovir vidi kot odpravo tistega dela (finančnega, časovnega, sukcesivnosti obeh) administrativnih bremen, ki ni nujno potreben za doseganje končnega cilja in kjer odprava tega ne škodi javnemu interesu. Tu razmišljamo predvsem o treh opcijah, v katerih apliciramo logiko semaforja, in sicer o razmišljanju administrativnega bremena kot a) ovire (nepotrebni del regulacije, ki ga je treba odpraviti), b) bremena (nepotrebni del regulacije, ki ga je mogoče optimizirati) in c) varovalke (potrebne regulacije, ki ščiti javni interes).

[86] Ker administrativna bremena izvirajo iz regulacije, bomo v nadaljevanju (poglavje 6, podpoglavje 6.6) v lastni raziskavi med strokovnjaki v slovenskem javnopolitičnem okvirju ponudili možnost razlikovanja med terminoma regulatorno breme (v mednarodnih krogih se uporablja izraz 'regulatory burden') in administrativna ovira (se nanaša na del regulacije, ki ni nujno potreben za doseganje končnega cilja, in njegova odprava ne povzroča škode za javni interes, kar je v mednarodni areni označeno z izrazoma 'red tape' in 'administrative burden'), ker tovrstna distinkcija omogoča jasnejšo in bolj smiselno razmejitev in razumevanje pomena obeh besednih zvez. Rezultati raziskave kažejo, da je pri definiranju obeh pojmov pri strokovni javnosti prisotna precejšnja neenotnost. Pomanjkljiva konceptualizacija pomeni nevarnost za doseganje javnopolitičnih ciljev, zato so nadaljnji poskusi dopolnitve in nadgradnje vsebine in terminologije na tem področju zaželeni, če ne nujni.

Slika 5.3: Percepcija administrativne ovire



Vir: Lastna izdelava (2014).

5.3 JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI ZA DOSEGANJE ODPRAVE ADMINISTRATIVNIH OVIR

Doseganje javnopolitičnih ciljev v sodobni družbi od oblikovalcev javnih politik zahteva precejšno mero strokovnosti. Zavedanje in razmislek o pomenu javnopolitičnih ukrepov je imperativ, v kolikor je uprava željna identificirati cilje in izbrati primerne instrumente za izvajanje. Howlett (2009) izpostavlja tri kriterije, ki so potrebni za uspešno zasnovo javne politike. Kot prvega navaja koherentnost namena, s katerim se oblikuje javno politiko, javnopolitičnih ciljev in ciljnih skupin. Drugi kriterij je konsistentnost implementacijskih teženj ter javnopolitičnih mehanizmov/instrumentov, kot tretjega pa navaja skladnost in ujemanje med zgoraj naštetimi dejavniki.

Nepozorna oziroma enostranska obravnava problematike administrativnih ovir lahko povzroči, da koncept odprave vedno razumemo kot zaželen. Pri zasledovanju debirokratizacije velja opozoriti, da je vloga države občutno zmanjšana in zaradi tega zagovarjamo konzervativni vidik, ki predpostavlja obstoj varovalnih mehanizmov, preko katerih država nadzoruje in vzpostavlja javne politike, ki uravnotežujejo različne interese (predvsem ne zanemarjajo javnega interesa). Ta varovala lahko obstajajo celo v obliki administrativnih ovir, ideološki vidik pa je pomemben za

dojemanje administrativnih ovir[87] kot dejanske ovire ali kot potrebno regulacijo v posameznih primerih.

Z vidika uporabnikov je izbira javnopolitičnih instrumentov[88] sekundarnega pomena, saj je primarni pomen osredotočen na izpolnjevanje cilja, ki je vezan na končnega uporabnika. Peters (2000) opomni, da je za razumevanje kompleksnosti izbire pravih instrumentov odgovorna uprava, posledic potencialno nepravih izbir pa ne smejo nositi končni uporabniki. Peters (2000, 37) razmišlja tudi o vlogi države pri izbiri glede na njene tradicionalne funkcije: "Vprašanje, ali naj država deluje v načinu *loco parentis*, ostaja v središču mnogih javnih politik. Reforme v številnih državah, ki se tičejo področja blaginje državljanov, se ukvarjajo predvsem s tem, kakšen naj bo obseg teh reform in kakšen bo njihov vpliv". Izbor javnopolitičnih instrumentov je torej odvisen tudi od tega, kakšnim pristopom so naklonjene vladajoče strukture. Bolj je področje koordinirano s strani oblasti, tradicionalnejši so pristopi pri uporabi javnopolitičnih instrumentov. Peters (prav tam) slednje poveže z dejstvom, da se regulacija pogosto izbira kot sredstvo za naslavljanje skoraj vseh ekonomskih problemov, medtem ko se pravice iz naslova socialnega varstva pogosto izbirajo zgolj pri soočanju s problemi socialne politike.

[87] Bourdieu (2002) prikaže povezavo med neoliberalno ideologijo in težnjo po odpravi administrativnih ovir in pravi, da se neoliberalna utopija skuša utelesiti kakor 'peklenski stroj', ki se vsiljuje celo gospodujočim. Vzporednica z marksizmom je v močnem verovanju, v tem primeru v free trade faith (vero v svobodno trgovino), in to ne zgolj pri tistih, ki od nje živijo, finančnikih oz. lastnikih velikih podjetij, temveč tudi pri tistih, ki v njej najdejo opravičilo za svoj obstoj, denimo pri visokih javnih uslužbencih in politikih, ki "sakralizirajo moč trgov v imenu ekonomske učinkovitosti in zahtevajo odstranitev administrativnih in političnih ovir, ki bi lahko motile lastnike kapitala v njihovem povsem individualnem iskanju maksimizacije individualnega profita, povzdignjenih v model racionalnosti, ki hočejo neodvisnost centralnih bank, pridigajo o podrejanju nacionalnih držav zahtevam ekonomske svobode za gospodarje ekonomije z odpravo vseh reglementacij na vseh trgih, začenši s trgom dela, prepovedjo deficitov in inflacije, s posplošeno privatizacijo javnih služb in krčenjem javnih in socialnih izdatkov" (prav tam, 302).

[88] Majchrzak (1984) jih opredeli kot orodja in sredstva, s katerimi oblikovalci javnih politik dosegajo in uresničujejo svoje cilje.

Bressers in O'Toole (1998) omenjata različne tipe instrumentov in te razdelita na regulacijo, subvencije (finančne spodbude) in pa zaveze. Pri izbiri različnih tipov javnopolitičnih instrumentov se opiramo na klasifikacijo McDonnellove in Elmora (1987), ki navajata štiri generične tipe instrumentov: (1) *pooblastila* (pravila), s katerimi se ureja ravnanje posameznikov; (2) *finančni transferji* posameznikom, zaradi katerih ti v zameno zagotavljajo določene storitve; (3) *vlaganje v znanje*, ki zajema finančne spodbude za investicije v material in/ali kadre in (4) *sistemski transferji*, ki vplivajo na spremembe sistema, preko katerega se zagotavljajo javne dobrine in storitve. Zdi se, da odprava administrativnih ovir na prvi pogled spada pod prvi tip zgornje klasifikacije, saj gre za urejanje področja preko vpeljave in odstranjevanja pravil. A zadeva je večplastna. Pri procesih, ki neupravičeno ovirajo uporabnike, je mogoče procese omejiti ali odpraviti ne zgolj s prilagajanjem regulacije, ampak tudi z drugačnimi spodbudami.

Za doseganje ciljev državne intervencije ima država na voljo nabor regulatornih in neregulatornih instrumentov. Na nivoju Evropske unije se ukrepi sprejemajo na podlagi načela sorazmernosti, kar pomeni, da ukrep ne obsega več, kot je to nujno potrebno za doseganje cilja. Izbira javnopolitičnega instrumenta naj bi bila odvisna od evalvacije obstoječe javne politike (McDonnell in Elmore 1987). Odprava administrativnih ovir izvira iz evropske ideje po čim večji razbremenitvi podjetij, pri tem pa je mogoče javnopolitične instrumente razdeliti v štiri večje kategorije (Evropska komisija 2013): 1) zavezujoča pravna pravila ('trda' regulacija), 2) 'mehka' regulacija, 3) izobraževanje in informiranje in 4) ekonomski instrumenti. Pri oblikovanju javne politike odprave administrativnih ovir gre za kombinacijo vseh instrumentov, saj so se države članice zavezale zmanjševanju administrativnih bremen v določenem obsegu (kot npr. programi za zmanjšanje administrativnih ovir za 25 %), obenem pa so bili uporabljeni tudi številni instrumenti 'mehke' regulacije, kot so npr. priporočila, tehnični standardi (zasnova enotne metodologije za merjenje administrativnih stroškov, ki sicer ni zavezujoča, a je njena uporaba izjemno

razširjena). Seveda tudi tu prihaja do hibridizacije, saj ne obstaja zgolj en primeren pristop, ki bi ga bilo mogoče v enaki meri aplicirati v vsaki posamezni državi. Tretja možnost informiranja in izobraževanja pušča veliko manevrskega prostora državam članicam, da z aktivnim vključevanjem deležnikov v proces poskrbijo, da so cilji javne politike jasno sporočeni, s čimer dosežejo večjo odzivnost in dovzetnost ciljnih skupin za javnopolitične ukrepe.

Bressers in O'Toole (1998) poudarjata, da je večina raziskav glede primernosti javnopolitičnih instrumentov in njihovega vpliva na ciljne skupine usmerjena v pridobivanje informacij za državno oblast, te informacije pa nato pripomorejo k omilitvi socialne problematike. Na različnih javnopolitičnih področjih prihaja do uporabe za to primernih instrumentov, ti pa se nato uporabljajo ne glede na prispevek k reševanju problema. Iz tega razloga je treba preveriti, ali so pri ukrepih za odpravo administrativnih ovir izbrani pravi instrumenti in ali so uporabljeni v skladu s cilji javne politike. Zaradi vedno večjih izzivov je treba prevetriti strukturo soočanja s težavami, saj inkrementalne prilagoditve niso več zadostne.

5.4 POLITIKA REGULACIJE[89]

Funkcija družbene regulacije[90] je večrazsežna. Država preko svojih mehanizmov stremi k normativnemu urejanju družbenega življenja. Vse večje področje, ki ga mora država pokrivati, prispeva k razširitvi njenih nalog. Uravnavanje interesov predstavlja za državo vedno večjo obremenitev, zato razvija sodobne načine reguliranja. Država skozi poseganje v gospodarstvo (državna intervencija) z regulacijo ureja razmerje med zasebnimi interesi (ki posegajo v polje javnega) ter

[89] Op. a.: Regulatory policy.

[90] Regulacija družbe poteka preko ustvarjanja norm. Pravo predstavlja specifični modus družbene regulacije (Pusić 1989, 48). Pravila in postopki so vezani na vnaprej določeno obliko delovanja določenega kroga ljudi, na katerega se nanašajo. Sistemski pristop k normativni ureditvi teži k pripravi boljše regulacije – imenovali jo bomo normativna optimizacija.

javnim interesom. Intervencionistična funkcija države je iskati ravnotežje[91] med omogočanjem delovanja trga in pri tem poskrbeti, da ne prihaja do trenj, ki bi pomenila škodovanje javnemu interesu. Regulativna funkcija države se odraža skozi njeno (z)možnost upravljanja družbenega življenja. Formulacija pravnih norm, ki urejajo različne sfere družbenega življenja, namreč omogoča uresničevanje različnih interesov. Seveda tu takoj nastane neke vrste konflikt, saj se država znajde na razpotju, katerim interesom dati prednost. Njena osnovna naloga je delovanje v javnem interesu, ob upoštevanju predpostavke, da hkrati bistveno ne posega v pravice in svobodo posameznikov. Država lahko uresničuje javni interes preko stopnje regulacije na več različnih načinov. Zgodovinski pregled kaže, da je bila že v preteklosti (Von Mises 1940) država osrednji skrbnik uresničevanja javnega interesa. Opazimo lahko, da se vloga države in načini regulacije največkrat izpostavljajo prav na prehodu iz različnih sistemov družbene oz. ekonomske ureditve. Ekonomske krize so zaznamovale prevrate v vlogi države in njenem razmerju do gospodarstva. Datzova (2009) poudari, da je slepa vera v 'nevidno roko' trga, ki s svojim delovanjem najbolje funkcionira, kadar je ne ovira regulacija ali protekcionizem, končno zbledela z nastopom krize in velike depresije v 30. letih 20. stoletja.

Vendar država v svoji sodobni obliki s svojo intervencijo postavlja temelj za uresničevanje tudi zasebnih interesov. Ti se kažejo v težnjah kapitalističnega sistema in prevladujočih modelov politične ekonomije. Spodbujanje mehanizmov tržnega gospodarstva se zdi ne le moderna ideologija, temveč imperativ v želji po napredku in družbenem razvoju. Prav na tem mestu pa se pokaže izreden pomen, ki ga ima regulacija v sodobni državi. Regulacija, ki omogoča delovanje tržnih mehanizmov,[92] je lahko predstavljena kot optimalna, a vsekakor nikoli ne sme pozabiti na varovalno

[91] Elkin (1985) pravi, da je regulacija del uravnoteženja različnih interesov v družbi in da do sprejemljivih odločitev pride le, če do uravnoteževanja dejansko pride.

[92] Moran (2002) pravi, da je za tržna gospodarstva značilno, da se kot središča moči osredotočajo na regulatorno okolje in težave, ki jih prinaša prekomerna regulacija, predvsem zaradi učinkov na tveganje. Podjetja zaradi želje po inovativnosti vedno več tvegajo, z deregulacijo pa želijo to tveganje zmanjšati oziroma omiliti.

funkcijo. Država mora kot zastopnik javnega interesa stremeti k oblikovanju takšne regulacije, ki upošteva tako zagovornike interesov gospodarstva kot tudi zagovornike socialne funkcije regulacije. Vloga prava v tej zgodbi ni zanemarljiva. Pravo je tisto, ki istočasno deluje zaviralno in osvobodilno na družbene akterje in jim nalaga obveznosti ter določa pravice. Vendar opazimo, da se večina ukvarja predvsem z obveznostmi, ki nam jih nalaga država s svojimi zakoni in predpisi[93]. Spreminjajoča se vloga države je torej boj med različnimi interesi, ki jih hkrati ščiti in omogoča s pravnimi normami.

Država omenjeni boj med javnim in zasebnim interesom (trgom) regulira z intervencijami. Politika regulacije[94] je eden od treh (poleg te še fiskalna in monetarna politika) ključnih vzvodov moči v državi – je primarni dejavnik uravnoteženja med javnim in zasebnim sektorjem. Sodobna družba od države zahteva prilagoditve, ki se odražajo tudi v spremembah njenih klasičnih funkcij, nedvomno tudi regulatorne[95]. Primerna regulacija deluje z namenom krepitve delovanja pravne države, obenem pa določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje ter odpravljanje nasprotja interesov (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije 2011). Zagovorniki 'vitke države' bi trdili, da je deregulacija prava rešitev, saj zmanjševanje regulacije predpostavlja umikanje države in omogoča trgu, da vzpostavi pravo ravnotežje. A s tem pride do zanemarjanja socialne funkcije, preko katere država ščiti državljane.

---

[93] Bugarič (1995) razpravlja o refleksiji, ki jo ima družba do pravnih norm zaradi statične in rigidne narave prava. Celotna zamisel vladavine prava naj bi delovala kot neke vrste prepreka pred sunkovito liberalizacijo družbe. Hkrati pa naj bi proces 'materializacije prava', ki označuje prehod od formalne k materialni pravni racionalnosti, prinašal večje zanašanje na odprtost standardov in posploševanje zakonodaje ter uprave.

[94] Politika regulacije je osredotočena na intervencijo oblasti v gospodarstvo preko zakonodaje in ostalih instrumentov z namenom zasledovanja socialnih, gospodarskih in okoljih ciljev (OECD 2008a).

[95] Moran (2002) govori o 'fenomenu' deregulacije. Regulacija naj bi bila v preteklosti osredotočena predvsem na polje gospodarstva, v 60. in 70. letih 20. stoletja pa je sledil preskok tudi na področje socialne regulacije. Regulacija je prodrla v vse sfere družbenega življenja, kar pa je posledično privedlo tudi v ero preobsežne državne regulacije.

Proces deregulacije[96] je izpeljan iz definicije regulacije, ki jo v najsplošnejšem smislu lahko razumemo kot namensko omejevanje izbire dejavnosti posameznika s strani nekoga, ki v izvajanje te dejavnosti ni neposredno vpleten. Ne glede na to splošno razumevanje lahko to razumevanje razširimo, in sicer na sfero državnega delovanja. Potemtakem je regulacija urejanje družbenih odnosov s strani države, preko katere usmerja, pospešuje in strukturira ekonomsko, socialno in preostale sfere družbenega življenja. Če se osredotočimo na preučevano distinkcijo vpliva regulacije z dveh skrajnih vidikov na spektru neoliberalno–konzervativno, lahko izpostavimo predvsem naravo dejavnosti, ki jo država regulira preko intervencij. V tem smislu lahko deregulacijo označimo kot odpravo tiste regulacije, ki omejuje gospodarsko dejavnost. Seveda se konzervativni vidik v celoti s tako opredelitvijo ne more poistovetiti, saj deregulacijo razume kot povečevanje neenakosti in s tem še večjo družbeno slojevitost. Razumevanje procesov deregulacije z omenjenih vidikov že v osnovi predstavlja teoretske nastavke za novo razumevanje vloge regulacije v sodobni družbi.

Vendar zmanjšanje regulacije samo po sebi ne zagotavlja večje kakovosti implementiranih predpisov. Regulacija omogoča delovanje javnih politik, hkrati pa lahko ustvarja korist tako, da postavi okvir za tekmovalno podjetniško okolje z nizkimi stroški za vpletena podjetja ob upoštevanju javnega interesa. Razmislek o širši reformi regulativne funkcije je nujen, če želimo celostno obravnavati razmerje med državo in trgom. Z boljšo zakonodajo in optimizacijo birokratskih struktur ter procesov država dokazuje svojo suverenost. Purcell (2002) meni, da če želi država svojo suverenost ohranjati in pri tem imeti aktivno vlogo pri opravljanju regulativne funkcije, mora ostati politično legitimna v očeh državljanov. Državljani namreč od države pričakujejo, da bo opravljala določene obveznosti do njih.

[96] Mitnick (1978, 350) izpelje deregulacijo kot "preprosto odstranitev tovrstnih omejitev". Hkrati ponudi več konceptov deregulacije, ki jo "razume v odnosu do a) cilja odstranitve pravil, b) narave dejavnosti, ki se jo deregulira, c) dejanskega pravila oz. predpisa, ki je odstranjen, in č) dejavnikov, ki vplivajo na spremembe v odzivu na ustrezanje določilom nekega predpisa".

Neoliberalizem spodbuja deregulacijo, a Jacoby (1985) pravi, da nam že preprosta logika pove, da so tudi regulatorne omejitve nastale z razlogom. Sprašujemo se, kdaj ustvarjalci regulacije zavzamejo neoliberalno oz. konzervativno stališče in ali je mogoče poiskati kombinacijo teh dveh vidikov in tako ustvariti sodobno obliko državne regulacije. Okvirji (ovire), ki so namenjeni omejevanju, namreč posameznika v svojem delovanju niso zgolj omejevali, temveč tudi ščitili pred uveljavljanjem interesov drugih (močnejših) posameznikov v njegovo škodo. Vendar je zaradi kopice interesov oblikovanje regulacije, ki bi ustrezala vsem, praktično nemogoče. V interesu oblasti tako primarno ostaja želja oblikovati 'pametno' regulacijo, ki bo uravnotežila interese gospodarskih skupnosti, pri tem pa ne pozabila na šibkejše sloje, ki bi z razmahom zasledovanja interesov zasebnega sektorja najbolj občutili posledice (pre)obsežne deregulacije.

Smernice priprave boljših predpisov pozornost posvečajo težavam, ki so že nastale (kurativno delovanje), in težavam, do katerih lahko zaradi slabe priprave potencialno pride (preventivno delovanje). Že sama narava razvoja družbe teži k temu, da je potrebne vedno več regulacije, saj se pojavlja vedno več področij, ki zahtevajo državno intervencijo v obliki pravil. Pri dojemanju regulativne funkcije moramo tako izpostaviti dvojno vlogo, ki jo ima država v sodobni družbi. Prvič, popravlja napake sistema, ki je težnje po uresničevanju zasebnih interesov in uveljavljanju pravic prignal skoraj do roba svojih zmogljivosti, in drugič, sledi razvoju in družbenemu napredku in tako nemalokrat s svojimi ukrepi posega v sfere, kjer praktično obstaja potreba po reguliranju. Vprašljiva tako ostaja le še izbira pravega načina regulacije.

5.5 PRIPRAVA BOLJŠIH PREDPISOV[97]

Ustvarjanje kvalitetnega regulatornega okolja je kombinacija procesov deregulacije (ex-post) in boljše priprave predpisov (ex ante). Zahteve po boljši regulaciji se stopnjujejo, zato je treba oblikovati in sprejeti takšne regulativne okvirje, ki bodo omogočali transparentno, odgovorno in v prihodnost orientirano strukturiranje državne regulacije. Sam koncept priprave boljših predpisov[98] se ves čas izpopolnjuje. Principi priprave boljših predpisov ustvarjajo okolje, v katerem lahko svojo podjetniško orientirano miselnost uresničujejo tisti, ki želijo sodelovati in nastopati na trgu, hkrati pa je naloga takšne regulacije tudi usmerjanje drugih področij na način, da omejuje negativne posledice za družbeno strukturo, ki jih prinaša tržni kapitalizem. Zakoni in ostali akti so osnova za zagotovitev zgoraj navedenih pogojev za delovanje družbe. 'Better regulation' ali priprava boljših predpisov je del politike regulacije, ki jo države članice v EU zasledujejo. Sestavljajo jo štirje stebri[99], in sicer so to a) izvajanje presoj učinkov predpisov[100], b) posvetovanje in sodelovanje

[97] Slovenska terminologija se je pri interpretaciji termina *'better regulation'* sprva osredotočila na prevod boljša priprava predpisov (kjer je implicirana osredotočenost na postopek priprave pravnega akta), nato je razumevanje usmerila v pripravo boljših predpisov (osredotočenost na končni cilj procesa, torej boljši, kakovostnejši pravni akt).

[98] ''Priprava boljših predpisov temelji na: a) zasledovanju jasno zastavljenih javnopolitičnih ciljev, b) trdni pravni in empirični podlagi, c) proizvajanju prednosti, ki upravičujejo stroške, upoštevajoč distribucijo učinkov v družbi in upoštevajoč gospodarske, okoljske in socialne učinke na družbo, č) minimiziranju stroškov in tržnih ukrivljanj, d) pospeševanju inovativnosti preko tržnih spodbud in ciljno usmerjenih pristopov, e) preprostosti, jasnosti in praktičnosti za uporabnika, f) skladnosti z ostalo regulacijo in javnimi politikami in g) usklajenosti s konkurenčno, trgovinsko in investicijsko politiko na nacionalni in nadnacionalni ravni'' (OECD 2010, 9–22; Radaelli 2010, 168–69).

[99] Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo (2013b) med štiri stebre priprave boljših predpisov uvršča *presojo učinkov zakonodaje/predpisov in politik* (to opredeli kot ključno za kakovostno oblikovanje predlogov predpisov na podlagi izvedbe analiz ekonomskih, okoljskih in socialnih učinkov), *sodelovanje z javnostjo* (opredeljeno kot zagotovitev primerne vključenosti strokovne in druge zainteresirane javnosti v najzgodnejšo fazo postopka priprave predlogov predpisov), *poenostavitev zakonodaje* (naj bi vključevala različne načine doseganja večje jasnosti predpisov; razveljavitve, kodifikacije, preoblikovanje …) in pa *odpravo administrativnih ovir* (proces je opredeljen kot ''vsi procesi zmanjšanja, odprave ali preprečitve administrativnih bremen vključno z merjenjem administrativnih stroškov, ki jih povzroča zakonodaja gospodarskim subjektom ali državljanom'').

[100] RIA – Regulatory Impact Assessment. Na tem mestu velja omeniti, da je razvoj termina v slovenskem prostoru zajemal različne opredelitve, kot so npr. presoja učinkov predpisov, presoja vplivov predpisov, presoja posledic predpisov, analiza učinkov predpisov in celo presoja učinkov

z zainteresiranimi javnostmi, c) odprava administrativnih ovir in č) poenostavitev zakonodaje.

Slika 5.4: Zamisel štirih stebrov priprave boljših predpisov

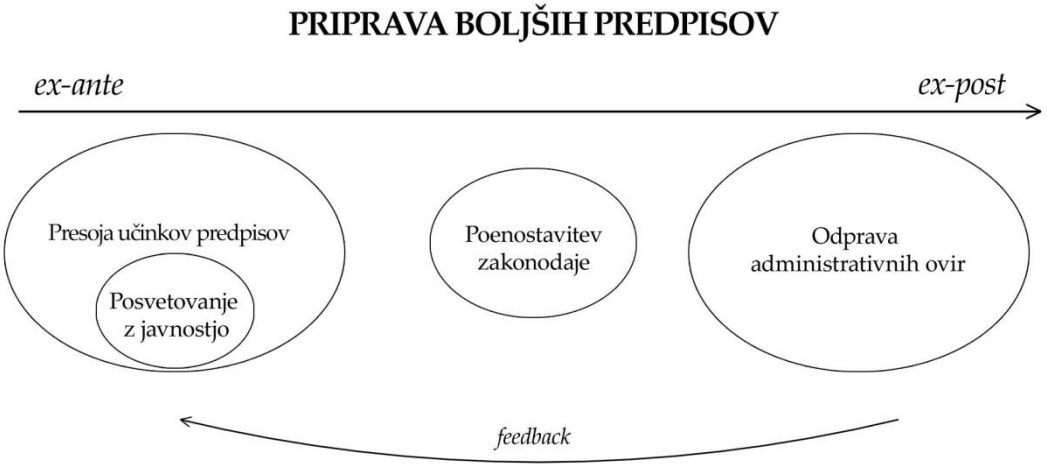
Vir: Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo (2013b).

V okviru politike regulacije prihaja do strukturiranja razmerja med državo, državljani in podjetji. Pri tem se omenjena politika osredotoča na tri ključna vprašanja, in sicer *kaj* regulirati, *koga* regulirati in *kako* regulirati (OECD 2010). Opira se na zamisel štirih stebrov priprave boljših predpisov, vendar menimo, da izbrani pristop v celoti ne upošteva razmerja med posameznimi stebri. Trdimo, da klasifikacija ločevanja posameznih stebrov, ki jo nadnacionalna in nacionalna raven uporabljata v diskurzu glede politike priprave boljših predpisov, ni smiselna, zato

regulacije (PUR), ki jo uporablja Kovač (2009). Zaradi prej omenjene želje po kontinuiteti uporabe določenega termina v disertaciji uporabljamo besedno zvezo presoja učinkov predpisov.

bomo v nadaljevanju predstavili delitev koncepta priprave boljših predpisov glede na naše razumevanje vključenih elementov.

Slika 5.5: Razmerje med stebri priprave boljših predpisov



Vir: Lastna izdelava (2016).

5.5.1 Presoja učinkov predpisov

Presoja učinkov predpisov je prepoznana kot eno izmed najpomembnejših in večplastnih orodij pri pripravi boljših predpisov. V osnovi jo lahko razdelimo na presojo pred implementacijo (ex-ante) in presojo po implementaciji (ex-post). Gledano z vidika analize politik lahko celo ugotovimo, da bi slednje praktično lahko kategorizirali kot evalvacijo javne politike (posledično tudi predpisa), saj se ukvarja z analizo že obstoječega.

Presoja učinkov predpisov je osnovana na nizu smernic za določanje javnopolitičnih problemov; oceni zatečenega stanja, identifikaciji regulativnih možnosti (vključno s tradicionalno regulacijo v obliki vodenja in nadzora), posvetovanju z deležniki in

ekonomski analizi možnosti, ki so na voljo. Kot takšen je instrument, ki ima potencial za spremembo procesa priprave novih pravil in zakonodaje na splošno, hkrati pa je tudi nastajajoč instrument vladovanja[101], ki lahko okrepi izvajanje regulativnega procesa in razmerja med izvršno vejo oblasti ter deležniki.

Hope (2009, 79–81) identificira tri ključne dejavnike izvajanja državne oblasti; to so: "(1) proces izbire in vzpostavitve vladajoče institucije, njena odgovornost, nadzor in zamenjava, (2) sposobnost državne oblasti, da ustrezno upravlja z resursi in oblikuje ter implementira konkretne javne politike in (3) spoštovanje državljanov in države do institucij, ki urejajo politična, gospodarska in socialna razmerja med temi istimi državljani in državo". Oblikovalci javnih politik zasledujejo načine, s katerimi bi na najboljši mogoč način zagotovili javne dobrine in storitve. V tem procesu (Bozeman 2002) iščejo optimalne rešitve preko vladajoče oblasti, zasebnega sektorja, javno-zasebnih partnerstev ali drugih tipov hibridnih institucij. Glede na to sta zelo pomembni vprašanji, ki ju izpostavlja Bozeman (2002), in sicer, pod kakšnimi pogoji se v najboljši meri skrbi za javni interes in kakšna je dejanska vrednost javnih resursov, dobrin in storitev. Težava je v tem, da ekonomski pristopi niso

[101] Za prevod termina governance uporabljamo vladovanje. "Vzpon termina *governance* povezujemo predvsem z diskurzom o globalizaciji, reformah javnega sektorja ter spremembah razmerij med državo in civilno družbo" (Bačlija in drugi 2013, 101). Bačlija in drugi (2013, 107) označujejo proces vladovanja kot "bolj ekstenziven in odprt, ki poleg oblastnih vključuje tudi druge akterje". Koncept vladovanja posega v sfero javnega in zasebnega. Horizontalne strukture omogočajo državni oblasti, da javne politike oblikuje ob pomoči nevladnih organizacij, interesnih skupin in ostalih akterjev. Nekateri avtorji (Peters in Pierre 1998; Weiss 2000; Hooghe in Marks 2003; Hout 2010) opažajo, da nacionalne vlade niso več edine, ki vplivajo na gospodarstvo in družbo preko javnih politik. Prihaja namreč do zmanjšanja njihovih zmožnosti, da izolirajo svoja gospodarstva in družbe od globalnih pritiskov. Meier (2010) opozarja, da kljub splošnemu dojemanju vladovanja kot procesa, ki je inovativen in širok, kar se tiče javnih politik in delovanja javne uprave, gre predvsem za vračanje k tradicionalnim funkcijam javne uprave in politologije. Presoja učinkov predpisov se konceptu vladovanja močno približa, saj sooča različne deležnike, koordinira njihove (različne) interese in skrbi za zaščito javnega interesa. Kooiman (1993, 48) poudarja uporabnost tovrstnega razumevanja, saj se lahko z razumevanjem procesa vladovanja dinamike, kompleksnosti in raznolikosti sodobnih družb lažje soočimo z nestabilnostjo, negotovostjo, celo kaosom, dolgoročnimi perspektivami in širšo orientacijo ter pomenom javnih politik. Težava tega koncepta je podobna težavam, s katerimi se soočajo ustvarjalci javnih politik v sodobni državi. Bistvo problema tega koncepta je občutljivo ravnotežje med skupnim (javnim) interesom in posameznimi zasebnimi interesi (Metcalfe 1993; Bevir 2011).

kompatibilni s pristopi, ki temeljijo na socialni osnovi (solidarnost, skupno dobro, tudi javni interes). Neoliberalna koncepcija vladovanja pojem oz. koncept vladovanja razume kot neke vrste arhitekta za izgradnjo sistema, ki bo omogočal delovanje trga. Izkrivlja njegovo vrednost in dobro vladovanje označuje kot takšno, s katerim država ustvari institucije za vzdržnost in kontinuirano delovanje tržnih mehanizmov. Učinkovitost javne uprave, menedžment javnih financ, vladavina prava, decentralizacija ter regulacija gospodarstva so teoremi, ki se zasledujejo v želji po prevladi sistema tržnega gospodarstva. Za obdobje vpeljave neoliberalnih načel je značilno podleganje pritiskom tehnoloških inovacij, gospodarskih in ideoloških sil, ki so popolnoma preoblikovale obstoječe načine regulacije in nadzora. Majone (1997, 143) opozori, da teh procesov ne gre označevati kot 'deregulacijo'. Ne gre namreč za odstranitev regulacije javnega, ampak predvsem za kombinacijo različnih pristopov k regulaciji; na neki drugi stopnji v obliki procesa vladovanja.

Vzroki za porast ali umik regulacije se skrivajo v težnjah zasledovanja različnih interesov. Presoja učinkov predpisov omogoča ugotavljanje doseganja končnih ciljev predpisov in preoblikovanje na način, da pride do oblikovanja boljše regulacije. Winston in drugi (1994, 1) se sprašujejo, "kaj povzroči porast (kot v primeru socialne regulacije v 1970. in umik regulacije (kot v primeru ekonomske/gospodarske regulacije v 1980.)". V obeh primerih[102] nihanja lahko prepreči priprava boljših predpisov, ki s svojimi elementi predvidi kritične elemente pri oblikovanju predpisov, hkrati pa s pomočjo orodij, kot je presoja učinkov predpisov, prispeva k uravnoteženju interesov.

[102] Lesser (2000) govori o dveh temeljnih modelih regulacije, in sicer o ekonomski regulaciji in socialni regulaciji. Za prvo pravi, da jo državna oblast uporablja za povečanje konkurenčnosti, določanje cenovne politike in kvalitete določenih javnih storitev, hkrati pa preprečuje destruktivne prakse, ki nastajajo na trgu. Socialno regulacijo pa pojmuje kot regulacijo, ki ščiti družbo. Prav ta diskurz je zanimiv za naše razumevanje regulacije kot varovala javnega interesa. Namen tega tipa regulacije naj bi se namreč po Lesserjevem mnenju skrival v izboljšanju kvalitete življenja in to preko zaščite posameznikov v družbi pred resnimi tveganji. Kot zanimivost omeni še, da se za ta dva diametralno nasprotna modela regulacije uporablja tudi distinkcija nova (socialna) in stara (ekonomska) regulacija.

Presoja učinkov predpisov je preko optimizacije obstoječih predpisov usmerjena tudi v zasledovanje socialne blaginje in je v primerjavi z metodo merjenja stroškov[103], ki je bolj usmerjena v deregulacijo in zmanjšanje stroškov regulacije, ne glede na to, ali to vpliva na socialno blaginjo ali ne, precej celovitejši pristop k oblikovanju boljše politike regulacije (Coletti in Radaelli 2013, 2–4). Radaelli (2010, 164) nadalje pravi, da je presoja učinkov predpisov termin, ki zajema bistvo, ki naj bi predstavljalo racionalni, na dokazih temelječ, v celoti dokumentiran in odprt pristop k oblikovanju predpisov in prava v celoti.

Treba je omeniti, da k presoji učinkov predpisov lahko pristopimo na več načinov in da določene države pri izbiri načina odstopajo od drugih. Pristop je v različnih državah uporabljen različno, z namenom prilagoditve političnim potrebam ali pa se je v posamezni državi preprosto sčasoma spremenil zaradi spremembe raznih dejavnikov na oblasti (prav tam).

Coletti in Radaelli (2013) trdita, da ko javnopolitični odločevalci sprejmejo določen javnopolitični instrument, si v tem procesu dopustijo možnost za različne načine zaznavanja javnopolitičnih problemov. To nastane zaradi tega, ker so javnopolitični instrumenti pogojeni s predpostavkami in domnevami glede razmerja med javno politiko in gospodarstvom. Presoja učinkov predpisov je javnopolitični instrument za uresničevanje in optimizacijo politike regulacije. Coletti in Radaelli (prav tam) ga opišeta kot standardno šablono za analizo regulatornih predlogov. Pravita namreč, da celotni proces predstavlja definiranje problema, posvetovanje, opredelitev alternativnih rešitev problema, ekonomsko analizo različnih možnosti in končni izbor, ki jih je mogoče opredeliti kot *ex ante* pristop k izboljšanju regulacije. Staroňova (2010, 118) predstavi temeljno vizijo presoje učinkov predpisov, saj jo razume kot "orodje v rokah političnih odločevalcev, katerega cilj je optimizacija regulatornih učinkov". Pri tem izpostavi še dva pomembna kriterija, ki povečujeta učinkovitost

[103] SCM (Standard Cost Methodology) metoda.

končnih predpisov, in sicer gre za "strukturiranje oz. formalizacijo okvirja za presojo učinkov predpisa in trajanje izvajanja presoje učinkov predpisov. Bolj je okvir za presojo učinkov predpisov strukturiran, večja je verjetnost večje učinkovitosti končnih predpisov, in dlje, kot je presoja učinkov predpisov v uporabi, boljši naj bi bili rezultati njene implementacije" (prav tam, 119).

Zavedanje o tem, da je presoja učinkov predpisov temelj ustvarjanja boljšega regulatornega okolja, je ključno pri razmišljanju, ki povezuje elemente boljše priprave predpisov v koherentno celoto. Staroňova (2010) recimo govori o tem, da se kvaliteta informacij, ki jih pridobimo preko presoje učinkov predpisov, lahko deli na tri dimenzije: prva dimenzija je povezana s področjem, ki ga regulatorni problem naslavlja, druga predstavlja tipe analize presoj učinkov, tretja pa predstavlja proces posvetovanja. Prav ta klasifikacija nazorno nakaže, da je posvetovanje z javnostjo integrirano v sam proces presoje učinkov predpisov ter ga zato ni smiselno obravnavati kot ločen segment.

5.5.2 Sodelovanje oz. posvetovanje z javnostjo

Če sledimo mnenju Staroňove (2010), ki proces posvetovanja označi kot način, preko katerega se določijo vpletene stranke in so nato vpete tako v proces oblikovanja javnih politik kot tudi v proces predstavitve rezultatov teh posvetovanj, potem dobimo širši okvir presoje učinkov predpisov. Zagovarjamo namreč trditev, da je posvetovanje z javnostjo, namenjeno vključevanju strokovne in druge zainteresirane javnosti, pomemben element boljše priprave predpisov in glede na značilnosti sodi že v najzgodnejšo fazo postopka priprave predlogov predpisov, tj. v presojo učinkov predpisov. Skrb in odgovornost državljanov za sooblikovanje okolja, v katerem delujejo, mora postati del kolektivne zavesti javnosti. Resolucija o normativni dejavnosti (2009, 1) pravi, da so "vsebinsko ustrezni, pravno pravilni in nomotehnično urejeni, skratka dobri predpisi, samo eden, vendar pa hkrati nepogrešljiv pogoj za učinkovitost prava in dobro delovanje države kot pravne

države". Konzervativni (socialni) dejavniki so tu prepoznani kot delovanje javnosti z namenom ustvarjanja solidarnosti, skupnega prispevka k oblikovanju pravnih pravil in zasledovanju javnega interesa. Predpisi namreč ustvarjajo pravno okolje za mirno reševanje nasprotij, ki jih prinašajo različni interesi v družbi. In ti interesi so največkrat vzrok za slab končni rezultat predpisa, ki ga je nato treba spreminjati. Da do tega ne bi prihajalo oz. da bi bile takšne situacije čim redkejše, se v proces oblikovanja predpisov (čim aktivneje) vključuje javnost[104].

"Kakovost predpisa je v prvi vrsti odvisna od njegove vsebine, od tega, ali predpis normira prava vprašanja, ali država s predpisovanjem in prepovedovanjem različnih ravnanj uspešno usmerja družbeni razvoj in določa pravila poštenega in pravičnega sožitja med ljudmi, ne da bi jim postavljala nepotrebne zahteve in povzročila nepotrebne težave pri njihovem vsakdanjem življenju in delu" (Resolucija o normativni dejavnosti 2009, 1). Kriterij nepotrebnosti je velikokrat izražen skozi interesne težnje posameznikov in tu je naloga normodajalca najtežja. Elementi (neo)liberalnega razmišljanja namreč vpeljujejo logiko odprave omejitev in deregulacije (ki je posledica nesmotrnih, zastarelih ali drugače neuporabnih predpisov), s katerimi se mnogokrat zasleduje interese, ki so v nasprotju z javnim interesom (ali pa vsaj ne upoštevajo javnega interesa v celoti).

Sodelovanje z javnostjo naj bi občutno prispevalo k demokraciji in/ali oblikovanju javnih politik. Van Damme in Brans (2012) pravita, da je zgodnje vključevanje nujno, v kolikor želimo povečati možnosti zastopanja interesov in perspektive različnih deležnikov. Obenem (prav tam) označita proces sodelovanja z javnostjo kot interaktivno formacijo javnih politik. S tem označujeta vstopno (širok dostop do procesa oblikovanja javnih politik) in procesno legitimnost (pošten in transparenten postopek). Sodelovanje z javnostjo torej označuje koncept z močno normativno

[104] Nekatere definicije se osredotočajo tudi na stopnjo vpliva (soustvarjanje ali celo soodločanje), ki jo imajo udeleženci v procesu interaktivnega formiranja javnih politik (Van Damme in Brans 2012).

komponento, ki poudarja odprtost postopka oblikovanja javne politike. Ta odprtost se nanaša tako na specifična postopkovna pravila glede vstopa novih akterjev, širok spekter odločitev, o katerih se posvetuje, kot tudi na odprt proces interakcije in odločanja med udeleženci in vladnimi akterji.

Številni avtorji (Edelenboos in Klijn 2005; Mayer in drugi 2005; Hendriks 2010; Van Damme in Brans 2012) se strinjajo, da sodelovanje z javnostjo v prvi vrsti daje možnost širši množici, da priskrbi povratno informacijo normodajalcu in s tem neposredno sodeluje pri pripravi boljšega regulatornega okolja. Sestavni del boljšega predpisa je uporabnost predpisa v praksi in prav javnost lahko na tej točki poda mnenje o uporabnosti – mnenje končnega uporabnika v procesu boljše priprave predpisov je dejavnik, ki bi pri zasnovi predpisa moral biti upoštevan.

Izhodišče kakovostne javne uprave leži tudi v zadovoljstvu uporabnikov z njenimi storitvami. Priprava takšnih predpisov, ki omogočajo uresničevanje javnih politik in omogočajo javnosti (širšemu krogu ljudi) sodelovanje pri pripravi in sprejemanju, je prepoznana kot želeni cilj sodobnih ustvarjalcev javnih politik. Pri vključevanju javnosti je treba zasledovati naslednja načela (Resolucija o normativni dejavnosti 2009): načelo pravočasnosti, načelo odprtosti, načelo dostopnosti, načelo odzivnosti, načelo transparentnosti ter načelo sledljivosti. V praksi pa so se uveljavila še minimalna priporočila, ki postavljajo rok za sodelovanje javnosti pri pripravi predpisa, vključujejo pripravo povzetka s ključnimi vprašanji ter strokovno podlago in pripravo poročila ter pozivajo k izvedbi vključevanja javnosti na način, ki zagotavlja odziv tistih družbenih skupin, ki so opredeljene kot ciljne.

Procesi družbenih sprememb (evropeizacija, tehnološki napredek) povzročajo vse večje razslojevanje v družbi in s tem dodatno prispevajo h kompleksnosti urejanja družbenih razmerij. Vpletenost javnosti mora biti razumeta kot dobrodošla pomoč, vendar ne sme priti do prelaganja odgovornosti za posledice nastalih predpisov.

Državljani lahko sodelujejo pri vsebini javnih politik in identifikaciji problematičnih področij, ki zahtevajo spremembe v obliki korekcije obstoječih predpisov ali oblikovanja novih, ustreznejših rešitev. Sodelovanje javnosti bi moralo služiti kot orodje v rokah javnopolitičnih odločevalcev, da se dosežejo boljša kakovost, večja družbena sprejemljivost in legitimnost predpisov.

5.5.3 Poenostavitev zakonodaje

Težnje po izboljšanju regulatornega okolja se povečujejo (Shaffer 2012; Sinclair 2012), to pa nujno vključuje tudi poenostavitev obstoječe zakonodaje. Shaffer (2012, 230) pravi, da različni akterji prispevajo k spreminjanju in modernizaciji prava. Iz tega naslova je treba zagotoviti, da se nomotehnična ureditev pravnih besedil optimizira na način, ki bo zakonodajo podrobno raztolmačil, hkrati pa jo približal tudi končnemu uporabniku, ki mu je tudi namenjena. Čeprav opozarjamo, da je končni učinek regulacije za končnega uporabnika najpomembnejši, ne smemo zanemariti pomena urejanja regulacije tudi na nomotehnični ravni. Grad (2012, 214) pravi, da je nomotehnika[105] v ožjem smislu "nadvse pomembna prvina izdelave predpisa, vendar je za pripravo dobrega predpisa pomembno še nekaj prvin, ki bi jih lahko skupaj z nomotehniko v opisanem pomenu šteli za nomotehniko v širšem pomenu". Kadar govorimo o pripravi boljših predpisov, vedno govorimo o izboljšanju kakovosti regulacije. Upoštevanje nomotehničnih smernic izboljšuje kakovost regulacije predvsem v smislu večje jasnosti in nedvoumnosti (Grad 2012) ter preciznosti (Šinkovec 2008), vendar bi bilo govoriti o nomotehniki kot o ključnem elementu kakovosti vsaj zavajajoče, če ne nekorektno. V procesu priprave boljših predpisov tako nomotehnika ni zagotovilo za kakovost, lahko pa vsekakor ob predpostavki izvajanja tudi ostalih bistvenih elementov priprave boljših predpisov dodatno prispeva k večji kakovosti regulacije.

[105] Grad (2012, 214) nomotehniko opredeli kot "tehniko pisanja in oblikovanja zakonov ter drugih splošnih aktov", Kečanovič in Igličar (2013, 283) pa jo razumeta kot "znanstveno utemeljen pristop k izdelavi in sprejemanju splošnih predpisov".

Tudi zato element poenostavitve uvrščamo med pomembne dejavnike boljše priprave predpisov. Proces poenostavitve je vidni segment približevanja oblikovanja regulacije širši javnosti. Približanje zakonodaje (ter njenega razumevanja) ljudem (širši javnosti) prav gotovo sodi v okvir javnega interesa.

Evropski[106] program za uspešnost in učinkovitost regulatornega okolja (REFIT) sistematično pregleduje evropsko zakonodajo, s čimer preverja, ali so cilji predpisov doseženi, zaznava regulatorne obremenitve, neučinkovitosti zakonodaje in identificira priložnosti za nadaljnje poenostavitve[107]. Poenostavitev zakonodaje v obliko, ki je razumljiva uporabnikom, pa bi moral biti temeljni cilj pripravljavcev predpisov že v začetni točki in tudi na nacionalni ravni. Celotni proces boljše priprave predpisov je namreč usmerjen v redukcijo in izboljšanje tako obstoječe kot tudi bodoče zakonodaje, k čemur prav gotovo lahko prispeva tudi nomotehnična optimizacija regulacije.

5.5.4 Odprava administrativnih ovir

Odprava administrativnih ovir je prepoznana kot eden ključnih dejavnikov za izboljšanje regulatornega okolja za (novonastala in obstoječa) podjetja, državljane in upravo. Proces njihove odprave je del modernizacije javne uprave, učinkovitejša regulacija družbenega sistema pa za sam sistem pomeni tudi precejšnjo razbremenitev. Reforme sodobnih sistemov javne uprave stremijo predvsem k zmanjševanju intervencije in optimizaciji tistih procesov, ki so z regulatornega vidika nujno potrebni. Kakovostna regulacija namreč omogoča, da gospodarske

[106] Na nadnacionalni ravni proces poenostavitve zakonodaje (Evropska komisija 2014 zajema številne metode, med katere sodijo *kodifikacija* (združitev različnih zakonov ali nepisanih pravnih določil v enoten (zakonski) tekst), *preoblikovanje* (podobno kot kodifikacija; preoblikovanje zakonodaje na podlagi dopolnitve in kodifikacije določenega akta ter zamenjava direktiv z uredbami), *razveljavitev* (odstranitev nepotrebne in nepomembne zakonodaje), *pregledovanje* (posodobitev zakonodaje) in *uporaba klavzule o časovni omejitvi* (po določenem obdobju se opravi pregled zakonodaje ali pa se zakonodaja avtomatično odstrani.

[107] Več o tem v Smart regulation (Evropska komisija 2014).

aktivnosti potekajo pospešeno, nemoteno, predvsem pa da svoj čas in kapital podjetja usmerjajo v svojo osnovno dejavnost, ne pa v soočanje z birokracijo.

V sodobni družbi, kjer je konflikt med delom in kapitalom vedno očitnejši, so javne politike, ki omogočajo nemoteno poslovanje in ustanavljanje (potencialno) inovativnih podjetij, razpete med (neo)liberalnimi in konzervativnimi oblikami. Področje odprave administrativnih ovir prikazuje vlogo države pri krepitvi gospodarskega okolja in s tem položaja podjetij, hkrati pa trdimo, da ta steber boljše priprave predpisov ponazarja pomembno vlogo, ki jo ima državna intervencija za uresničevanje javnega interesa.

Konstrukt koncepta odprave administrativnih ovir se vrti okrog razumevanja pojma birokratizicije, ki jo Virant (2008) opiše kot zniževanje kakovosti življenja državljanov zaradi obstoja številnih administrativnih bremen ter poslabšanje pogojev poslovanja za podjetja in s tem slabitev njihove konkurenčnosti. Razbremenitev gospodarstva poteka preko različnih projektov v številnih evropskih državah, čeprav pod različnimi termini. Prav to pa vodi v rahlo terminološko zmedo[108], saj pride do prepletanja terminov, kot so npr. *administrativne ovire, birokratske ovire, odprava administrativnih bremen, odprava administrativnih ovir* itn.

V Evropski uniji (EU) se zaradi želje po krepitvi trga poudarja pomen implementacije boljših predpisov, prav priprava boljših predpisov pa je pogojena z učinkovitimi pristopi k odpravi administrativnih ovir. Poenostavitev administrativnih obveznosti se torej primarno opravlja zaradi izboljšanja poslovnega okolja in s tem tekmovalnosti nacionalnega gospodarstva. Sprostitev resursov, ki jih podjetja namenjajo premostitvi administrativnih ovir[109], tako neposredno prispeva h

[108] Terminološki opredelitvi se bomo posvetili v enem izmed naslednjih poglavij.
[109] Administrativne ovire (glej Zatler 2007; Virant 2010) so tista pravila in postopki, zaradi katerih je končni cilj določenega predpisa težje dosegljiv (zato je tako s strani podjetij kot državljanov največkrat

gospodarski rasti (OECD 2008b). Administrativna bremena za podjetja v EU so bila na začetku leta 2005 ocenjena na 123,8 milijarde EUR (Evropska komisija 2012). Zaradi tega je odprava administrativnih ovir področje, ki mu EU namenja vedno več pozornosti[110]. Od 90. let naprej je EU na svoj dnevni red uvrščala izboljšanje regulacije, to pa nadgrajevala z uporabo različnih metod, kot sta standardni stroškovni model (SCM – Standard Cost Model) in ocenjevanje učinkov predpisov (RIA – Regulatory Impact Assessment). Vse to z namenom, da bi čim bolj poenostavila administrativno okolje (glej de Vries in drugi 1996; Baldwin in Black 2008; Burden in drugi 2012; Coletti in Radaelli 2013).

V procesu ustvarjanja spodbudnega gospodarskega okolja gre torej za iskanje ravnotežja med obstojem regulacije (pravil in postopkov) ter njihovo (ne)potrebnostjo. Ideologija v tem procesu igra pomembno vlogo, saj zaradi nje prihaja do razhajanj v uporabi tipa (načina) in količine regulacije. Obstoj pravil in postopkov z vidika neoliberalne miselnosti (prevečkrat tudi podjetniški vidik) je zaznan kot ovira, predvsem pa kot moteč dejavnik pri izpolnjevanju osnovnega poslanstva podjetij, tj. krepitvi gospodarskega okolja in pospeševanju gospodarske rasti. Ideološki konstrukt je namreč tisti, ki nam omogoča, da na spektru neoliberalno–konzervativno pojem administrativne ovire osmislimo kot moteč element pri delovanju trga (kot *oviro*) ali pa kot varovalko[111] (kot *potrebno regulacijo*) javnega interesa, ki skrbi za odpravljanje družbene neenakosti. Grafton in Permaloft (2001, 403–7) opozarjata na pomen ideologije, še posebej na spektru (neo)liberalno –

zaznan kot nepotreben). Vendar želimo izpostaviti, da administrativne ovire niso v osnovi problematične, saj je marsikatera legitimna, če nanjo gledamo z vidika ohranjanja regulativne funkcije države. Ob tem je treba poudariti, da je ravno omenjena 'nepotrebnost' ključni boj med konceptom trga in intervencije.

[110] Do leta 2012 je bilo v državah EU kot cilj sprejeto zmanjšanje stroškov administrativnih bremen za 25 odstotkov. Temu programu sledi tudi Slovenija, saj je začela s sistematičnim spremljanjem in odpravljanjem administrativnih ovir v okviru prenovljenega Akcijskega programa za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za leti 2012 in 2013 (več o tem na http://www.stopbirokraciji.si/program-25/).

[111] Rus (2001, 118) meni, da je eden od načinov za zaščito javnih interesov v zasebnem sektorju tudi vzpostavitev takšnih pravil, ki ''omejujejo dejavnost zasebnih subjektov''.

konzervativno, ki jo ima ta pri oblikovanju javnih politik. Ideologije imajo tendenco k ohranjanju svojih videnj različnih družbenih situacij. Spremembe v ideologiji so največkrat posledica zunanjih (ekonomskih, socialnih, tehnoloških) dejavnikov, ki vplivajo na ponovno razmišljanje o določeni problematiki. Kontrast pri oblikovanju javnih politik in odnosu do državne intervencije je najvidnejši predvsem pri izražanju nezadovoljstva z delovanjem trga in nasprotno, z delovanjem države. Liberalna misel, sploh kadar govorimo o regulaciji gospodarstva, je močno naklonjena teoriji, da tržni sistem "optimalno upravlja proizvodnjo in distribucijo zasebnih sredstev, a kljub temu včasih ne deluje. Kadar pride do takšne situacije, je državna intervencija zaželen pojav, a le v omejenem obsegu" (Grafton in Permaloft 2001, 407).

Pri ugotavljanju razmerja med državo in trgom se navezujemo na konzervativni pristop, ki zavrača nepotrebnost regulacije. S tem konzervativni pristop zagovarja širjenje miselnega okvirja v smislu upoštevanja pomembnega dejavnika, saj v končni rezultat oblikovanja regulacije vključuje tudi komponento javnega interesa. Zato omogoča, da o administrativnih ovirah razmišljamo tudi kot o regulaciji, ki ni nepotrebna, in tudi kot o delovanju v smeri zagotavljanja javnega interesa in sledenju načel solidarnosti ter odpravi neenakosti. Konzervativni pristop, ki poudarja socialno funkcijo države, izpostavlja pomen regulativne in redistributivne funkcije. Ker se sodobne družbene ureditve navadno nahajajo med obema skrajnostma, so se razvili novi modeli intervencije.

Dobro zasnovana zakonodaja lahko postane koristna za celotno družbo, če so njeni mehanizmi uporabljeni sistematično. Glavna značilnost takšnega vidika je v strukturiranju države kot socialnega korektiva. Intervencija države predstavlja red, ki je v nasprotju z neoliberalno zamislijo svobode (nevtralnost in splošnost pravnih

pravil). Konzervativni vidik zagovarja družbeno funkcijo prava in potrebnosti regulacije[112] zaradi zaščite javnega interesa.

Ne glede na prevladujoče težnje po *ad hoc* odpravi administrativnih ovir poudarjamo, da gre za proces iskanja optimalnih rešitev, ki nikakor ni enoznačen. Že sama kompleksnost področja ne dovoljuje enostavne rešitve, saj pogosto prepletanje pojmov *administrativni stroški*, *administrativna bremena* in *administrativne ovire* nikakor ne olajšujejo dela ustvarjalcem regulacije. Priprava boljših predpisov je ključnega pomena za doseganje rasti, predvsem pa izboljšanja konkurenčnosti podjetij. V središču pozornosti tega pristopa je minimiziranje administrativnih bremen za podjetja. Da bi bil tovrsten pristop sploh lahko učinkovit, je najprej treba ugotoviti, kje prihaja do nastanka bremen, in poiskati načine za njihovo odpravo. S tega vidika lahko ugotovimo, da je merjenje ključna faza pri identifikaciji ter redukciji administrativnih bremen. S tem namenom na nivoju Evropske unije obstaja enotna metodologija za merjenje stroškov, ki je povzeta po metodologiji SCM (*Standard Cost Model Methodology*)[113].

Administrativne ovire so koncipirane kot težava, zaradi katere se izgubljajo pomembni resursi, tako finančni kot časovni, zaradi katerih podjetja nato ne morejo poslovati v okviru svojih potencialov. Želja po debirokratizaciji poslovanja je vse pogostejši pojav, vendar opozarjamo, da je treba k debirokratizaciji pristopiti smiselno. Oblikovanje regulacije, ki ne povzroča dodatnih bremen za vpletene, bi moral biti cilj njenih oblikovalcev. Trdimo, da je pravo poslanstvo odprave administrativnih ovir (kar implicira že sam termin odprava) odpravljanje že

[112] Bugarič (1995, 375) je kritičen do nevtralnosti državnega ukrepanja, saj meni, da ''takšna nevtralnost proizvaja podhranjeno razumevanje demokracije''.

[113] Metoda SCM je metoda za določanje administrativnih bremen za podjetja/državljane, ki so posledica regulacije. Gre za kvantitativno metodologijo, ki se lahko aplicira v vseh državah in na različnih nivojih. Omogoča merjenje posameznega zakona, izbranih zakonskih področij ali osnovno merjenje zakonodajnega okvirja v posamezni državi. Ta metodologija pa gre še korak naprej in je primerna tako za merjenje predlogov za poenostavitve kot tudi za administrativne posledice novega zakonodajnega predloga (OECD 2008a).

obstoječih ovir (torej *ex post* segment). Osredotočenost na preprečevanje nastanka samih administrativnih ovir spada že v ocenjevanje učinkov predpisov, kjer se s temeljito analizo preprečuje nastanek potencialno bremenilnih predpisov in postopkov.

Država kot koordinator interesov intervenira med interesi zasebnega sektorja (kapitalom) in interesi javnega sektorja (javni interes). Njena vloga tako postaja vse pomembnejša, deregulacija sama po sebi zaradi zasledovanja javnega interesa pa tako ne sme postati vodilo. Trpin (1996, 537) pravi, da je "učinkovitost vladne intervencije z regulacijo dvomljiva, vendar se kljub temu zunanji in notranji pritisk po njeni vse večji uporabi ne zmanjšuje, saj jo še vedno štejejo kot čarobno formulo reševanja vseh problemov. Reformni procesi naj bi tako šli na eni strani v smeri reduciranja obsega in stroškov regulacije, na drugi strani pa v smeri izboljšanja njene kvalitete".

POGLAVJE 6

ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR KOT PODLAGA ZA DOLOČANJE STOPNJE DRŽAVNEGA INTERVENCIONIZMA

6.1 PODJETNIŠKI VIDIK ODPRAVE ADMINISTRATIVNIH OVIR

V tem poglavju se bomo posvetili administrativnim oviram in njihovemu vplivu na poslovanje podjetij. Pri zasledovanju ciljev javne politike odprave administrativnih ovir se ukrepi usmerjajo v optimizacijo regulatornega okvirja na način, v katerem so kot prevladujoča ciljna skupina izpostavljena prav podjetja (kljub temu da so v proces vključene tudi druge ciljne skupine, kot so državljani in javni sektor). Kljub primarni usmerjenosti v podjetja pa je treba o smiselnosti tako enostranske vizije temeljito razmisliti, predvsem pa poiskati načine za odpravo administrativnih ovir, pri katerih integriteta javnega interesa ne bo vprašljiva.

Države po svetu vse bolj izpostavljajo pomembnost malih in srednje velikih podjetij za gospodarstvo (Bannock 2005), pri njihovem delovanju pa se velik pomen pripisuje tudi okolju, v katerem podjetja delujejo. Anton in Onofrei (2016) izpostavita, da temeljito razumevanje poslovanja podjetij ter zunanjih in notranjih dejavnikov, ki nanje vplivajo, določa začetno točko pri oblikovanju javnih politik za podporo malih in srednje velikih podjetij. Pri tem dodajata, da evalvacija preteklih državnih ukrepov predstavlja pogoj za krepitev bodočih javnopolitičnih usmeritev.

Naloge države pri zasledovanju krepitve okolja za delovanje malih in srednje velikih podjetij vključujejo spodbujanje podjetij pri poslovanju in odpravljanje morebitnih ovir za razvoj in rast podjetij (Hansford in drugi 2003). Nijsen in drugi (2008) menijo, da podjetja predstavljajo gonilno silo gospodarstva. Da bi bil učinek njihovega delovanja pozitiven kar za največji segment celotne družbe, pa skrbi ustrezna regulacija. Zmanjševanje nepotrebnih ovir za podjetja ne pomeni le izpolnjevanja potreb in zahtev določene skupine deležnikov, ampak krepitev blaginje družbe z ustvarjanjem regulacije, ki svoj namen doseže ob minimalnih stroških. Pri tem Kitching (2006) izpostavi, da podjetja pri uresničevanju svojih poslovnih ambicij in

ciljev svoje prakse prilagajo okoliščinam, v katerih se znajdejo. Regulativni okvir[114] predstavlja del tega širšega okvirja, ki sooblikuje cilje podjetij, vpliva na njihove resurse in posledično tudi na njihovo učinkovitost (Kitching 2006). Chittenden in Ambler (2015) poudarita, da manjše, kot je podjetje, sorazmerno večje stroške zaradi regulacije utrpi v primerjavi z večjimi podjetji. Do tega pride, ker je njihov prihodek od prodaje običajno manjši, zato se stroški pri malih podjetjih razpršijo v manjši meri.

Izogibanje nastajanju nepotrebnih stroškov, ki nastanejo kot posledica izpolnjevanja zahtev regulacije, implicira zmagovalno situacijo za vse vpletene strani, tako za poslovni sektor, državo kot posledično tudi za družbo kot celoto (Nijsen in drugi 2008). Težave, ki jih stroški izpolnjevanja regulatornih zadev povzročajo, so številne. Po mnenju Nijsna (2003) gre pri tem za skrite stroške (stroške, ki niso predvideni s strani oblikovalcev regulacije). Ti stroški[115] obremenjujejo podjetja pri poslovanju, s tem pa, gledano z makroekonomskega vidika, negativno vplivajo na gospodarsko rast.

Administrativne ovire v obliki nepotrebnih pravil in postopkov pri poslovanju podjetij povzročajo nepotrebne dodatne stroške (finančne, časovne ipd.), saj podjetja svoje resurse namesto v poslovanje usmerjajo v neproduktivne dejavnosti (Theodoropoulous 2009). Ovire so še toliko bolj izpostavljene, ko podjetja začenjajo s svojim poslovanjem in so v najranljivejši fazi podjetniškega cikla. Fokus poslovanja podjetja je namreč usmerjen v prodajo izdelkov in storitev, kar posledično pomeni, da dodatne (nepotrebne) aktivnosti niso pozitivno sprejete. Prav zato podjetja od

[114] Obenem Kitching (2006) priznava, da gre pri ustvarjanju regulativnega okvirja za zahtevno nalogo. Ob upoštevanju potreb podjetij mora država krmariti med zasledovanjem javnopolitičnih ciljev, pomembnih za podjetja, in zasledovanjem ostalih, prav tako visoko ovrednotenih javnopolitičnih ciljev.

[115] Ti stroški so v svoji naravi regresivni, kar pomeni, da so najbolj obremenjujoči za manjša podjetja (Nijsen 2003). Zaradi omejenih resursov so namreč tovrstna podjetja tista, ki breme stroškov občutijo kot večje, saj pri njihovem poslovanju predstavljajo precej večji delež, ki se nasprotno pri večjih podjetij bolj porazdeli, zaradi česar stroškovno breme v okviru njihovega poslovanja ni tako močno izpostavljeno.

države pričakujejo tudi, da bo ta znala prepoznati nekakovostno regulacijo, jo primerno preoblikovati (odpraviti ali pa optimizirati) in s tem omogočila, da se posvetijo svojim primarnim nalogam. Vlogo odprave administrativnih ovir za podjetja ponazarja Torriti (2012), saj meni, da bi popolno razumevanje tega, kako se podjetja različnih velikosti odzivajo na odpravo administrativnih ovir, omogočilo bolj ciljno usmerjene projekte merjenja stroškov in odprave ovir. To pa bi omogočilo nadgradnjo obstoječih ukrepov, saj bi lahko prišli do razjasnitve, v kakšni meri podjetja ponovno investirajo svoje resurse, ki jih sicer namenjajo ukvarjanju z izpolnjevanjem zahtev regulacije, in kako se struktura podjetij spreminja v primeru zmanjšanja količine administrativnih ovir.

Regulatorno okolje je lahko ključnega pomena za spodbujanje gospodarske rasti, ustvarjanje boljših pogojev za poslovanje podjetij ter spodbujanje inovativnosti. Regulacija vpliva na različne vidike poslovanja podjetij, med katere spadajo tako poslovanje podjetij ob izpolnjevanju standardnih dejavnosti podjetij kakor tudi vlaganja in razvoj. Okolje, v katerem je ovir za naštete vidike poslovanja manj, lahko z gotovostjo spodbuja tudi aktivnosti podjetij (Lautar 2010, 53).

Poel in drugi (2014) navajajo, da večina administrativnih ovir služi nekim družbenim ciljem, a je pri tem pomembno, da se ti cilji dosežejo ob minimalnih stroških za podjetja. V svoji raziskavi so preučevali povezave med obstojem administrativnih ovir in gospodarsko rastjo in na vzorcu 182 držav ugotovili, da večja stopnja administrativnih ovir negativno vpliva na gospodarsko rast. Analiza je pokazala, da se kot najpomembnejši komponenti, ki sta bistveni pri odpravi administrativnih ovir za podjetja, izpostavljata čas oziroma število postopkov za odprtje podjetja ter za plačevanje obveznih davkov. Iz tega izhaja tudi priporočilo, da bi se bilo v bodoče pri raziskovanju smotrno usmeriti na ugotovitev optimalnega časa/števila postopkov pri omenjenih dveh komponentah. Ta raziskava pa prinaša tudi konkretno povezavo med odpravo administrativnih ovir in gospodarsko rastjo, kjer na vzorcu 26 držav

EU avtorji ugotavljajo, da bi zmanjšanje administrativnih ovir za 25 % imelo pozitiven učinek na gospodarsko rast v višini 1,62 % (prav tam, 56).

6.2 PODJETJA V SODOBNI DRUŽBI

Vloga podjetij v sodobni družbi se transformira, pri čemer se predvsem spreminja zavedanje o njihovem pomenu, podjetja pa so označena kot znanilci napredka in sprememb. Številne raziskave so usmerjene v iskanje ključnih dejavnikov, ki povzročajo razvoj in gospodarsko rast (Carland in drugi 1984; Lu in Beamish 2001; Miller 2005; Hurst in drugi 2011; Nadkarni 2013).

Za enostavnejše razumevanje pomena podjetij in načina razvoja kulture, v kateri so ta postala gonilo družbe, je treba pogledati, kako se je vloga podjetja v sodobni družbi razvijala. Moderna zahodna družba je ideji trženja in poslovanja pridobila v 17. in 18. stoletju, ko je takratna filozofska revolucija prinesla zametke družbeno-političnega ideološkega konstrukta, danes bolj znanega pod terminom kapitalizem (Mumby-Croft in Berman Brown 2006). Prvi pristopi k uresničevanju poslovnih idej v okviru ustanavljanja podjetij so postavili temelj za njihovo ekspanzijo, k popularizaciji koncepta pa so nedvomno najbolj prispevali teoretski pristopi, ki ločujejo koncept poslovanja podjetij[116] od podjetništva[117] (Schumpeter[118] 1943; Kent in Kent in Sexton 1982; Drucker[119] 1986; Hawken 1988), a kljub temu obema pripisujejo

[116] Angl. *doing business*.

[117] Angl. *entrepreneurship*.

[118] Avtor podjetništvo razume kot gonilo razvoja, k čemur je v preteklosti močno prispevala teza o kreativni destrukciji. Slednja je povzeta iz ideje marksizma, v katerem naj bi kapitalistični sistem prav zaradi omenjene destruktivne narave kreativnega procesa deloval samouničevalno (Schumpeter 1943). Ideja močno ustreza neoliberalno usmerjenim javnim politikam in gre z ramo ob rami z ukrepi, kot so zmanjševanje in optimizacija proizvodnje ter dinamično poslovanje s stalnimi menjavami projektno usmerjenega dela in s tem zaposlenih. Administrativne ovire so v takšnem okolju skrajno nezaželene, saj onemogočajo dinamiko poslovanja s posvečanjem časa stvarem, ki so zaznane s strani podjetnikov kot nepotrebne.

[119] Drucker (1986) recimo meni, da je podjetništvo zgolj odraz ustvarjanja nove organizacije in da je vsak posameznik, ki ustanovi lastno podjetje, že razumljen kot podjetnik, pri tem pa ne potrebuje nobenih posebnih lastnosti (kot sta npr. inovativnost in nagnjenost k tveganju).

velik vpliv na gospodarsko rast in s tem posredno na povečevanje družbene blaginje[120]. Na tem mestu želimo izpostaviti, da poslovanje podjetij (*doing business*) razumemo kot širšo opredelitev, podjetništvo[121] (*entrepreneurship*) pa zgolj kot manjši segment znotraj okvira poslovanja podjetij. Bolj poglobljena analiza med obema terminoma ne bi služila primarnemu namenu disertacije, zaradi česar se navezujemo na pomen administrativnih ovir za poslovanje podjetij.

Podjetja so tista, ki iščejo, raziskujejo in izkoriščajo nove priložnosti na novih trgih (Reid 1962; Eckhardt in Shane 2003; Carlsson in drugi 2009), kar preoblikuje koncept dela, kot ga poznamo, in vpeljuje nove koncepte, kot je npr. samozaposlovanje. Slednjega izpostavlja Blanchflower (2000), a hkrati opozori, da ga ne gre avtomatsko povezovati s podjetniško miselnostjo. Ustvarjanje novih delovnih mest pa je od tovrstne miselnosti vedno bolj odvisno. Mumby-Croft in Berman Brown (2006) to označujeta kot nastanek in obstoj trajnostne kulture podjetništva, ob predpostavki, da uspešno poslovanje malih in srednje velikih podjetij zagotovi razcvet zaposlitvenih možnosti za tisti sloj, ki mu je bila ta možnost sicer odvzeta. Lazear (2005) podjetništvo razume kot proces združevanja različnih dejavnikov ob optimizaciji lastnega delovanja v procesu iskanja rešitev in uresničevanja idej. Vidimo lahko, da sama ustanovitev podjetja načeloma ne zadostuje kriteriju 'podjetnosti', a jo lahko razumemo kot namero in korak k izpolnjevanju omenjenih kriterijev. Poslovanje podjetja v praksi omogoča, da podjetje išče nove rešitve

[120] Številni avtorji (Carland in drugi 1984; Wennekers in Thurik 1999; Lu in Beamish 2001; Miller 2005; Hurst in drugi 2011) opozarjajo na obvezno upoštevanje določenih omejitev, kot je npr. dejstvo, da podjetništvo lahko vidno prispeva h gospodarskemu razvoju, a ob obvezni predpostavki in vedenju, da vsako podjetje ne deluje nujno 'podjetniško'.

[121] ''Podjetništvo je povezano s posamezniki, tako z njihovimi vrlinami kot dejanji (vlogami). Nove zamisli, ki jih podjetja ustvarjajo v svoji začetni fazi in preko inovacij, sestavljajo seveda poleg konkurenčnosti, najpomembnejše dejavnike, ki povezujejo podjetništvo z gospodarsko rastjo'' (Wennekers in Thurik 1999, 34). Širina znanja, kreativne rešitve in uporabnost so vrline, ki podjetniku omogočajo družbeno-koristni prispevek. Avtorja navajata še (prav tam, 29), da se je ''v zadnjih letih povečala pozornost glede vloge podjetništva pri pospeševanju gospodarskega razvoja. Številni ekonomisti in politiki sledijo intuiciji, da ima podjetništvo pozitiven vpliv na rast BDP-ja in zaposlovanja''.

oziroma skuša svoje poslovanje optimizirati, s čimer krepi podjetniško miselnost. Hkrati se podjetja borijo za svoj obstoj in za svoje delovanje ter razvoj iščejo okolje z najugodnejšimi pogoji za svoje poslovanje. Tudi zato države svoje sile usmerjajo v krepitev podjetniško podpornega okolja[122], tako preventivno kot kurativno. V okvir slednjega spada tudi odprava administrativnih ovir kot posledic slabega regulativnega okvirja, s pomočjo katere se stremi k redukciji obremenitev za podjetja.

Krepitev gospodarstva preko različnih načinov njegove razbremenitve poteka v številnih evropskih državah, čeprav ne vedno pod istim načinom pojmovanja, na kar smo opozorili že v enem izmed prejšnjih poglavij. Različni vidiki poslovanja podjetij ter vpliv njihovega poslovanja na gospodarsko klimo v določeni državi sta tematiki, ki sta bili že v preteklosti predmet raziskovanja (Karlsson in Karlsson 2002; Chell 2007; Spencer in drugi 2008; Dorobat in Topan 2015). Družba v času obsežnejše transformacije, katere enega izmed glavnih ciljev predstavljata krepitev vloge podjetij in posledično spodbujanje inovativne usmerjenosti, je postala izredno tekmovalna. Tovrstna usmerjenost je posledica neoliberalne koncepcije razumevanja javne uprave in minimiziranja pomena države kot glavnega antagonista delovanja prostemu trgu, s tem pa tudi razmaha podjetniške miselnosti. Ideološki okvir, znotraj katerega podjetja postajajo eden izmed stebrov sodobne družbe, ne razume pomena državnega intervencionizma kot nujne predpostavke demokratične družbe, temveč državo dojema zgolj kot strukturo, preko katere lahko udejanja premise lastne ideologije. Posegi države v trg se manifestirajo v pravnih aktih, ki regulirajo družbene dejavnosti. Iz tega izhajajo tudi mehanizmi odprave administrativnih ovir, ki so raznoliki glede na pospeševalno ali zaviralno moč, ki jo vršijo nad subjekti trga.

Prepoznavanje koristi, ki jo prinaša spodbujanje poslovanja podjetij, ostaja v primarni domeni države. Ekonomske vloge države in pomena, ki ga imajo podjetja

[122] Z besedno zvezo podjetniško podporno okolje označujemo okolje, v okviru katerega država s svojimi ukrepi/intervencijami (stimulativno ali destimulativno) vpliva na poslovanje podjetij.

za celotno družbo, se zavedajo tudi zagovorniki državocentrične teorije, na podlagi katere naj bi "država globoko posegala v ekonomijo in družbo razvitih industrijskih držav, da bi omogočila kapitalističnim političnim ekonomijam pospešeno ekonomsko rast ter hkratno upravljanje s socialnoekonomskimi konflikti" (Kustec Lipicer 2006, 144). Temu dejstvu navkljub je treba pri takšni interpretaciji opozoriti tudi na negativne vidike, saj kljub temu, da "moderne družbe prepoznavajo podjetja ter njihovo inovativnost kot ključne vire gospodarske rasti in večanja blaginje, inovativnost podjetij na določene deležnike vseeno vpliva produktivno, medtem ko na druge pa destruktivno" (Dew in Sarasvathy 2007, 267). V kolikor država podjetjem priznava vlogo znanilca razvoja in napredka, posledično svoje aktivnosti usmerja v oblikovanje javnih politik, ki podpirajo njihovo delovanje in razvoj. Slednje lahko stori v več fazah podjetniškega razvoja, nekaj izmed njih in implikacije za različne tipe podjetnikov pa prikazuje Tabela 6.1 v nadaljevanju:

Tabela 6.1: Povezave med podjetji in različnimi fazami razvoja ter možnosti gospodarske politike

Faza podjetniškega razvoja	Odprava ovir za vstop v podjetništvo	Odprava ovir za rast in širitev poslovanja	Zagotovitev svetovalnih storitev in financiranja iz javnih virov
NASTAJAJOČI PODJETNIKI IZ NUJE	Močan vpliv	Šibek vpliv	Močan vpliv
NASTAJAJOČI PODJETNIKI IZ PRILOŽNOSTI	Močan vpliv	Šibek vpliv	Močan vpliv
PODJETNIKI (NOVA IN UVELJAVLJENA PODJETJA)	Šibek vpliv	Močan vpliv	Močan vpliv

Vir: Bradač Hojnik in Rebernik (2011, 192).

Povezanost med poslovanjem podjetij, različnimi fazami njihovega razvoja (prvi dve kategoriji, kjer podjetje še ni formalno ustanovljeno in obstaja zgolj namera za vstop

na trg, ter tretja kategorija, kjer je podjetje že ustanovljeno in posluje) in možnostmi gospodarske politike (kamor spada tudi odprava administrativnih ovir) sta preučevala Bradač-Hojnik in Rebernik (2011), ugotovitve pa so prikazane v Tabeli 6.1. Raziskovala sta, kakšne so korelacije med ukrepi za odpravo administrativnih ovir in vplivom teh ukrepov v različnih fazah v razvoju podjetja. Prva komponenta, na katero usmerita svojo osredotočenost, so odprava ovir za vstop v podjetništvo in vplivi tega mehanizma na različne skupine podjetnikov. Ravno ta ima močan vpliv na skupino podjetnikov, katere ustanovitev podjetja je posledica nuje, in skupino podjetnikov, pri katerih je ustanovitev podjetja posledica priložnosti, medtem ko, razumljivo, na že obstoječa podjetja, ki so na trg že vstopila, ta komponenta vpliva šibko. Obratna slika nastane pri drugi komponenti, tj. pri odpravi ovir za rast in širitev poslovanja, kjer ima omenjena komponenta na prvi dve skupini podjetnikov (iz nuje in priložnosti) šibek vpliv, močneje pa vpliva na že ustanovljena, uveljavljena podjetja[123]. Tabela 6.1 prikazuje še eno zanimivost, in sicer da imajo na vse skupine podjetnikov (tako nastajajoče, najsi bo iz nuje ali priložnosti, kot tudi na obstoječe) močan vpliv dejavniki, ki prispevajo k zagotovitvi svetovalnih storitev in financiranja iz javnih virov.

Cappelleras in drugi (2008, 688–90) so se povezavi med regulacijo in uspešnostjo novih podjetij posvetili v analizi, v kateri so empirično preverjali vpliv regulacije v dveh različno močno reguliranih okoljih[124]. V svoji analizi so preverjali dve različni izhodišči, in sicer 1) da stroški, ki so posledica regulacije, posameznike odvračajo od ustanovitve podjetja in 2) da stopnja aktivnosti podjetij ostaja enaka ne glede

[123] Ker je logika jakosti vpliva na različne skupine podjetij precej jasna, bi veljalo ponovno razmisliti o klasifikaciji komponent. Takšna klasifikacija namreč deloma zamegljuje realno sliko, saj nastajajoči podjetniki (najsi bo to iz nuje ali priložnosti) pri odločitvi za poslovanje prav gotovo ne razmišljajo zgolj o ovirah za vstop na trg, temveč so ob upoštevanju dolgoročnih poslovnih ciljev primorani že v osnovi razmišljati o korakih, ki sledijo – torej tudi o ovirah, za katere pričakujejo, da jih bodo ovirale pri kasnejšem poslovanju.

[124] Na podlagi analize regulatornih okolij in posledične kategorizacije dejavnikov, ki služijo kot indikatorji stopnje reguliranosti okolja, opravijo svojo raziskavo v dveh državah, kjer v eni (Španija) gospodarstvo označijo kot močno regulirano, v drugi (Velika Britanija) pa kot šibko regulirano s strani države.

na stopnjo in učinke regulacije, slednja pa vpliva izključno na distribucijo dejavnosti podjetja (med produktivne in neproduktivne) in ne na njegov obseg.

Prvo izhodišče se navezuje na predvidevanje, da v močneje reguliranih gospodarstvih prihaja do manjšega števila ustanovitev podjetij, medtem ko drugo izhodišče avtorji (prav tam) navežejo na predvidevanje, da regulacija ne vpliva na število podjetij. Njihove ugotovitve potrjujejo prvo hipotezo, saj ugotovijo, da v šibkejše reguliranem okolju pride do večjega števila ustanovitev podjetja. Pri tem kasneje, ne glede na stopnjo reguliranosti okolja, ne prihaja do večjih razlik glede rasti števila zaposlenih in začetne velikosti podjetja, s čimer nakažejo odmik od ugotovitev Djankova in drugih (2002)[125].

Še ena pomembnejša ugotovitev Cappellerasa in drugih (2008) je, da ne glede na različni stopnji reguliranosti preučevanih držav prihaja v obeh državah do precej velikih podobnosti pri začetnih velikostih ustanovljenih podjetij in kasnejši rasti. Iz tega bi bilo moč sklepati, da stopnja regulacije v državi ni ključni dejavnik vplivanja na rast podjetja. Kljub temu da je njihova analiza primerjala zgolj dve, čeprav precej različno regulirani državi, pa ponuja dober raziskovalni okvir za nadaljnje preverjanje njihovih izhodišč.

Ker je eden izmed ciljev naloge preverjanje stanja odprave administrativnih ovir v Sloveniji, smo preverili, kakšen je trend na področju ustanovitve podjetij (samostojni podjetniki posamezniki in družbe z omejeno odgovornostjo kot prevladujoči pravnoorganizacijski obliki podjetij[126]) v Sloveniji od leta 2000 naprej. Ker naj bi odprava ovir za vstop v podjetništvo močno vplivala na podjetja v začetni fazi

[125] Djankov in drugi (2002) so recimo ugotovili, da imajo države, v katerih je regulacija najbolj obremenjujoča, najslabše napovedi glede stopnje gospodarske rasti. Prav to pa naj bi posledično vodilo v manjše število ustanovljenih podjetij in nižje stopnje rasti v že uveljavljenih, obstoječih podjetjih.

[126] Podatki na dan 31. 12. 2015 razkrivajo, da samostojni podjetniki posamezniki obsegajo 41 % vseh podjetij, gospodarske družbe pa 35,7 % vseh podjetij (AJPES 2016).

razvoja (Bradač-Hojnik in Rebernik 2011), bi bilo pričakovati, da ob uspešnosti ukrepov za odpravo administrativnih ovir pride tudi do porasta novoustanovljenih podjetij[127]. To obdobje smo izbrali zaradi primerjave stanja pred letom 2005 (z letom 2005 se prvič pojavi bolj sistematičen pristop k odpravi administrativnih ovir), od tega leta naprej (torej od leta 2006) pa gre zaradi povečane aktivnosti države na tem javnopolitičnem področju pričakovati porast delovanja podjetij.

[127] Pri sklepanju glede porasta skupnega števila podjetij je treba biti pazljivejši, saj stimulacija poslovanja podjetij z ukrepi za odpravo ovir za vstop podjetij na trg nima nujne povezave s poslovanjem ostalih podjetij. To pomeni, da lahko država z nekaterimi ukrepi sicer povzroči porast novoustanovljenih podjetij, a ostali ukrepi za odpravo administrativnih ovir ne dosegajo svojih ciljev, zaradi česar lahko pride celo do zmanjšanja skupnega števila podjetij.

Tabela 6.2: Število podjetij na zadnji dan posameznega leta v obdobju 2000–2014

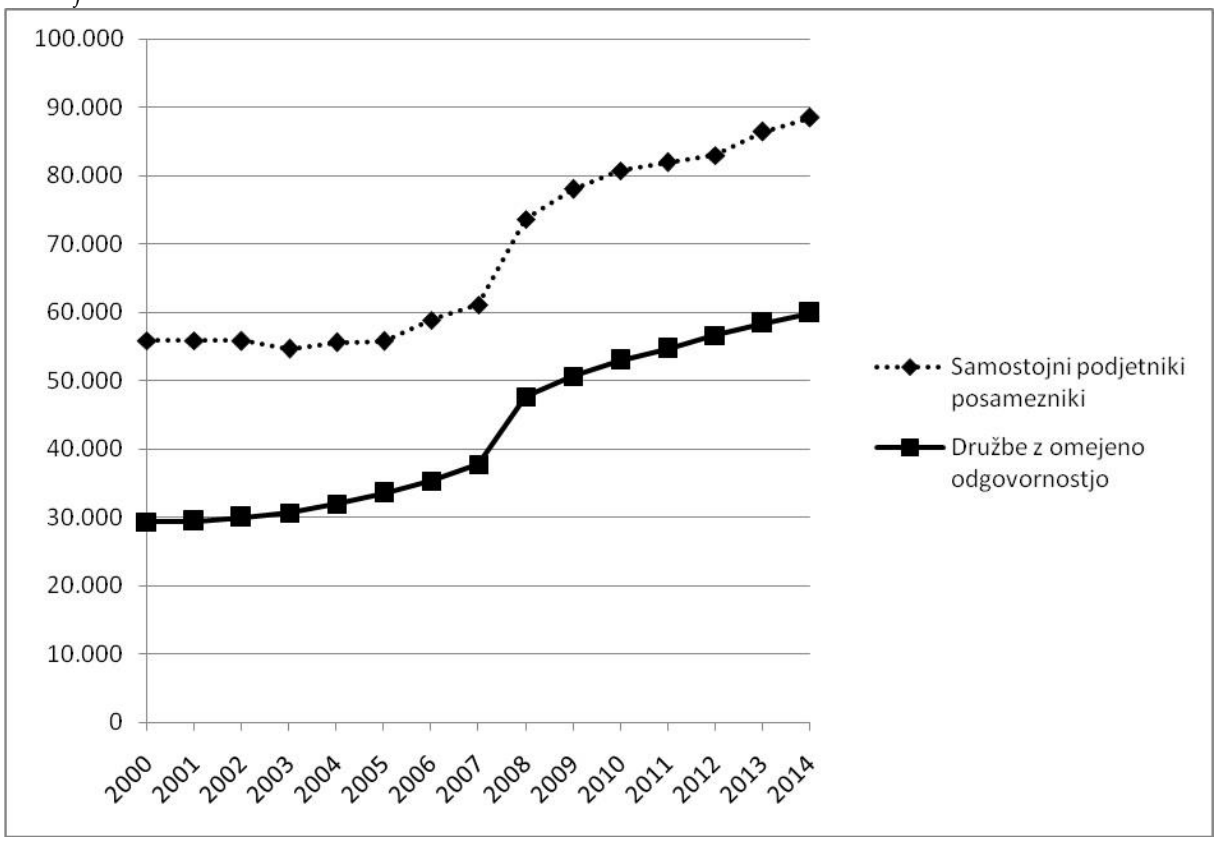
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Samostojni podjetniki posamezniki	55.867	55.867	55.846	54.626	55.586	55.756	58.859	61.142	73.633	78.010	80.723	81.989	82.962	86.397	88.528
Družbe z omejeno odgovornostjo[128]	29.381	29.399	29.959	30.630	31.938	33.530	35.353	37.803	47.665	50.673	53.009	54.707	56.633	58.404	59.856

Vir: AJPES (2016).

[128] Gospodarske družbe so v statističnem pregledu AJPES za leti 2006 in 2007 zaradi drugačne klasifikacije označeni kot gospodarski subjekt. Termin gospodarski subjekt je uporabljen v Zakonu o gospodarskih družbah (ZGD-1, UL RS 65/09), v katerem je gospodarska družba definirana kot ''pravna oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost''.

Tabela 6.2 nam prikazuje število podjetij v posameznih letih v obdobju od leta 2000 do 2014. Podatki razkrivajo, da število podjetij raste od leta 2005 dalje, večji porast pa je v obeh izbranih kategorijah moč zaznati leta 2008. V primerjavi s preteklim letom je število samostojnih podjetnikov posameznikov naraslo za dobrih 20 %, medtem ko se je število družb z omejeno odgovornostjo prav tako precej povečalo (za malenkost manj kot za 26 %) (glej Sliko 6.1). Raven delovanja podjetij (čeprav ne upoštevamo podatka, koliko izmed ustanovljenih podjetij dejansko posluje) se v Sloveniji od leta 2008 stalno zvišuje. Primerjava je pokazala, da leto 2008 pri poslovanju podjetij predstavlja precej očiten mejnik.

Slika 6.1: Število samostojnih podjetnikov in družb z omejeno odgovornostjo v Sloveniji, obdobje 2000–2014.



Vir: Lastna izdelava (2016).

Če pozornost usmerimo v ukrepe za odpravo administrativnih ovir za podjetja, ki so bili v celoti realizirani (glej Tabelo 6.3), lahko opazimo, da se nekaj ključnih ukrepov grozdi v dveh časovnih obdobjih, in sicer v prvi polovici leta 2011 in drugi polovici leta 2012. Slednje bi lahko bila posledica izteka obdobja za doseganje cilja zmanjšanja količine administrativnih bremen do konca leta 2012 za 25 %. Iz prikazanega je razvidno, da pred porastom števila novoustanovljenih podjetij v Sloveniji (leta 2013) pride v prvi polovici leta 2011 do realizacije treh ukrepov, in sicer do poenostavitve sistema plačevanja davkov in drugih obveznih dajatev, opustitve letnega pošiljanja podatkov in dodatne poenostavitve postopkov za plačevanja davkov in drugih obveznih dajatev z zmanjšanjem števila podračunov. V letu 2012 se je negativni trend števila novoustanovljenih podjetij še vedno nadaljeval, v istem letu pa nato pride do realizacije še dveh javnopolitičnih ukrepov na področju odprave administrativnih ovir za podjetja, in sicer do uvedbe pavšalnega ugotavljanja osnove za davek na dodano vrednost (DDV) in uvedbe sistema pavšalne obdavčitve[129] ter dodatnega zmanjšanja administrativnih bremen za mikro in mala podjetja. Oba ukrepa sta bila v Akcijskem programu za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za leti 2012 in 2013 (Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo 2013a) opisana kot pomembnejša cilja, ki ju je treba čim prej realizirati.

[129] Kljub izpostavitvi omenjenega ukrepa s strani javnopolitičnih akterjev kot bolj pomembnega za podjetja smo v raziskavi ugotovili, da so bila podjetja z ukrepom uvedbe pavšalne obdavčitve dobro seznanjena, a se je za možnost pavšalne obdavčitve odločil zelo majhen delež (dobrih 10 %) slovenskih podjetij. Finančni vidik prihrankov v višini 6,5 milijona evrov na letni ravni (MJU 2016), ki naj bi jih realizacija tega ukrepa prinesla, je sicer privlačen, a zaradi zelo omejene aplikacije tako relativno slab indikator dejanskega učinka ukrepa na ciljne skupine.

Tabela 6.3: Odprava administrativnih ovir za podjetja – pregled pomembnejših realiziranih ukrepov od leta 2008

Ukrep	Datum realizacije ukrepa
Poenostavitev postopka ustanovitve, spremembe ali izbrisa podjetja (enostavne družbe z omejeno odgovornostjo) z vzpostavitvijo informacijskega sistema e-VEM za gospodarske družbe	1. 1. 2008
Odprava administrativnih ovir pri odpiranju transakcijskega računa (potrdilo o plačanih davkih) ter uvedba elektronske vloge za pridobitev potrdila o plačanih davkih	1. 1. 2009
Poenostavitev sistema za plačevanje davkov in drugih obveznih dajatev	1. 1. 2011
Opustitev obveznosti letnega pošiljanja podatkov	30. 6. 2011
Poenostavitev postopkov za plačevanje davkov in drugih obveznih dajatev z zmanjševanjem števila podračunov	1. 7. 2011
Sprejem Zakona o davku od dohodka pravnih oseb	26. 4. 2012
Uvedba pavšalnega ugotavljanja osnove za DDV	1. 7. 2012
Uvedba sistema pavšalne obdavčitve in zmanjšanje administrativnih bremen za samostojne podjetnike in mikro podjetja	1. 9. 2012
Poenostavitev obrazcev in postopkov davčnih obračunov	27. 9. 2012
Poenostavitev postopkov za odlog in obročno plačevanje davkov	31. 12. 2013

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2016).

Vendar pa kljub temu trend števila novoustanovljenih podjetij na letni ravni od leta 2009 (začetek splošne gospodarske krize v večini držav EU, ki časovno slučajno sovpada z zagonom programa Minus 25 % v Sloveniji – zmanjšanje administrativnih bremen za 25 % do leta 2012) ne kaže nekega večjega porasta do leta 2013, ko je mogoče razbrati, da se število novoustanovljenih samostojnih podjetnikov posameznikov zelo poveča (glej Tabelo 6.4).

Tabela 6.4: Število novoustanovljenih podjetij v posameznem letu (2009–2014)

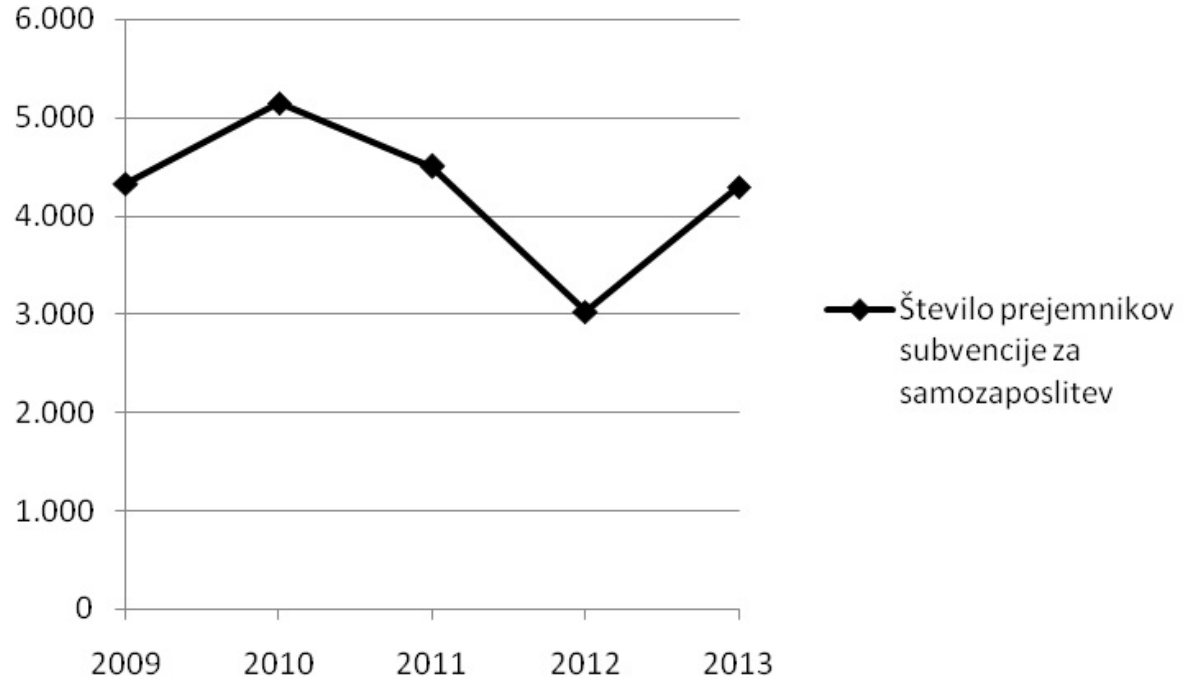
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Samostojni podjetniki posamezniki	12.643	12.240	12.120	11.375	14.548	13.658
Gospodarske družbe	5.984	5.567	5.862	6.289	6.175	6.311

Vir: AJPES (2016).

Ključna točka preloma pri porastu števila novoustanovljenih podjetij v Sloveniji je leto 2013. Tovrstni porast sicer delno lahko pripišemo večji aktivnosti na področju odprave administrativnih ovir za podjetja, a se pri takšni argumentaciji ni mogoče izogniti še eni zelo pomembni javni politiki, ki je potekala vzporedno in katere cilj je bil usmerjen v zmanjšanje brezposelnosti v Sloveniji. Gre za aktivno politiko zaposlovanja, ki v Sloveniji poteka že od leta 1991, v njenem okviru pa so določene kategorije brezposelnih oseb ob odprtju lastnega podjetja dobile finančno pomoč, v kolikor so se vključile v program samozaposlitve[130] (slednji je izrazito usmerjen v povečanje števila samozaposlenih, kar je jasno razvidno tudi iz podatkov v Tabeli 6.4). Če se nadalje še nekoliko bolj osredotočimo na prejemnike pomoči za samozaposlitev, lahko opazimo, da se je do leta 2010 njihovo število povečevalo, nato dve leti zmanjšalo, leta 2013 pa je zopet opazen dvig števila prejemnikov (glej Sliko 6.2).

[130] Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije je ukrep aktivne politike zaposlovanja izvajal vse od leta 1991, od leta 2007 pa je ukrep Spodbujanje samozaposlovanja eden od intenzivneje spodbujenih ukrepov te javne politike (Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije 2014).

Slika 6.2: Število prejemnikov subvencije za samozaposlitev v okviru aktivne politike zaposlovanja



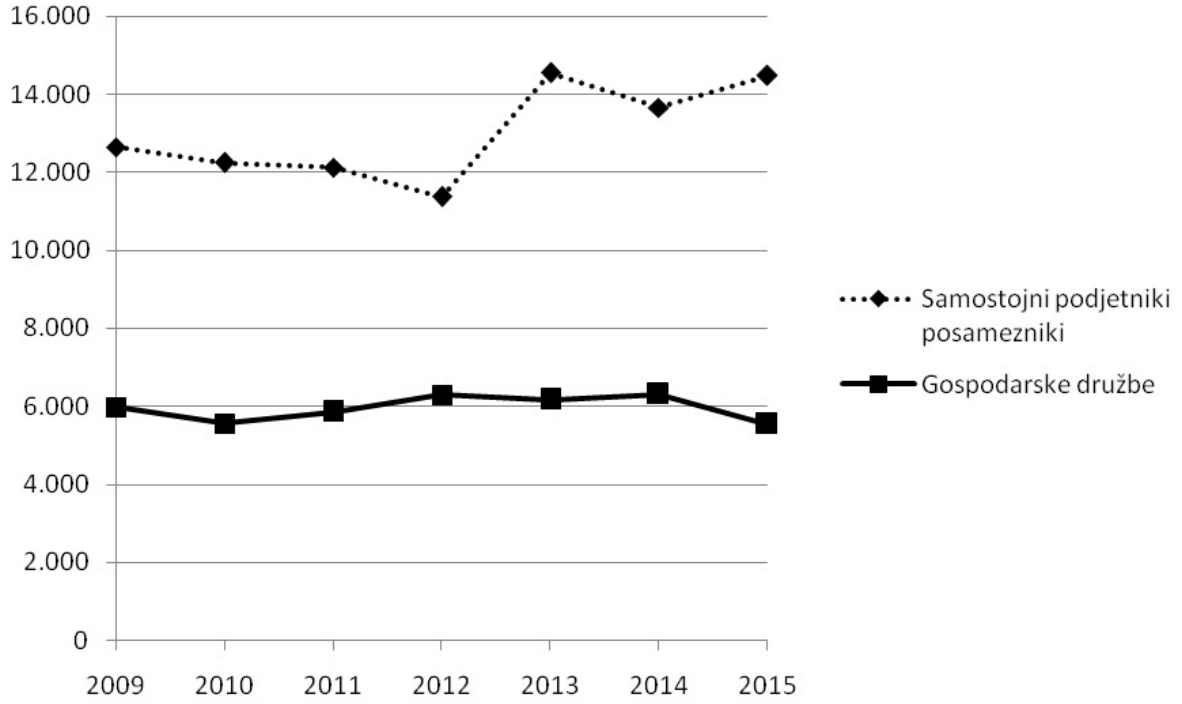
Vir: Lastna izdelava (2016).

Tipe in učinek[131] samozaposlovanja smo na kratko omenili že v enem izmed prejšnjih odsekov, na tem mestu pa bi želeli izpostaviti še dejstvo, da so tovrstne oblike zaposlitve značilne za fleksibilne trge dela, kjer odgovornost prehaja od delodajalca k delojemalcu. Delovanje podjetij tako ni usmerjeno v iskanje dodane vrednosti (podjetništvo), temveč se spreminja v zgolj eno izmed oblik zaposlitve. S povečanim številom tovrstnih oblik zaposlitve se razmerje moči med državo in trgom vse močneje nagiba v korist slednjega.

[131] Dermol in Kalaš (2015) v analizi ukrepov za promocijo samozaposlovanja v okviru aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji poudarjata, da so sodeč po raziskavah pričakovanja držav glede učinka samozaposlovanja in ukrepov za njegovo spodbujanje pretirano optimistična. Ti ukrepi sicer pospešujejo aktivnost podjetij, a v dejavnostih, kjer je konkurenca številna, ovire za vstop pa so minimalne. Vstop takega podjetja na trg v teh okvirih največkrat povzroči izstop drugega. Učinki samozaposlovanja so tako izrazito kratkoročni ter vidni le na nivoju določenega posameznika, saj na makro ravni večjega pozitivnega učinka preprosto ni.

Pri gospodarskih družbah kakšnega posebnega naraščajočega trenda ni mogoče zaznati, saj v določenih obdobjih število novoustanovljenih družb glede na preteklo leto naraste (2010–2011; 2011–2012; 2013–2014), medtem ko v drugih časovnih obdobjih celo pade (2009–2010; 2012–2013) (Glej Sliko 6.3).

Slika 6.3: Število novoustanovljenih podjetij, obdobje 2009–2014



Vir: Lastna izdelava (2016).

Če povežemo podatke iz Tabel 6.3 in 6.4, sicer lahko opazimo, da se je število podjetij na letni ravni povečevalo s približno enakim letnim prirastom (linearno), a hkrati opazimo, da se število novoustanovljenih podjetij do leta 2013 drastično sploh ne spreminja (pri samostojnih podjetnikih je opazen celo padajoč trend). Bradač-Hojnik in Rebernik (2011) trdita, da odprava ovir za vstop podjetja na trg močno vpliva na nastajajoče podjetnike (najsi bo to iz nuje ali iz priložnosti). Če upoštevamo dejstvo, da so se na področju odprave administrativnih ovir za podjetja najaktivneje izvajali ukrepi med letoma 2008 in 2012, bi bilo pričakovati, da bi zaznali ravno nasprotno, tj. porast števil podjetij. Sklepamo lahko, da čeprav ima odprava administrativnih ovir

lahko pozitivni učinek na določene vidike poslovanja, ne moremo trditi, da gre za prevladujoč kriterij pri odločitvi o ustanovitvi podjetja, vse to pa še krepi prepričanje o tem, da so administrativne ovire izrazito subjektiven konstrukt.

6.3 VPLIV PODJETNIŠKO PODPORNEGA OKOLJA NA PERCEPCIJO ADMINISTRATIVNIH OVIR

Milavec in Klun (2011) sta v raziskavi glede seznanjenosti slovenskih podjetij z ukrepi za odpravo administrativnih ovir ugotovili, da kar 63 % podjetij meni, da obstoječa zakonodaja predstavlja oviro za njihovo poslovanje. Struktura odgovorov pa pokaže, da to mnenje prevladuje v manjših podjetjih. Nobeno od vprašanih podjetij pa ni bilo mnenja, da zakonodaja ne predstavlja ovire pri poslovanju. Pri navezavi na stroške, ki so posledica odvečne regulacije, kar 67 % podjetij meni, da do povečevanja stroškov prihaja zaradi nenehnih sprememb predpisov. Med ostale pogostejše vzroke za povečanje stroškov, ki so posledica regulacije, sodijo po mnenju podjetij še številnost, zapletenost in nejasnost predpisov.

Nadalje avtorici (prav tam) ugotavljata, da je na vprašanje, ali so za projekt odprave administrativnih ovir že slišali, le 38 % podjetij odgovorilo pritrdilno. Zanimivo je, da čeprav je največ ukrepov za odpravo administrativnih ovir usmerjenih na podjetja, je seznanjenost slednjih s projektom precej nizka. Med tistimi, ki so za projekt slišali (torej le dobra tretjina podjetij), pa je njihovo poznavanje precej slabo, saj je dobro seznanjenih le 9 % anketiranih podjetij, medtem ko zelo dobre seznanjenosti ni označilo celo nobeno podjetje.

Pričakovati bi bilo, da podjetja bolje poznajo ukrepe, ki so namenjeni izboljšanju poslovnega okolja. Tako je zaskrbljujoč predvsem podatek, ki priča o neaktivnosti deležnikov za sodelovanje pri projektu. Projekt ponuja možnost aktivnega vključevanja deležnikov s sporočanjem zaznanih administrativnih ovir v praksi,

izkazalo pa se je, da večina podjetij te možnosti ne izkorišča, saj je predloge podalo le 3,7 % anketiranih podjetij (prav tam).

Omenjena raziskava ponuja dober vpogled v prakso, saj prikaže percepcijo ključne skupine deležnikov in razkriva določene pomanjkljivosti ukrepov za odpravo administrativnih ovir. Kot problematično velja izpostaviti, da je seznanjenost z ukrepi relativno nizka (to je moč pripisati neaktivnosti podjetij samih na eni strani in ne dovolj aktivni promociji javne politike države na drugi strani), poleg tega pa prikazuje, da podjetja državi ne dajejo povratnih informacij glede zaznanih administrativnih ovir pri njihovem poslovanju. Sprememba javne politike na področju odprave administrativnih ovir mora poskrbeti za boljše ozaveščanje ciljnih skupin glede pozitivnih posledic, ki jih odprava administrativnih ovir prinaša.

"Izboljšanje kakovosti regulacije in javnih institucij zmanjšuje administrativne stroške[132] in neproduktivno rabo resursov, kar podjetjem omogoča, da več sredstev namenijo razvojnim projektom in raziskavam, kar povečuje njihovo konkurenčnost. Vsakršno nepotrebno omejevanje poslovanja podjetij zaradi postopkovnih formalnosti in predpisov ustvarja neželene ovire za trgovanje, ustvarjanje inovacij, investicije in ekonomsko učinkovitost" (Klun in Slabe-Erker 2009, 531–2). Administrativne ovire so eden izmed vodilnih vzrokov za oteženo poslovanje podjetij (Kitching 2006; Zatler 2007; Ardagna in Lusardi 2010; Virant 2010; Milavec in Klun 2011; Setnikar-Cankar in Petkovšek 2012). Pri vsem tem veliko vlogo igra tudi percepcija podjetniško podpornega okolja s strani podjetij, zaradi tega pa je

[132] Družba je pripravljena sprejeti razumno raven stroškov pri izpolnjevanju zahtev regulacije, saj prednosti za skupnost, ki izhajajo iz regulacije in dodatnega obdavčevanja, presegajo njene omejitve. (Pope 2001). Razprava, ki se na tem mestu zdi smiselna, poteka v smeri definiranja razumne ravni. Vsekakor je to predmet posameznikove interpretacije, a neka splošna usmeritev glede tega, kaj je razumno v danih okoliščinah in kaj ni, mora obstajati. Gre za filozofski koncept, saj je kriterije precej zahtevno določiti. V teh primerih se mnogokrat razprava zadrži pri stroškovni (finančni) komponenti, saj ocena stroškov regulacije najbolj poenostavi zahtevno nalogo iskanja prednosti in slabosti določene regulacije.

percepcija tudi eden izmed dejavnikov določanja in prepoznavanja administrativnih ovir za podjetja.

Administrativne ovire negativno vplivajo na inovativni potencial in kreativnost, saj porabljajo dragocene resurse (finančne, časovne ...), ki jih podjetje tako ne namenja primarni nalogi, tj. svojemu poslovanju. Model spodbujanja aktivnosti podjetij, ki sta ga predstavila Dermol in Rožman (2014), prikaže, da je vpliv okolja še posebej pomemben za razvoj tendence po stalnem inoviranju. Nekateri avtorji (Bird 1988, Boyd in Vozikis 1994) pravijo, da je za uresničitev podjetnih zamisli ključna podjetniška namera. Slednja, ki je ob podjetniških kompetencah, samoučinkovitosti podjetnika in vplivu okolja prepoznana kot ena izmed vodilnih značilnosti bodočih podjetnikov (Dermol in Rožman 2014), je ob percepciji okolja kot obremenjujočega tako občutno manjša, kot bi bila v primeru, da bi bile administrativne ovire prisotne le tam, kjer so zaradi javnega interesa prisotne kot potrebna regulacija.

Pri opazovanju navedenega modela in njegovih štirih ključnih sestavnih delov lahko vidimo, da v kolikor okolje ni spodbudno, obstaja precej manjša možnost za razvoj ostalih (prav tam). Wennekers in drugi (2002) prav tako izpostavljajo, da so podjetja močno odvisna od okolja. Pri tem Rebernik in drugi (2012) izpostavijo tudi pomen vladne politike in njene regulative za nova in rastoča podjetja. Iz vsega naštetega je mogoče sklepati, da v kolikor so administrativne ovire dojete kot obremenjujoče za poslovanje, do razvoja vseh podjetniških komponent sploh ne pride.

Van Stel in Stunnenberg (2006) se v svoji raziskavi osredotočita na pojem 'administrativne kompleksnosti'[133]. Pojem povežeta s percepcijo posameznika in njegovim odzivom nanjo v smislu udejanjanja podjetniške namere, ki rezultira

[133] Percepcijo 'administrativne kompleksnosti' sta avtorja preverjala na podlagi vprašanja "Težko je ustanoviti lastno podjetje zaradi zapletenih administrativnih postopkov" in respondentom pri tem ponudila štiri tipe odgovorov (zelo se strinjam, se strinjam, se ne strinjam, sploh se ne strinjam) (Van Stel in Stunneberg 2006, 13)

v ustanovitvi lastnega podjetja. Po njunih trditvah naj bi percepcija administrativne kompleksnosti najbolj vplivala na posameznike, ki razmišljajo o ustanovitvi podjetja ali so ga pred kratkim ustanovili. Bolj kot ti posamezniki razumejo podjetniško podporno okolje kot zapleteno, neprijazno, tem manjša je verjetnost, da se bodo odločili za ustanovitev podjetja (prav tam).

Zaznavanje okolja kot spodbudnega lahko vzbudi podjetniško namero posameznika in ima lahko daljnosežne posledice na razvoj in rast podjetja. Ajzen (1991) namero povezuje s stališči, pri čemer slednja določajo zunanji dejavniki oziroma kontekst (okolje). Čeprav podjetniška namera v osnovi predstavlja bolj kognitivni pristop, saj je usmerjena v vedenjske lastnosti posameznikov, pa sistem vrednot in posameznikova prepričanja še vedno močno vplivajo na razvoj podjetniških kompetenc (Díaz-García in Jiménez Moreno 2010). Barbara Bird (1988) gre še korak dlje, saj podjetniško namero opredeli kot kombinacijo osebnega zaznavanja (percepcije), podpore družbe, poslovnega okolja in sposobnosti posameznika.

Tradicionalne oblike dela se spreminjajo in od posameznikov zahtevajo prilagoditve, predvsem v oblikah večje dinamičnosti, spremembi delovnih procesov in prilagajanju večjemu številu naročnikov. Hkrati se s tem povečuje možnost za nastanek dodatnih bremen, ki niso nujna za poslovanje in za katera se je uveljavil termin administrativna ovira. Tu opozarjamo, da vsak proces, ki je zaznan/dojet kot nepotreben s strani podjetij, ne more biti avtomatsko označen kot ovira, saj ne ustreza definiciji administrativne ovire in je zato raziskovanje pomena in vloge administrativnih ovir s tem še pomembnejše. Razjasnitev namena obstoja administrativnih ovir, načinov njihove odprave in predvsem izboljšanje okolja za

poslovanje podjetij s spreminjanjem enosmerne percepcije[134] so načini za ozaveščanje podjetij o širši vlogi[135] administrativnih ovir za podjetja.

6.4 PERCEPCIJA ADMINISTRATIVNIH OVIR S STRANI PODJETIJ

Pri iskanju načinov za izboljšanje regulatornega okvirja se je kot pomemben dejavnik izkazala percepcija administrativnih ovir s strani podjetij (Moynihan in drugi 2012, de Jong in van Witteloostuijn 2015). De Jong in van Witteloostuijn (2015) sta obravnavala tri dimenzije vpliva obremenjujoče regulacije na aktivnost podjetij in ugotovila, da si podjetja ustvarijo lastno predstavo o bremenu regulacije glede na področje, na katerem delujejo. Na podlagi analize 530 podjetij v zasebnem sektorju na Nizozemskem sta preučevala povezave med uspešnostjo poslovanja zasebnih podjetij[136] in 1) stroški, ki so posledica regulacije, 2) konsistentnostjo (poenotenjem) regulacije in 3) spremembami regulacije. Med prvi dejavnik avtorja uvrščata "čas in stroške, ki so posledica izpolnjevanja zahtev regulacije z namenom posredovanja vseh predpisanih informacij državnih organom" (prav tam, 38). Ugotavljata, da imajo stroški, ki jih povzroča regulacija, negativni in statistično značilni učinek na prihodek od prodaje ter negativni, a statistično neznačilni učinek

[134] Moynihan in drugi (2012) poudarjajo, da zaradi alternativnih percepcij glede administrativnih ovir prihaja do zameglitve med izkustvom in učinki administrativnih ovir.

[135] "Če so mala in srednje velika podjetja pomembna za gospodarsko rast in je regulacija hkrati ena izmed najpomembnejših značilnosti sodobnih demokratičnih družb, moramo pridobiti poglobljeno razumevanje o vplivu – in če obstaja, kakšen pravzaprav je – administrativnih ovir na uspešnost poslovanja podjetij (van Witteloostuijn in de Jong 2010).

[136] Uspešnost podjetja sta avtorja preverjala preko dveh komponent, in sicer preko indikatorja rasti podjetja (prihodek od prodaje) v preteklih dveh letih in preko indikatorja primerjave z uspešnostjo najpomembnejših konkurentov na trgu. Stroške regulacije sta avtorja merila s pomočjo ocene respondenta glede količine administrativnih ovir, pri tem pa uporabila definicijo administrativnih ovir, ki jo uporablja SCM-metodologija. Glede konsistentnosti regulacije sta raziskovalno vprašanje usmerila v dve podvprašanji, s katerima sta ugotavljala, ali regulacija vsebuje nedoslednosti, in respondente vprašala tudi, ali regulacija od podjetij zahteva veliko ukvarjanja z nepotrebno papirologijo. Pri zadnjem dejavniku, spremembah regulacije, pa sta podjetja naprosila, naj ocenijo spremembe regulacije glede na preteklo leto. Kot kontrolne spremenljivke sta uporabila kontekst poslovanja (sektor, v katerem posluje podjetje), dejavnike na ravni podjetja (starost podjetja, velikost podjetja ter tip strategije delovanja podjetja) in dejavnike na ravni podjetnika posameznika (starost, delovne izkušnje in formalna izobrazba) (prav tam).

na konkurenčnost podjetja na trgu. Konsistentnost regulacije prav tako negativno in statistično značilno vpliva na prihodek od prodaje ter ima negativni, a statistično neznačilni učinek na konkurenčnost podjetja na trgu. Prvi dve hipotezi avtorja delno potrdita, pri ugotavljanju vpliva sprememb regulacije pa hipotezo celo v celoti potrdita, saj ugotovita, da negativno in statistično značilno vpliva tako na prihodke od prodaje kot tudi na konkurenčnost podjetja na trgu (prav tam).

Pomen njune raziskave se kaže v vpeljavi dveh dodatnih dejavnikov, s čimer se oddaljita od stroškovne orientiranosti in s tem posredno nakažeta širši pomen razumevanja kompleksnosti obstoja regulacije. Z dodanima dejavnikoma poenotenosti regulacije (regulacija, ki je jasna, temeljita in naslovniku omogoča doslednejše izpolnjevanje zahtev) in sprememb regulacije (ki ga opredelita kot najpomembnejši kriterij pravnega sistema v posamezni državi) omogočita odmik od enosmernega razumevanja obstoja in posledic administrativnih ovir v praksi. Implikacije te raziskave so precej razsežne, saj razkrivajo neuspešnost oblikovalcev javnih politik pri poskusih deregulacije, pri tem pa poudarijo, da regulacija vpliva na konkurenčne sposobnosti podjetja, ker dviguje stroške, obenem pa zmanjša prilagodljivost, s katero je podjetje sposobno slediti spremembam (de Jong in van Witteloostuijn 2015). S to raziskavo sta dokazala, da neučinkovita regulacija v obliki administrativnih ovir negativno vpliva na poslovanje v zasebnem sektorju, s čimer sta le še okrepila pomen sistematičnega pristopa k boljši pripravi regulacije.

Djankov in drugi (2008) poudarjajo negativni vidik regulacije, ki naj bi zavirala podjetništvo. S tem vidikom naj bi se po mnenju de Jonga in Witteloostuijna (2015) strinjala tudi podjetja, ki mnogokrat poudarjajo in potencirajo predvsem negativne učinke regulacije. Ker naj bi administrativne ovire bile druga najpomembnejša ovira za mala in srednje velika podjetja (Costopolou in Ntaliani 2010), je treba pozornost pri raziskovanju percepcije administrativnih ovir usmeriti tudi nanje. Motoyama in Hui (2015) sta v svoji raziskavi ugotavljala, kako podjetja razumejo podjetniško

podporno okolje. Njune ugotovitve so usmerjene v prid tezi, da so razne lestvice konkurenčnosti in enostavnosti poslovanja podjetij (kljub priljubljenosti za javnopolitične odločevalce) praktično zelo slab indikator stanja podjetniško podpornega okolja. Prikažeta namreč, da se te lestvice ne ujemajo s percepcijami posameznih podjetij glede podpornega okolja oziroma celo služijo kot napačni prediktor. Percepcijo podjetniško podpornega okolja sta preverjala s tremi vprašanji: 1) Kako bi na splošno ocenili podporo države malim podjetjem? 2) Ali bi poskusili nekoga prepričati k začetku poslovanja ali bi ga od te namere poskušali odvrniti? 3) Kako težko ali enostavno vidite možnost začetka s poslovanjem podjetja v vaši državi? Ugotavljata, da ustvarjanje učinkovitih javnih politik ne bi smelo temeljiti izključno na omenjenih lestvicah, ampak da bi bilo treba pozornost usmeriti v poenostavitev regulatornega okolja, ki pa ne gre zgolj v smeri zniževanja davkov. Slednja ugotovitev je zanimiva tudi z vidika, da se višina obdavčitve dobička in prihodkov podjetij ni izkazala za oviro *per se*, predvsem v smislu, da bi vplivala na oblikovanje percepcije podjetniško podpornega okolja.

Kitching in drugi (2015) opozarjajo, da nerazumevanje vpliva regulacije na poslovanje podjetij povzroča, da obstaja velika verjetnost, da bodo javnopolitične intervencije povzročile neželene posledice. Neupoštevanje percepcije podjetij namreč lahko povzroči, da ne pride niti do identifikacije celotnega nabora mehanizmov, ki vplivajo na poslovanje malih podjetij, niti do identifikacije pogojev, ki podpirajo ali zavirajo izvajanje teh mehanizmov. Pri tem pa izpostavijo, da zmanjševanje oziroma odprava administrativnih ovir sicer predstavlja le del v procesu izboljšanja regulacije, a kljub temu odpravi administrativnih ovir priznavajo pomembnost in pozitivne učinke.

Pomembnost percepcije je izpostavljena na podlagi štirih kriterijev posameznikovih značilnosti, ki jih v svoji mednarodno primerjalni raziskavi o podjetništvu in njegovih značilnostih razvijejo Terjesen in drugi (2013). Značilnosti posameznih

podjetnikov se tako razlikujejo glede na spol, socialni, človeški in psihološki kapital. Med slednjega prej omenjeni avtorji (prav tam, 8) uvrščajo "posameznikova prepričanja, cilje in motivacijo". Percepcija podjetniškega okolja in njegovih značilnosti, med katere spada tudi področje administrativnih ovir, je tako močno povezana z odločitvami, ki jih podjetja sprejemajo (npr. odločitev za začetek poslovanja, načini poslovanja ipd).

Če implementacija javnih politik odprave administrativnih ovir v Sloveniji nima neposrednega vpliva na povečanje števila podjetij, se smemo upravičeno vprašati, kateri so torej tisti vzroki, zaradi katerih prihaja do povečanja števila podjetij v določenem okolju. Rešitev bi lahko bila tudi v percepciji s strani podjetij. Obstoječa podjetja lahko služijo kot dober vir povratnih informacij vsaj z dveh vidikov, in sicer 1) omogočajo neposredno informacijo glede vpliva (oziroma pomanjkanja tega) ukrepov za odpravo administrativnih ovir na njihovo poslovanje in obenem 2) lahko regulatorja usmerijo v oblikovanje javne politike s konkretnimi učinki, pri katerem ga seznanijo z najbolj problematičnimi dejavniki pri odločanju za poslovanje in kasnejši vstop na trg. To za državo/regulatorja pomeni, da sprejme odgovornost za oblikovanje učinkovitih javnih politik, obenem pa deležnikom omogoči aktivno sodelovanje v tem procesu. Ob ugotavljanju percepcije administrativnih ovir s strani podjetij in vpliva, ki ga imajo ukrepi za njihovo odpravo, je tako država postavljena pred izziv. Izstopiti mora iz enosmerne vizualizacije problema in si pri tem dopustiti obstoj alternativnih reprezentacij glede problematike in njenega reševanja. To pomeni, da razumevanje problematike postane dvosmerni proces, zaradi česar je iskanje konkretnih rešitev morda težje, a dolgoročno precej učinkoviteje.

6.5 PERCEPCIJA ADMINISTRATIVNIH OVIR S STRANI PODJETIJ V SLOVENIJI

V Sloveniji so se aktivnosti na področju administrativnih ovir najpogosteje usmerjale v odpravo administrativnih ovir in ne v vsebinske (strukturne) spremembe. Pri zasledovanju strukturnih sprememb in s tem iskanju vsebinskih rešitev je treba zajeti čim več relevantnih dejavnikov, s katerimi je mogoče izboljšati stanje na javnopolitičnem področju. Percepcija podjetij ima v tem procesu veliko vlogo, saj omogoča postopno kristalizacijo ideje (administrativne ovire namreč predstavljajo 'konceptualno pestrost'), od samega razumevanja, kaj administrativne ovire so, do tega, kaj administrativne ovire podjetjem povzročajo in kaj odprava administrativnih ovir pomeni za širšo družbo. Izbiro Slovenije utemeljujemo tudi s pomembnostjo za domačo znanost in stroko ter pripravljavce javnih politik, pa tudi z bližino proučevanega subjekta.

V Sloveniji prihaja do upada stopnje preživetja podjetij (Dermol 2014), vendar so vzroki za tovrstni trend nejasni. Ali gre za neprimernost podjetniško podpornega okolja, preobremenjenost podjetij, prevelik obseg administrativnih ovir za poslovanje ali pa premajhno motiviranost v vse bolj globalno konkurenčnem tržišču? Delni odgovor ponudijo tudi izsledki raziskave Global Entrepreneurship Monitor (Rebernik in drugi 2012), iz katerih lahko razberemo, da v Sloveniji žal narašča poslovanje podjetij iz nuje (torej neprimerna oblika poslovanja, v katero je posameznik 'prisiljen' zgolj zaradi golega preživetja), medtem ko poslovanje podjetij kot posledica kreativnih in domiselnih idej močno upada. Poslovanje podjetij je tako vse bolj odvisno od spremljajočih dejavnikov podjetniško podpornega okolja, kjer je odločitev za začetek ali nadaljevanje poslovanja posledica kombinacije teh. Področje administrativnih ovir tako predstavlja enega izmed izhodišč za krepitev dejavnosti poslovanja podjetij. Zaradi tega smo se odločili preveriti, kakšna je percepcija

administrativnih ovir med slovenskimi podjetji, raziskavo[137] pa smo nato nadgradili še s percepcijo administrativnih ovir pri drugih deležnikih.

V prvi fazi smo s spletno anketo[138] na reprezentativnem[139] vzorcu[140] slovenskih podjetij preverjali, kakšna je percepcija administrativne ovire in kateri dejavniki so za podjetja najbolj obremenilni v okviru administrativnih ovir. Za preverjanje odnosa podjetij do administrativnih ovir v Sloveniji smo opravili raziskavo, spletno anketo med slovenskimi podjetji. V Sloveniji je registriranih 182.089 podjetij (Statistični urad Republike Slovenije 2013), spletna anketa o administrativnih ovirah je bila poslana

[137] Avtor doktorske disertacije je bil v podjetju Data, poslovne storitve, d. o. o., zaposlen kot mladi raziskovalec v gospodarstvu v okviru programa OP-07-13 - Strokovnjaki in raziskovalci (Operativni program Razvoj človeških virov, ESS). Gre za program doktorskega izobraževanja in usposabljanja človeških virov za raziskave in razvoj na prioritetnih področjih raziskav in tehnološkega razvoja, to je na področjih, kjer podjetja potrebujejo nova znanja za razvoj visokotehnoloških izdelkov in storitev. Preko javnega razpisa KROP 2011 (Krepitev razvojnih oddelkov v podjetjih) je prej omenjeno podjetje pridobilo projekt "Data-raziskave in razvoj podjetniških podpornih storitev "Vse na enem mestu" in na podlagi tega objavilo javni razpis, na katerem je uspešno kandidiral avtor doktorske disertacije. V okviru tega projekta se je izoblikovala tudi raziskovalna skupina, katere del sta bila avtor in tudi mentorica. Opravljena je bila raziskava med slovenskimi podjetji, katere večji del je poslovna skrivnost (razkritje je preprečeno z določili pogodbe), zaradi česar je sumarnik/vprašalnik v Prilogi Č te disertacije objavljen samo v obsegu, ki se navezuje izključno na disertacijo. Raziskava z identifikacijsko številko ADP IDNo: OAO14 je dostopna tudi preko Arhiva družboslovnih podatkov, in sicer na povezavi http://www.adp.fdv.uni-lj.si/opisi/oao14/.

[138] Upadajoče stopnje odzivnosti in naraščajoči stroški pri anketah raziskovalce usmerjajo k novim načinom in postopkom za anketno zbiranje podatkov. Spletne ankete predstavljajo eno od bolj obetavnih pristopov, še posebej iz vidika zmanjševanja stroškov in povečanja kakovosti merjenja (kot so npr. zmanjšanje socialne pristranskosti zaradi odsotnosti anketarja, manj napak pri izpolnjevanju anket in manjša stopnja neodzivnosti zaradi avtomatiziranega vprašalnika, več truda s strani respondentov, ki lahko na vprašalnik odgovorijo v skladu z lastnimi časovnimi preferencami ipd. (Callegaro in drugi 2015). Berzelak (2016, 26) celo doda, da "večina raziskav potrjuje, da je merska kakovost podatkov iz ustrezno pripravljenih spletnih anket lahko vsaj primerljiva s tradicionalnimi načini anketiranja. Samoanketiranje, računalniško posredovani vprašalniki in vizualna predstavitev vprašanj omogočajo pridobivanje točnejših odgovorov na občutljiva vprašanja, sprotno nadzorovanje kakovosti odgovorov ter uporabo zelo fleksibilnih merskih inštrumentov".

[139] Cook in drugi (2000) poudarjajo, da v kolikor je zagotovljena reprezentativnost vzorca, je ta pomembnejša od stopnje odzivnosti. Pri tem kot primer podajo ankete volitev v ZDA, ki temeljijo na vzorcu 2000 enot iz populacije 150 milijonov, kar znaša zgolj 0,000013 populacije), a so slednje izredno natančne.

[140] Za izdelavo vzorca je bila izbrana metoda proporcionalnega stratificiranega vzorčenja, kjer je bil vzorec oblikovan glede na značilnosti populacije. Populacija je bila razdeljena v razrede/stratume, iz katerih so bile nato v vzorec proporcionalno uvrščene enote glede na glavno dejavnost in statistično regijo. Kontakti enot so bili pridobljeni iz administrativnih virov, kot sta Poslovni register Republike Slovenije oz. poslovni imenik Bizi.si. V primeru, da enota, ki je bila izbrana v vzorec, ni imela kontakta, jo je v vzorcu nadomestila druga enota, ki je ustrezala pogojem za uvrstitev v vzorec.

1.018 registriranim in poslujočim podjetjem. Anketiranje je potekalo od 10. 1. do 7. 6. 2014. V tem času smo v enakomernih časovnih intervalih subjektom ciljne skupine pošiljali sporočila po elektronski pošti, v kateri je bil poleg spremnega besedila tudi URL-naslov, preko katerega so dostopali do vprašalnika. Zaradi vnaprej predvidene neodzivnosti subjektov smo se poslužili metode številnosti kontaktov (Armstrong in Lusk 1987; Heberlein in Baumgartner 1978) in upoštevanja dejavnikov, ki zmanjšujejo odzivnost (Singer, Hippler in Schwartz 1992). Da bi povečali odzivnost, smo anketirance povabili k raziskavi in jih nismo prosili za sodelovanje. V zameno smo jim ponudili 'nagrado' oziroma osebno korist (Yammarino in drugi 1991), to je možnost, da prejmejo sintetizirane rezultate analize. Prejeli smo 252 izpolnjenih[141] spletnih anket. Značilnosti vzorca so prikazane z vidikov: a) pravnoorganizacijske oblike podjetja, b) standardne klasifikacije dejavnosti (SKD) podjetja in c) regijske zastopanosti.

Tabela 6.5: Značilnosti vzorca v primerjavi s populacijo

		Vzorec (252)	Populacija (182.089)[142]
Pravnoorganizacijska oblika	Družbe z omejeno odgovornostjo	45,6 %	35,6 %
	Družbe z neomejeno odgovornostjo	0 %	0,68 %
	Delniške in komanditne delniške družbe	0 %	0,49 %
	Druge pravne osebe	0 %	8,9 %
	Samostojni podjetniki posamezniki	54,4 %	54,35 %
Standardna klasifikacija dejavnosti	Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	7,1 %	1,38 %
	Rudarstvo	0,5 %	0,07 %
	Predelovalne dejavnosti	8,2 %	10,94 %
	Gradbeništvo	24,2 %	12,91 %
	Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil	12,6 %	16,31 %

[141] Stopnja odzivnosti znaša 25 %, kar je za tovrstne raziskave sprejemljiva vrednost. Berzelak in drugi (2015) so namreč v svoji raziskavi, v kateri so ocenjevali spletni način anketiranja iz stroškovnega vidika ter njegove učinkovitosti, ugotovili, da spletni način anketiranja predstavlja pomemben način za povečanje stopnje odzivnosti, pri tem pa velja poudariti, da opozarjajo tudi, da preveliko zanašanje na stopnje odzivnosti pri ocenjevanje kakovosti podatkov ni smiselno.

[142] Po podatkih SURS na dan 31. 12. 2012.

	Promet in skladiščenje	2,2 %	5,54 %
	Gostinstvo	5,5 %	5,63 %
	Informacijske in komunikacijske dejavnosti	12,1 %	4,31 %
	Finančne in zavarovalniške dejavnosti	1,6 %	1,38 %
	Poslovanje z nepremičninami	3,8 %	1,49 %
	Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	13,7 %	16,26 %
	Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	28 %	15,7 %
	Izobraževanje	6 %	2,79 %
Regija	Pomurska regija	7,1 %	4,03 %
	Podravska regija	10,3 %	13,82 %
	Koroška regija	7,6 %	2,88 %
	Savinjska regija	8,7 %	10,94 %
	Zasavska regija	3,8 %	1,44 %
	Spodnjeposavska regija	3,3 %	2,81 %
	Jugovzhodna Slovenija	2,2 %	5,15 %
	Osrednjeslovenska regija	28,8 %	33,82 %
	Gorenjska regija	9,8 %	9,72 %
	Notranjsko-kraška regija	6,5 %	2,23 %
	Goriška regija	3,8 %	6,18 %
	Obalno-kraška regija	8,2 %	6,98 %

Vir: Bačlija Brajnik in Kalaš (2014).

V Tabeli 6.5 smo s sivo barvo osenčili boljše oziroma slabše zastopane kategorije, ki so na področju pravnoorganizacijske oblike predvsem podzastopanost 'drugih pravnih oseb', po SKD nadzastopanost kategorij kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo, gradbeništvo, informacijske in komunikacijske dejavnosti ter druge raznovrstne poslovne dejavnosti. Pri regionalni zastopanosti pa sta se pojavili nadzastopanost koroške regije ter podzastopanost goriške regije. Kljub nekaterim odmikom je zagotovljena primerna porazdelitev vzorca glede na opazovano populacijo.

V prvem delu vprašalnika smo podjetja spraševali, kaj razumejo pod pojmom administrativna ovira. Pri tem smo jim kot možne odgovore ponudili tri možnosti: potrebna regulacija (pravila in postopki, ki so potrebni in 'primerni', s katerimi država skrbi za učinkovito poslovanje vseh), potrebna regulacija (pravila in postopki,

ki so potrebni, a ne služijo svojemu namenu in jih je mogoče izboljšati) in nepotrebna regulacija (pravila in postopki, ki so nepotrebni in onemogočajo poslovanje podjetja). Prva razmejitev torej sledi osnovni logiki delitve razumevanja administrativne ovire kot nečesa, kar uporabniki/podjetja razumejo kot potrebno ali pa kot nepotrebno za svoje poslovanje.

Tabela 6.6: Razumevanje pojma administrativna ovira s strani podjetij

Kaj razumete pod pojmom ADMINISTRATIVNA OVIRA? ($Št_{res}$[143] = 252)	
POTREBNA REGULACIJA (pravila in postopki, ki so potrebni in 'primerni', s katerimi država skrbi za učinkovito poslovanje vseh).	3,2 %
POTREBNA REGULACIJA (pravila in postopki, ki so potrebni, a ne služijo svojemu namenu in jih je mogoče izboljšati).	34,5 %
NEPOTREBNA REGULACIJA (pravila in postopki, ki so nepotrebni in onemogočajo poslovanje podjetja).	61,5 %
Drugo	0,8 %

Vir: Bačlija Brajnik in Kalaš (2014).

Tabela 6.6 pokaže, da več kot tretjina vseh anketirancev (prvi dve skupini oziroma 37,7 % anketirancev) administrativno oviro razume kot potrebno regulacijo. Prva skupina sicer odstotkovno zajema zelo majhen del, zgolj dobre 3 % anketirancev, kar pomeni, da administrativno oviro kot v celoti primerno za uresničevanje javnega interesa dojema zelo ozek krog podjetij. Druga skupina, ki administrativno oviro prav tako označi kot potrebno regulacijo, a z možnostjo optimizacije, pa zajema 34,5 % vseh anketirancev. Ta podatek nam lahko razkrije, da administrativno oviro dojemajo kot tisto regulacijo, ki obstaja zaradi drugih enakih ali pomembnejših interesov, vendar pa jo je treba optimizirati. Tovrstna regulacija torej ni nujno odveč, temveč sta prej vprašljivi njena kakovost in uporaba v praksi kot pa kaj drugega. Pričakovano je večina (61,5 % anketirancev) administrativne ovire označila za

[143] Oznaka $Št_{res}$ pomeni število respondentov iz reprezentativnega vzorca (N = 1018), ki so odgovorili na sklop vprašanj o percepciji administrativnih ovir.

nepotrebno regulacijo, iz česar lahko sklepamo, da velik del slovenskih podjetij prevzema neoliberalni miselni konstrukt, ki trenutno prevladuje v naši družbi.

Razumevanje podjetij je zaradi že omenjene terminološke nedorečenosti, ki sočasno (ali pa kot vzrok ali posledica) z javnopolitičnim diskurzom zamegljuje jasno razumevanje, kaj administrativna ovira sploh je, močno oteženo, zaradi česar smo anketirancem ponudili več možnih odgovorov o tem, kaj jim administrativna ovira predstavlja v vsebinskem smislu.

Tabela 6.7: Vsebinsko razumevanje administrativne ovire[144]

ADMINISTRATIVNA OVIRA je nekaj, kar od podjetja ($Št_{res}$ = 268)[145]**:**	**Povprečna vrednost**	**Standardni odklon**
Terja preveč časa/dodatni čas.	9,01	1,815
Terja preveč financ/dodatne finance.	8,19	2,223
Je sukcesivne narave (ena zahteva vodi v drugo in obremenjuje podjetje).	8,54	2,010
Prisili/vodi podjetje v komunikacijo z državnimi organi.	7,35	2,586
Terja preveč nepotrebnega znanja/spretnosti (ki niso del standardne dejavnosti podjetja).	8,16	2,429

Vir: Bačlija Brajnik in Kalaš (2014).

Tabela 6.7 prikazuje, da so vsi odgovori prejeli relativno visoko povprečno oceno, a so vrednosti standardnih odklonov prav tako relativno visoke, kar nakazuje na precejšnja odstopanja od povprečnih vrednosti odgovorov. Administrativna ovira je največkrat razumljena kot dodatno časovno breme, medtem ko je najnižjo povprečno oceno prejela posledična dodatna komunikacija z državnimi organi. Vrednost tega

[144] Anketiranci so odgovarjali na vprašanje: Označite, koliko se strinjate s spodnjimi trditvami (1 – sploh se ne strinjam; 10 – popolnoma se strinjam) – ADMINISTRATIVNA OVIRA je nekaj, kar od podjetja …

[145] Anketiranci so na lestvici od 1 do 10 (pri čemer je 1 pomenila sploh se ne strinjam, 10 pa popolnoma se strinjam) označili, kako se strinjajo s podanim opisom administrativne ovire.

odgovora najbolj odstopa in je zavzela najnižjo povprečno vrednost, iz česar lahko sklepamo, da dejavnik dodatne komunikacije z državnimi organi s strani podjetij niti ni razumljen kot obremenjujoč, sploh v primerjavi s časovno komponento. Rezultati kažejo, da je torej administrativna ovira med podjetji najpogosteje razumljena kot dodatno porabljeni čas za opravljanje svojih obveznosti.

Iz nabora ponujenih odgovorov lahko razberemo, kar je vredno kot zanimivost vsekakor izpostaviti, da podjetja dojemajo finančno komponento kot manj pomembno od časovne. Ena izmed zanimivosti je tudi percepcija administrativne ovire kot nečesa, kar je sukcesivne narave. Visoke vrednosti vseh ponujenih odgovorov nakazujejo, da je podatek iz tabele, v kateri je bila percepcija administrativne ovire pri večini označena kot nepotrebna regulacija, pravzaprav povsem v skladu z negativno prevladujočo konotacijo administrativne ovire v današnjem času.

6.6 PERCEPCIJA ADMINISTRATIVNIH OVIR S STRANI DRUGIH DELEŽNIKOV V SLOVENIJI

Pomen ugotavljanja percepcije besedne zveze *administrativna ovira* smo z namenom doseganja večje konvergence na področju odprave administrativnih ovir iz podjetij z uporabo raziskovalne metode Delphi[146] razširili tudi na druge deležnike, ki prispevajo k oblikovanju javne politike.

Zaradi prekomernega posploševanja in označevanja vseh neželenih posledic regulacije z oznako birokratskih oz. administrativnih ovir smo s pomočjo mnenj posameznih strokovnjakov in posameznikov iz akademske sfere, ki se ukvarjajo z javnopolitičnim področjem, skušali pojasniti razlike oz. poiskati podobnosti

[146] Raziskovalna metoda je bila delno prilagojena, saj vključeni deležniki niso bili zbrani na enem mestu, ampak je korespondenca med raziskovalcem in udeleženci potekala po elektronski pošti.

med dvema zelo sorodnima in najpogosteje uporabljenima terminoma[147], administrativna ovira[148] in regulatorno breme[149]. Že sama definicija regulacije je vse prej kot enoznačna (Torriti 2007), zaradi različne konceptualizacije, ki je odvisna od zornega kota namena regulacije, pa je za njeno učinkovitost treba ugotoviti stopnjo konsenza glede problematike.

Razvoj množične komunikacije omogoča širitev terminologije[150], posledično pa interakcijo med splošnimi in specifičnimi leksikoni. Specifični termini postajajo del popularne kulture preko njihove uporabe v množičnih medijih (Cabré 1992, 4). A pri tem opozarjamo, da se zaradi slednjih v javnosti še hitreje lahko oblikuje izkrivljena slika oziroma napačen konstrukt. Naloga stroke je torej jasno sporočanje pomena določenih terminov. Sprašujemo se namreč, kako sploh lahko govorimo o določenem terminu (v našem primeru o administrativnih ovirah), če stroka[151] sama nima enotne predstave o njegovem pomenu. Terminološko poenotenje omogoča napredek, saj pospešuje širitev znanja in vedenja o problematiki, s tem pa ponuja trdno oporo pri iskanju konsenzualnih opredelitev[152] in navsezadnje krepi razvoj specializiranega javnopolitičnega področja. Pri naši analizi se tako ne posvečamo ustvarjanju povsem

[147] Terminologija je disciplina, ki se ukvarja s preučevanjem in urejanjem specializiranih izrazov ter ne predstavlja novega raziskovalnega področja, a se je pričela sistematično razvijati šele ob polnem zavedanju svojih načel, temeljev in metodologije. Njen socialni in politični pomen je sedaj priznan tako na nacionalni kot na mednarodni ravni (Cabré 1992).

[148] Po SSKJ ovira = 1) kar povzroča, da se kako delo težje, počasneje opravlja.

[149] Po SSKJ breme = 1) s prilastkom dolžnost, obveznost; 2) dajatev, davščina.

[150] Splošna teorija terminologije temelji na pristopu, pri katerem so najpomembnejši dejavniki, kot so narava konceptov, konceptualna razmerja, razmerja med termini in dodeljevanje terminov posameznim konceptom (Cabre 1992).

[151] Terminologija ne poskuša podati razlage obstoječega znanja strokovnjakov glede terminov z določenega področja (ki ga očitno imajo, drugače bi težko razložili, kako so zmožni primerno aplicirati termine v različnih okoliščinah). Namesto tega je naloga terminologije identifikacija delčkov realnosti določene stroke. S tem je usmerjena v identifikacijo in poimenovanje konceptov, ki pripadajo specifičnemu področju (Cabré 1992, 37)

[152] Terminologija služi kot orodje, ki ga je treba uporabljati čim učinkoviteje in s tem izločiti dvoumnost iz znanstvene in tehnične komunikacije (Cabré 1992).

novih terminov, temveč jasnim in natančnim opredelitvam že obstoječih pojmov oz. besednih zvez[153].

Termin breme predstavlja določeno dolžnost oz. obveznost, medtem ko ovira označuje lastnost nečesa, kar povzroča, da se delo težje oz. počasneje opravlja. Izhajajoč iz obeh predpostavk bi bilo mogoče izpeljati pomen besednih zvez, katerih razjasnitev smo poskušali doseči z uporabo metode Delphi.

Regulatorno breme tako definiramo kakor *dolžnost oziroma obveznost, ki jo nalaga regulacija*. Tovrstna definicija je nevtralno usmerjena, saj je ni mogoče vnaprej obsoditi na pozitivno ali negativno konotacijo.

Administrativne ovire pa so definirane kakor *tisti postopki, ki jih nalagajo predpisi (regulacija) in zaradi katerih je končni cilj regulacije težje dosegljiv*.

V kolikor upoštevamo mogoč pozitivni vidik obstoja administrativne ovire kakor varovalke javnega interesa, je regulatorno breme pravzaprav njen sinonim. Izpeljana definicija administrativne ovire, kakor jo razumemo v tej disertaciji, pa dejansko predstavlja nesorazmerni oz. odvečni del regulatornega bremena, saj gre za tisti del regulacije, ki ga je mogoče odpraviti brez škodljivih posledic za javni interes.

K sodelovanju v raziskavi[154] smo najprej povabili 30 udeležencev[155], na naš poziv pa se je odzvalo trinajst udeležencev. Zaradi slabše odzivnosti smo nato povečali nabor

[153] ''Ker terminologija izhaja iz koncepta in nato sledi določanju terminov (v nasprotju z leksikografijo, ki izhaja iz besede in tvori koncept), moramo biti povsem prepričani, da poimenujemo točno določen koncept in ne njemu podobnega'' (Cabré 1992, 34).

[154] Raziskava je temeljila na iskanju terminološke konvergence oz. divergence na področju odprave administrativnih ovir. S tem namenom smo udeležencem zastavili dve vprašanji, in sicer 1) kaj razumete pod pojmom administrativna ovira in 2) kaj razumete pod pojmom regulatorno breme. Po opravljeni analizi ugotavljamo, da bi bilo zelo zanimivo ugotoviti tudi, kako udeleženci prevajajo izbrana termina (glede na to, da tudi v mednarodni areni obstaja precejšnje število opredelitev, ki niso vedno strogo ločene in o katerih smo razpravljali že v enem izmed prejšnjih poglavij).

udeležencev in pozvali še trinajst drugih udeležencev, od katerih smo prejeli štiri odgovore. Končno število sodelujočih se je tako ustavilo pri številki 17, vzorec pa je zajemal deset žensk in sedem moških. Pri tem so respondenti prihajali iz različnih strokovno-akademskih[156] krogov, in sicer z Ministrstva za javno upravo, Ministrstva za finance in Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Fakultete za upravo v Ljubljani, Ekonomske fakultete v Ljubljani in Pravne fakultete v Ljubljani. V drugem krogu se je odzvalo trinajst udeležencev (več kot tri četrtine prvotno sodelujočih), kar nam je omogočilo boljšo primerjavo in analizo glede na rezultate iz prve faze raziskave.

Po opravljeni analizi odgovorov kandidatov na zastavljena vprašanja[157] smo pridobili naslednje izsledke, ki so prikazani v Tabeli 6.8 in Tabeli 6.9:

Tabela 6.8: Najpogostejše asociacije za termin administrativna ovira

Osnovna beseda	Besedne zveze	Število pojavitev
Nepotrebnost[158]	_ Nepotrebno ali nesorazmerno regulatorno breme _ Tisti del regulacije, ki je nepotreben _ Nepotrebne zahteve _ Nepotrebne zahteve, ki izvirajo iz predpisov	6
Postopek	_ Birokratski postopek _ Neustrezna	5

[155] V raziskavo smo poskušali vključiti tako posameznike, ki delujejo na strokovnih področjih (pravo, ekonomija, uprava), ki so neobhodno povezana s področjem administrativnih ovir, kot tudi akademsko stroko, ki lahko prispeva k temeljitejšemu oblikovanju javne politike.

[156] Neposredni uporabniki terminologije so strokovnjaki na točno določenem področju. Zanje terminologija predstavlja nujno orodje za komunikacijo in pomemben element pri konceptualizaciji vsebine njihovega strokovnega področja. Ta dvojna funkcija, ki jo zanje predstavlja terminologija, skrbi za povečanje njihovega interesa za standardizacijo kot procesa določanja definicij konceptov in določanja pripadajočih imen. Strokovnjaki uporabljajo terminologijo ne glede na to, ali je termin v določenem jezikovnem sistemu primeren ali ne. Izhajajo namreč iz znanja o konceptu in potrebi po komuniciranju tega; njihov interes se osredotoča na koncepte in kako jih je mogoče jasno ter nedvoumno poimenovati (Cabré 1992, 11–2).

[157] Zastavljena vprašanja in odgovori se nahajajo v Prilogi A in Prilogi B pričujočega dela.

[158] Po SSKJ nepotreben = 1) tak, ki ni potreben; 2) nastal brez pravega vzroka ali podlage.

	implementacija postopkov _ Administrativni postopek _ Zavlačevanje postopkov _ Zahteve v postopkih	
Javni interes	_ Kot zagotovilo za uresničevanje javnega interesa _ Brez negativnih posledic za javni interes	3
Končni cilj	_ Z vidika zagotovitve končnega cilja _ Končni cilj oz. namen zakonodaje _ Doseganje končnega cilja	3
Regulatorno breme	_ Nepotrebno ali nesorazmerno regulatorno breme _ V vsakem primeru gre za regulativno breme	2
Nesmiselnost[159]	_ Del v administrativnem postopku pridobitve dovoljenja, ki nima smisla	2
Birokracija	_ Birokratski postopek	2

Vir: Lastna raziskava.

Pri terminu administrativna ovira je bilo opredelitve udeležencev mogoče združiti v določene grozde definicij, in sicer 1) glede na kriterij nepotrebnosti (močna zveza s končnim ciljem regulacije), 2) glede na kriterij postopkovne narave in 3) kriterij javnega interesa. Opazimo lahko, da pri asociaciji (prikazano v Tabeli 6.8) na administrativno oviro močno prevladuje uporaba osnovne besede *nepotrebnost*, kar kaže na precejšnjo obremenjenost termina, ne glede na dejanski vpliv določenega pravila in postopka oz. dela regulacije. Vidimo lahko tudi, da se kar nekaj asociacij, ki so bile nato vključene v oblikovanje končne razmejitve med terminoma, uporabi v tej fazi raziskovanja (npr. *javni interes*, *končni cilj* ...).

[159]Po SSKJ nesmiseln = 1) tak, ki ni smiseln; 2) nepotreben, odvečen.

Pri regulatornem bremenu (prikazano v Tabeli 6.9) pa slika oz. konsenz sprva sploh ni bila jasna, saj je izrazito prevladovala uporaba besede *predpis*, ki se je v opredelitvah pojavila kar devetkrat. Med raziskovanjem smo zaznali precejšnjo mero nesoglasja pri opredelitvah obeh besednih zvez, obenem pa je prihajalo tudi do težav zaradi enačenja obeh besednih zvez. Pri opredelitvah termina je bilo definicije udeležencev mogoče združiti v dva grozda, in sicer glede na 1) kriterij nanašanja na predpis in glede na 2) kriterij nanašanja na stroške (časovno ali finančno breme).

Tabela 6.9: Najpogostejše asociacije za termin regulatorno breme

Osnovna beseda	Besedne zveze	Število pojavitev
Predpis[160]	_ Usklajenost ravnanja s predpisi _ Predpisi, torej zakonodaja _ Izvajanje neke regulacije/predpisa _ Izhajati iz predpisov/zakonodaje _ Sprejeti predpisi	9
Finančno	_ Finančno breme/bremena _ Finančno ovrednoteno	4
Čas	_ Časovno breme _ Izgubljeni čas	3

Vir: Lastna raziskava.

Analiza rezultatov prvega kroga je pokazala, da med deležniki še vedno obstajajo določena razhajanja v razumevanju temeljnih pojmov, kar vzbuja skrb za bodoče usmeritve in oblikovanje javne politike na področju odprave administrativnih ovir.

[160] Po SSKJ predpis = 1) pravno veljavno določilo o posamezni stvari, zadevi; 2) kar določa, kakšno sme, mora biti kako ravnanje, vedenje, mišljenje.

Kljub temu pa so se tekom procesa pokazale določene pozitivne plati, saj je opazen precejšen napredek v razumevanju v primerjavi s prvo fazo raziskovanja.

V drugi fazi raziskovanja smo udeležencem postavili še dodatno vprašanje, in sicer nas je zanimalo, kako razumejo povezavo med terminoma, katerih definicijo so zasledovali s prvima dvema vprašanjema. Namen vprašanja je bilo spodbujanje razmišljanja o morebitni povezanosti med obema terminoma, rezultati pa kažejo, da je prišlo do pogostejšega razlikovanja med administrativno oviro in regulatornim bremenom. V kasnejši fazi raziskovanja je namreč precejšnje število udeležencev prišlo do jasnejših ločnic med preučevanima terminoma, a kljub temu popolna konvergenca (kar bi bilo seveda utopično pričakovati) ni bila dosežena. Žal preučevana termina še vedno ostajata neprimerno pojasnjena, saj strokovnjaki niso seznanjeni s tem, v kakšnem odnosu sta regulatorno breme in administrativna ovira. Le redko so namreč udeleženci jasno razmejili pojma in pojasnili razmerje med obema. Slednje je lahko razumljivo (a nikakor ne upravičeno), saj gre najbrž za posledico težav, ki nastanejo že pri opredelitvi temeljnih pojmov.

V drugi fazi Delphi metode štirje udeleženci (kljub številnim prošnjam po sodelovanju) niso poslali svojih končnih opredelitev, zaradi česar analiza rezultatov vsebuje zgolj mnenja ostalih trinajstih prvotnih udeležencev. Raziskava je pokazala, da je pri definiranju tako administrativne ovire kot tudi regulatornega bremena slovenska strokovna javnost še vedno precej nepoenotena. To vzbuja skrb za nadaljnje oblikovanje javne politike, saj v kolikor javnopolitični problem ni enotno konceptualiziran, ne moremo pričakovati, da bodo javnopolitični ukrepi dosegali svoje cilje. V bodoče bi bilo smotrno razmisliti o jasnejših/enotnejših opredelitvah, ki bi strokovnjakom omogočile, da svoje aktivnosti osredotočijo na končne cilje. V kolikor konvergenca na javnopolitičnem področju ne bo dosežena, lahko pride do poglobitve krize ekspertne verodostojnosti (ki je posledica divergence glede

osnovnih pojmov). Zaradi divergence tako obstaja potreba po odprtju znanstvenega diskurza, ki bo omogočil razširitev miselnega okvirja, ki ga je postavil neoliberalni diskurz, s tem pa širši vpogled v vsebinski in terminološki pomen koncepta.

POGLAVJE 7

MODELI DRŽAVNE INTERVENCIJE NA PODLAGI RAZVRSTITVE DRŽAV NA IZBRANE KONTINUUME

Da bi prikazali tako neoliberalni kot tudi konzervativni pristop, bomo klasificirali pristope k odpravi administrativnih ovir glede na izbrane kriterije v izbranih državah ter izdelali kontinuume intervencije. Tak prikaz uporabljenih javnih politik nam bo ob predstavitvi obstoječega stanja (ki bo prikazano z indeksom administrativnih ovir) omogočil primerjavo med posameznimi državami.

Redkokateri model državne intervencije je bil na udaru kritik in oznak zastarelosti večkrat, kot je to doživel konzervativni model (Iversen 2005). Ne glede na izpostavljenost kritikam pa se prepričanje, ki temelji na omejevanju kapitalističnega načina proizvodnje z določenimi družbenimi varovali, ob gospodarskih krizah močno okrepi, saj v nasprotnem primeru pride (vsaj) do neželenih družbenih in političnih posledic. Ta konzervativna oblika vloge države do trga ne zanika pomembnosti obstoja trga, a hkrati razume vlogo in obveznost države do širše družbe. Uresničevanje javnega interesa ter skrb za pravičnost, enakost in svobodo dobivata pomen v obliki določene stopnje državne intervencije. Hall (2007) poudari pomen intervencionistične države, saj ta s svojo zmogljivostjo uspe razreševati konflikte interesov na nivoju celotne družbe. Narava socialne transformacije je namreč takšna, da zahteva aktivno vlogo države. Kljub temu da proces akumulacije kapitala neposredno usmerja ritem državne aktivnosti, se v državi odraža le do mere, do katere je vključen v oblikovanje njenih politik. Vsak gospodarski ukrep ima zatorej (javno)politično vsebino, ne le v splošnem smislu, da pripomore k akumulaciji in izkoriščanju kapitala, ampak tudi v smislu, da je nujno prilagojen politični strategiji vladajoče politične opcije. Politično-ideološke funkcije postajajo podrejene ekonomski vlogi, slednje pa vključujejo tudi reprodukcijo dominantne ideologije nasproti splošni tehnokratski podobi države kot varovalu splošno dobrega, kar se ideološko približuje konceptu države blaginje[161] (Poulantzas 2014).

[161] Esping-Andersen in drugi (2002) govorijo o treh stebrih blaginje, in sicer o trgih, državi in družini. Trgi predstavljajo temelj, saj posamezniki večji del življenja svojo blaginjo realizirajo preko

Mandič (2008, 7) blaginjo opredeli kot "režim, ki je teoretsko in empirično raziskovalno zelo pomembna tema v sodobnem družboslovju. Je uporaben, saj na sintetičen način govori o kompleksnih družbenih sistemih in njihovih učinkih na blaginjo posameznikov; poleg tega je tudi eno najpogosteje uporabljanih izhodišč za razvrščanje držav v skupine in pojasnjevanje razlik med njimi na področju blaginje". Filipovič in Rakar (2008) državo blaginje razumeta kot enega izmed konstitutivnih elementov sistema blaginje, ki glede na svojo regulativno vlogo in politike reagira na osnovi različnih načel redistributivne pravičnosti ter s tem sooblikuje vlogo ostalih akterjev. V okviru sistema blaginje je država ključna, saj je poleg njene produkcijske vloge še posebej pomembna njena regulativna vloga, ki vpliva na razmerje med sferami v zagotavljanju socialne varnosti in družbene blaginje. Kot meni Esping-Andersen (1990), je 'država blaginje' ključna institucija v oblikovanju družbenega reda. Njene organizacijske značilnosti vplivajo na oblikovanje družbene solidarnosti, razredne delitve in statusno diferenciacijo. Ta režim opredeli skozi tradicijo politične ekonomije in izpostavi tri modele države blaginje. Zaveda se vloge države in ji pripiše pomembno vlogo pri izgradnji sodobne družbe, označi pa jo kot "temeljno institucijo pri gradnji različnih modelov povojnega kapitalizma" (prav tam, 5).

Njegov prispevek je pomemben, ker se je ukvarjal z učinkom različnih tipov držav blaginje na družbeno in ekonomsko ravnanje v sistemu razvitega kapitalizma. Hkrati opozori na ožje in širše razumevanje besedne zveze države blaginje, pri čemer se je sam bolj nagibal k širši definiciji. Gledano ožje, država predstavlja področje socialnih izboljšav, medtem ko širše razumevanje vlogo države veže na okvir politične

zaposlovanja in ostalih aktivnosti, ki potekajo v okvirih delovanja trga. Drugi in tretji steber, država in družina, pa naj bi delovala redistributivno, in sicer v primerih, kadar posameznik preko prvega stebra blaginje ni zmožen/sposoben realizirati.

ekonomije, težišče pa je na "širši vlogi države pri organizaciji gospodarstva[162]" (1990, 141). Ta vidik je pomemben tudi za našo perspektivo razumevanja vloge države, saj poudarja multifunkcijsko vlogo države v sodobni družbi, ki se ne omejuje zgolj na razmerje države in trga, temveč uresničuje tudi javni interes, s tem pa državi omogoča daljnosežni vpliv na družbeni razvoj. Mandič (2008, 11) poudarja, da se je "Esping-Andersenov pristop osredotočal na državo, njene institucije in politiko; v izhodišče svoje tipologije je avtor postavil programe države blaginje in njihovo razmerje do trga. Iz tega razloga pa ta tipologija ostaja še kako uporabna za analizo programov države blaginje in njihovih učinkov na družbo".

Zgoraj navedeno služi kot izhodišče za klasifikacijo[163] držav blaginje pri iskanju povezav med grozdi držav in pristopom k odpravi administrativnih ovir. Če jih razumemo kot varovalni mehanizem, lahko skušamo ugotoviti, ali pristopi k odpravi administrativnih ovir sledijo značilnostim države glede sistema blaginje. Če poskušamo potegniti vzporednico in iskati podobnosti na kontinuumu (neo)liberalno–konzervativno, potem lahko rečemo, da Esping-Andersen (1990) v osnovi razdeli režime države blaginje v Evropi na tri tipe: liberalnega, korporativnega in konzervativnega, ki jih opisujemo v nadaljevanju.

Liberalni[164] tip države blaginje predstavljajo države, v katerih ugodnosti prejema le omejen krog ljudi z nizkim osebnim dohodkom. Socialne reforme so močno omejene s strani tradicionalno liberalno usmerjene delovne etike – ukrepi so usmerjeni tako, da blaginja ne spodbuja naklonjenosti k prejemanju državnih spodbud, temveč

[162] Odprava administrativnih ovir je konceptualno točno v središču tovrstnega razumevanja, saj služi kot orodje za pospeševanje gospodarskih aktivnosti podjetij z namenom dviga gospodarske rasti v državi.

[163] "Tipologije so uporabne vsaj iz treh razlogov. Prvič, omogočajo večjo analitično predvidljivost in pripomorejo k videnju slike celotnega gozda namesto posameznih dreves. Drugič, v kolikor zmoremo 'grozditi' skupaj določene enote s podobnimi ključnimi značilnostmi, lahko analitik lažje poišče skupne točke ali celo vzročnost. In tretjič, tipologije so zelo uporabna orodja za preverjanje in testiranje hipotez" (Esping-Andersen 1999, 73).

[164] Npr. države, kot so Združene države Amerike, Kanada, Avstralija, v Evropi pa Velika Britanija in kasneje zaradi zelo aktivne transformacije trga dela tudi Nizozemska.

posameznike spodbuja k delu. Tak sistem minimizira socialne prejemke na ozek krog ljudi, kjer nato nastaneta dve obliki, in sicer blaginja omejene revščine za tiste, za katere skrbi država, in blaginja tržne usmerjenosti za večino, katero narekuje delovanje tržnih načel. Korporativni[165] tip predstavlja premik od liberalne predpostavke o vsemogočnem trgu in zgodovinsko gledano nikdar ne izpodbija odobritve socialnih pravic. Država je pripravljena zagotavljati blaginjo, a ob omejeni redistribuciji, saj temu pripomorejo določeni mehanizmi zagotavljanja blaginje, ki niso zgolj v domeni države. Velik pomen pri zasledovanju blaginje ima družina, ki tako nadomešča vlogo države, dokler je to mogoče, in tako država blaginjo zagotavlja le kot komplement, kadar družina svoje funkcije ni zmožna več opraviti. Tretji in zadnji tip, ki ga je v svoji klasifikaciji predstavil Esping-Andersen, pa je t. i. socialnodemokratski[166] tip. Slednji promovira univerzalnost pravic, kjer se brišejo meje dualizma med državo in trgom, poudarek pa se preusmerja predvsem na zagotavljanje enakosti kot najvišjega standarda kakovosti življenja. Pri tem velja poudariti, da gre pri enakosti za odmik od enakosti minimalnih potreb v smeri zasledovanja enakosti pri doseganju večje kvalitete življenja. Gre za "fuzijo" (prav tam, 28) dela in blaginje, v kateri je omogočeno zasledovanje širših družbenih ciljev in ne zgolj interesov posameznikov.

Esping-Andersen (1999) kasneje preoblikuje klasifikacijo omenjenih tipov v liberalni režim, konzervativni režim in socialnodemokratski režim (uporablja besedo režim, saj naj bi ta jasno nakazovala na določene značilnosti države blaginje). Razvoj koncepta nato razširijo še Esping-Andersen in drugi (2002), pri tem pa omenjene tipe poimenujejo še nekoliko drugače, in sicer kot liberalni model blaginje, evropski kontinentalni model blaginje in skandinavski model blaginje. Zanimivo je omeniti še klasifikacijo držav blaginje, ki jo predstavijo Sykes in drugi (2001). Njihova razvrstitev države blaginje v Evropi deli v štiri tipe, in sicer (1) Bismarckovski tip

[165] Npr. Avstrija, Nemčija, Francija in Italija.
[166] Npr. Švedska, Danska in Finska.

države blaginje (značilni predstavnik je Nemčija, pripadnost nekaterih drugih držav, kot so npr. Belgija, Francija in Nizozemska, pa je že bolj vprašljiva), (2) južni tip države blaginje (Italija in Španija, v to skupino je mogoče dodati tudi Portugalsko in Grčijo), (3) nordijski tip države blaginje (Švedska, Finska, Norveška, Danska) in (4) liberalni tip države blaginje (Velika Britanija in Irska). Pri izdelavi modelov državne intervencije bomo preverjali, ali se javne politike na področju odprave administrativnih ovir kakorkoli približujejo tem klasifikacijam ali gre za izrazito diskrecijsko oblikovano javno politiko.

Pri svoji kategorizaciji Esping-Andersen ne pozabi poudariti, da pri vseh tipih države blaginje ne gre za povsem idealne tipe, saj lahko tudi države, ki spadajo v socialnodemokratski tip, vsebujejo določene elemente drugih tipov države blaginje. To ponazori z naslednjo trditvijo, kjer pravi, da "ne glede na pomanjkanje idealnega tipa države blaginje, v kolikor te razvrščamo glede na kakovost socialnih pravic, socialno stratifikacijo in razmerje med državo, trgom ali družino, moramo vedeti, da je svet sestavljen iz različnih grozdov glede na tip države blaginje" (prav tam, 29).

Goodin in drugi (1999) njegov koncept razvijejo še naprej in izpostavijo še četrti (južnoevropski oz. mediteranski) tip, ki se po značilnosti še najbolj približuje vmesnemu, korporativnemu tipu države blaginje. Pravi test vzpostavljanja modelov sodobne države na področju določene javne politike ne vključuje zgolj zmožnosti upoštevanja podobnosti, ampak tudi razlik v državni strukturi znotraj celotne ekonomske in kulturne evropske sfere (Ertman 2005). Nadnacionalne smernice sicer lahko pospešijo proces poenotenja ciljev, a je doseganje slednjih odvisno od več dejavnikov. Zasledovanje enotnih ciljev ustreza neoliberalni naravi javne politike odprave administrativnih ovir, a to nikakor ne pomeni, da pri oblikovanju in izvajanju posameznih javne politike ne more prihajati do različnih usmeritev. Kljub omenjeni enotnosti pri želenih ciljih (kot v primeru odprave administrativnih ovir predstavlja zmanjšanje količine administrativnih ovir za 25 %) lahko prihaja do

povsem različnih načinov za njihovo doseganje. Macrae in Whittington (1997) izpostavita, da je pri ugotavljanju razlik pri oblikovanju in izvajanju javnih politik zelo uporabna ideja kontinuuma. Pri tem kontinuum razumeta kot orodje za razporeditev držav, pri katerem so razlike med posameznimi državami predvsem posledica različne stopnje razvoja posamezne javne politike (torej zadanih in uresničenih javnopolitičnih ciljev ter podsistemov, ki to omogočajo), in ne zgolj podatek o tem, ali določena javna politika obstaja ali ne.

Večina današnjih ekonomistov se strinja, da so imele reforme javnih politik, ki jih je promoviral Washingtonski konsenz, precejšen potencial za pospeševanje gospodarske rasti (Rodrik 2007). Vendar vpliv teh številnih javnih politik v splošnem ni dosegel enakih razsežnosti v vseh državah. Velik del zaslug za to gre pripisati predvsem značilnostim posameznih držav, saj lahko javne politike, "ki ustvarjajo čudeže" (prav tam) v določenih državah, v drugih neslavno propadejo ali imajo celo povsem nasprotne učinke. Reforme določene javne politike v državah, ki se razlikujejo po svojih makroekonomskih značilnostih, tako zahtevajo precej bolj premišljen pristop, saj ni mogoče zastaviti okvirja javne politike in pričakovati, da bodo posledice povsod (vsaj približno) enake. Strategije, ki pospešujejo gospodarsko rast, so prioritetne narave, kadar je govora o sistemu, ki si želi izhoda iz krize oziroma gospodarskega okrevanja. Po mnenju Rodrika (prav tam, 56) je ključni korak na tej poti "razvoj boljšega razumevanja, kako zavezujoče omejitve (ali če želite ovire) vplivajo na ekonomsko dejavnost v različnih okoljih". Doseganje gospodarske rasti je torej neke vrste abstraktni konstrukt, saj ni mogoče z gotovostjo trditi, kateri so tisti dejavniki, ki vplivajo na rast v določenem okolju. Kljub temu se je izoblikoval nabor določenih dejavnikov, za katere lahko rečemo, da spodbujajo ekonomsko dejavnost in posredno vplivajo tudi na gospodarsko rast v posamezni državi (Castaño 2007). Iskanje optimalne kombinacije teh dejavnikov je zahtevna naloga, s katero želimo ugotoviti, če obstaja povezava med določenimi ukrepi javne politike in različnimi dejavniki, ki kažejo na usmerjenost v pospeševanje gospodarske rasti. Rodrik (prav

tam, 61) vidi glavno težavo ustvarjanja javne politike, ki bi prinesla pozitivne učinke v vseh državah, v tem, da "reformne strategije prepogosto temeljijo zgolj na prepričanju, da je 1) vsaka reforma dobra, 2) več je področij, na katerih se reforme izvajajo, boljše je in 3) korenitejše so reforme, boljše so". Prav od takega pristopa se želimo oddaljiti tudi sami in zato toliko bolj poudarjamo pomen Rodrikovega razmišljanja o ekonomskih značilnostih, ki so različne od države do države.

Identifikacija ključnih problemov je prvi korak k ustvarjanju primernih javnopolitičnih odzivov (Rodrik 2007). Kakšne so težave pri identifikaciji ovir, kateri pristop je najprimernejši in kakšen je končni učinek ukrepov, so tri nujno potrebne determinante, ki jih je treba določiti pri iskanju optimalnega načina implementacije ukrepov za odpravo administrativnih ovir. Administrativne ovire predstavljajo nepotreben del regulacije, ki obenem ne ščiti javnega interesa, zato je njihova odprava potrebna. Vendar pa je uspešnost odprave odvisna od pristopa in strategij, za katere se odloči posamezna država. Specifičnost aplikacije različnih orodij je morda različna celo od posameznega javnopolitičnega področja (finance, kmetijstvo, zdravstvo itd.), zato je previdnost pri izbiri načinov toliko pomembnejša. Ker sfera odprave administrativnih ovir posega v različna področja, je njena optimizacija toliko zahtevnejša. Proces optimizacije javne politike se začne z zavedanjem o možnostih nadgradnje obstoječih rešitev. Oblikovanje modelov državne intervencije omogoča organizacijo javne politike na način, ki ne predstavlja tekmovanja po čim hitrejši vsesplošni odpravi administrativnih ovir, temveč po čim bolj smiselni uporabi mehanizmov, s katerimi se omogoči vzdržnost celotnega sistema.

Danes na državo blaginje ni mogoče gledati zgolj kot na oviro tržnemu kapitalizmu, ampak kot na areno za spodbujanje enakosti in okolje, v katerem ne gre za spodbujanje dihotomije države proti trgu, temveč za to, da socialna varnost lahko omogoči tako krepitev kot tudi spodkopanje delovanja tržnih mehanizmov (Iversen 2005). Razmišljanje o državi blaginje kot okolju, v katerem lahko trg dobro deluje, ni

povsem običajno, pa čeprav je povsem mogoče. Da bi podrobneje opisali smernice našega razmišljanja, si poglejmo tradicionalne lastnosti države blaginje.

Država blaginje predstavlja alternativo razmišljanju države (politike) proti trgu, saj priznava soobstoj in soodvisnost obeh sfer. Osredotoča se predvsem na to, da v globaliziranem svetu ena komponenta brez druge ne more obstajati in išče kombinacije za čim učinkovitejšo zadovoljitev interesov obeh sfer[167]. Spreminjajoča se narava države blaginje pa dopušča manjša (in večja) odstopanja pri zagotavljanju določenih interesov. Ali tiste države, ki so bolj naklonjene blaginji kot pa nekatere druge, lahko na področju odprave administrativnih ovir dosežejo enak ali celo boljši učinek, pa je stvar razprave in empiričnega preverjanja.

7.1 MODELIRANJE V DRUŽBOSLOVJU IN IZBIRA DEJAVNIKOV ZA KLASIFIKACIJO NEOLIBERALNO–KONZERVATIVNO (SOCIALNO BLAGINJSKO)

Modeli so v sodobni znanosti ključnega pomena, v procesu njihove izdelave pa se mora njihov avtor zavestno odreči bogastvu realnosti z namenom pridobivanja nekaterih drugih, temeljnih in strukturnih značilnosti. Z osredotočenostjo na nekatere vidike ciljnega pojava nam modeli omogočajo obvladljive reprezentacije, ki lahko nato privedejo do poglobljenega razumevanja ciljnega pojava (Rios 2013). Frigg in Hartmann (2006) pri tem izpostavita, da v družboslovju[168] in humanistiki modeli predstavljajo pomembno orodje za širjenje našega razumevanja[169], saj delujejo kot

[167] Za razumevanje države blaginje je treba doumeti, da so težnje k uveljavitvi socialnih pravic in redistribuciji kapitala zakoreninjene v družbi. Spoznati je treba, kako te težnje vplivajo na javne politike in kako te javne politike oblikujejo ekonomski učinek in interese (Iversen 2005).

[168] Rios (2013) izpostavlja dva zanimiva vidika izdelave modelov v družboslovju, ki pa nista nezdružljiva. Prvi modele razume kot niz stanj sveta, v katerem so zadovoljene formalne značilnosti teoretičnih predpostavk, drugi vidik pa modele razume kot pripomoček za poglobljeno razmišljanje o ciljnem pojavu.

[169] Modele v optimalnem smislu razumemo kot prognostične pripomočke, s katerimi je mogoče vključiti različne sestavne dele, pri tem pa nasloviti tako raziskovalna vprašanja kot javnopolitične iniciative. Modeli sporočajo različnim naslovnikom, integrirajo razpoložljivo strokovno znanje in s tem izpostavljajo ključne ugotovitve oziroma učinke (Mansnerus 2013).

ključna pomožna struktura znanstvenih teorij, pri tem pa predstavljajo enega ključnih instrumentov sodobne znanosti.

Izdelava modelov se razlikuje od primera do primera, a vsem je skupno predvsem to, da realnost reprezentirajo posredno[170]. Pri tem je njihov cilj preučevati realnost preko umetnega sistema, ki v določenih pomembnih značilnostih odraža lastnosti sveta, ki ga poskušamo razumeti (Godfrey-Smith 2006). Rios (2013) pri tem izpostavi, da cilj modeliranja družbenih sistemov ni logično sklepanje, temveč primerna reprezentacija ciljnega pojava. Godfrey-Smith (2006) pa doda, da strategija izdelave modela stremi h krepitvi razumevanja kompleksnih realnih sistemov preko razumevanja poenostavljenega, hipotetičnega sistema, ki v pomembnejših vidikih odraža lastnosti širšega sistema oziroma realnosti.

Izgradnja modelov služi tako kot način proizvodnje znanja in kot orodje za informiranje javnopolitičnih odločevalcev. Uporaba modelov zajema ekonomske teorije, ki opišejo lastnosti elementov modela, uporabnik pa izbere, katera vprašanja bo v svojem modelu naslovil (Mansnerus 2013). Izdelava modelov[171] v družboslovju[172] je med drugim namenjena tudi možnostim iskanja skupnih

[170] Giere (1988) modele razume kot idealizirane strukture, s katerimi prikazujemo svet okoli nas. Pravi, da je to mogoče zgolj s primerjavo in preučevanjem razmerij ciljnih pojavov v modelu in realnosti. Reprezentacija realnega sistema namreč zajema dve pomembni razmerji, in sicer specifikacijo modela in določene pomembne podobnosti med modelom in realnostjo.

[171] Hand (2008, 92–3) pove, da je statistični model "neke vrste enostaven prikaz oziroma opis preučevanega sistema ob upoštevanju, da pravzaprav noben model, statistični ali kakšne druge vrste, ne more v realnem svetu upoštevati prav vseh mogočih vzrokov in razmerij". Iz omenjenega izhaja tudi naša analiza, saj poskuša znotraj izdelave modelov državne intervencije v indeks administrativnih ovir zajeti tiste spremenljivke, ki so iz teoretskih izhodišč bolj ključne glede na teoretski okvir kot pa nabor preostalih.

[172] Burlatsky (1978) opozarja, da konstruiranje modela neobhodno vključuje poenostavljanje in da je zelo težko določiti stopnjo poenostavitve, ki je še dovoljena, ne da bi pri tem izgubili bistvo predmeta preučevanja. Družbene vede same niso sposobne ponuditi natančnega niza parametrov, ki so potrebni za konstrukcijo modelov. Izpostavi pa, da je ta je namenjena predvsem povečanju razumevanja delovanja kompleksnih sistemov, razjasnitvi osnovnih značilnosti problema in iskanju morebitnih alternativnih rešitev za omenjeni problem ter da so modeli namenjeni osvoboditvi človeškega razuma in usmerjanju k boljšim rešitvam danega problema. Miselni proces namreč usmerjajo v nove ideje, alternativne predloge in projekte, hkrati pa ne izločajo potrebe po sprejemanju neodvisnih odločitev.

značilnosti z namenom razvoja določenih javnopolitičnih področij. Javnopolitični model (MacRae 1985) na podlagi javnopolitičnih alternativ prikazuje način in obseg sprememb, ki jih je mogoče opisati z uporabo določenega vrednostnega koncepta. Tukaj poudarjamo, da ne gre za modeliranje posameznih ukrepov, ampak predvsem za rezultate/posledice izvajanja posamezne javne politike (v tem primeru odprave administrativnih ovir) na agregatni ravni.

Osrednja točka našega razumevanja koncepta odprave administrativnih ovir in pristopov k odpravi administrativnih ovir s konzervativnega vidika zahteva, da proces odprave nikakor ni enostranski in kot takšen ne sme biti interpretiran. Sprašujemo se, kakšna odprava administrativnih ovir je najprimernejša (če je ta izraz sploh mogoče uporabiti) in v kakšni meri se države približujejo neoliberalni ali pa 'družbenoblaginjski' viziji vloge države in namena regulacijskih mehanizmov v družbi. Slednje bomo poskušali ugotoviti z izdelavo modelov državne intervencije, te pa oblikovali na podlagi kombinacije kontinuumov intervencije, katerih izdelavo opisujemo v nadaljevanju, in na podlagi izdelave indeksa administrativnih ovir[173], kateremu bomo pozornost namenili malenkost pozneje.

7.2 PRIKAZ KONTINUUMOV NA PODLAGI RAZVRSTITVENIH KRITERIJEV

Ker ideja iskanja podobnosti glede odprave administrativnih ovir temelji na razvrstitvi med neoliberalne in konzervativne pristope, smo izbrali dva generalna sklopa, in sicer glede na kriterij določanja liberalizacije trga (prvi in drugi kazalnik) in glede na kriterij določanja družbene blaginje (tretji in četrti kazalnik). V okviru tega smo za razvrstitvene kriterije izbrali naslednje štiri kazalnike: 1) komponento reguliranosti trga na podlagi stopnje regulacije, izraženo z indikatorjem PMR (nižja

[173] Države z višjim indeksom administrativnih ovir naj bi bile bolj naklonjene socialni (varovalni) funkciji regulacijskih mehanizmov, saj k odpravi ne pristopajo na *ad hoc* način, kot je to prisotno v tistih državah, kjer je vrednost indeksa nizka. Indeks naj bi prikazal stopnjo obremenjenosti poslovnega okolja z administrativnimi ovirami.

stopnja/neoliberalni pristop vs. višja stopnja/konzervativni pristop), 2) komponento izboljšanja regulatornega okolja (višja stopnja/neoliberalni pristop vs. nižja stopnja/socialna država), 3) komponento varovanja javnega interesa (količina izdatkov, porabljenih za socialno varnost, izraženih z indikatorjem SOCX) in 4) komponento družbene redistribucije v posamezni državi (ki se kaže s stopnjo družbene redistribucije, izražene s koeficientom GINI).

7.2.1 Komponenta reguliranosti trga (stopnja regulacije trga, izražena z indikatorjem PMR)

Na podlagi izbranih kriterijev smo omogočili klasifikacijo glede na stopnjo državne intervencije na kontinuumu (neo)liberalno–konzervativno. Prvi izbrani indikator meri stopnjo, do katere določene javne politike vplivajo na konkurenčnost gospodarstva posamezne države, kar omogoča primerjavo držav v različnih časovnih obdobjih ter sklepanje na stanje regulatornega okolja oziroma stopnje deregulacije/reregulacije.

Tabela 7.1: Regulatorno okolje v državah EU-15 in Sloveniji, prikazano z vrednostjo indikatorja PMR za leta 2003, 2008 in 2013

	INDIKATOR PMR		
	2003	**2008**	**2013**
Avstrija	1,61	1,37	1,19
Belgija	1,64	1,52	1,39
Danska	1,48	1,35	1,22
Finska	1,49	1,34	1,29
Francija	1,77	1,52	1,47
Nemčija	1,80	1,41	1,29
Grčija	2,51	2,21	1,74
Irska	1,58	1,35	1,45
Italija	1,80	1,49	1,26
Luksemburg	1,60	1,44	1,46
Nizozemska	1,49	0,96	0,92
Portugalska	2,12	1,69	1,29
Slovenija	-	1,89	1,70
Španija	1,79	1,59	1,44
Švedska	1,50	1,61	1,52
Združeno kraljestvo	1,09	1,20	1,08

Vir: OECD (2015).

Indikator PMR (Product Market Regulation) predstavlja enega izmed obsežnejših, mednarodno primerljivih indikatorjev, ki merijo stopnjo, do katere javne politike pospešujejo ali zavirajo konkurenčnost gospodarstva posamezne države. Indikator je sestavljen iz treh glavnih indikatorjev, vsak izmed njih pa je nato razdelan še podrobneje, tako da indikator PMR dejansko obsega sedem podindikatorjev, ki so nadalje razdeljeni v 18 podindikatorjev (Arndt in drugi 2015).

Baza podatkov za indikator PMR vključuje veliko število informacij, ki so pridobljene preko vprašalnikov[174], naslovljenih na nacionalne vlade. Indikatorji temeljijo na objektivnih kriterijih glede regulatornega okolja, v nasprotju s subjektivnimi ocenami anketirancev v javnomnenjskih anketah. Konstrukcija indikatorja poteka po principu od spodaj navzgor, kjer preko 18 podindikatorjev na najnižji stopnji pridemo do sedmih podindikatorjev (javno lastništvo, vključenost države v poslovno okolje; kompleksnost regulatornega okolja, administrativna bremena za novo ustanovljena podjetja, pravna zaščita pred konkurenco; specifične ovire pri trgovanju in investicijah, druge ovire pri trgovanju in investicijah) na srednji stopnji, nato pa preko teh še do treh glavnih indikatorjev (državni nadzor; ovire za podjetništvo; ovire pri trgovanju in investicijah), ki tvorijo najvišjo stopnjo indikatorja PMR (Koske in drugi 2015, 6–9). V Tabeli 7.2 je prikazan podroben opis vseh podindikatorjev, ki skupaj tvorijo indikator PMR:

[174] Vprašalnik iz leta 2013 recimo obsega kar 1400 vprašanj zaprtega tipa, kjer na nekatera naslovniki odgovarjajo z označitvijo podanih numeričnih vrednosti ali pa z vnaprej danima možnostma 'da' ali 'ne'. Pri tem je treba opozoriti, da je bil indikator od leta 1998 do 2013 deležen določenih popravkov in dopolnil in da prav tako zaradi tega lahko obstajajo določeni vidiki, kjer je prišlo do sprememb od zadnjih meritev in je zato dejansko stanje lahko drugačno (Koske in drugi 2015). Tudi iz navedenih razlogov in modifikacij se naša analiza bolj osredotoča na podatke iz let 2008 in 2013, torej po spremembah in dopolnitvah metodologije.

Tabela 7.2: Seznam in opis podindikatorjev za indikator PMR

(POD)INDIKATOR	*OPIS (POD)INDIKATORJA*
DRŽAVNI NADZOR	
JAVNO LASTNIŠTVO	
Obseg podjetij v državni lasti	Obstojnost državnega lastništva v 30 sektorjih v gospodarstvu, izmerjenih kot delež sektorjev, v katerih ima država v lasti vsaj eno podjetje.
Vključenost države v sektorju gospodarskih javnih služb	Državni delež v največjih podjetjih v šestih sektorjih gospodarskih javnih služb (elektrika, plin, železniški promet, zračni promet, poštne storitve in telekomunikacije).
Neposredni nadzor nad podjetji	Obstoj posebnih glasovalnih pravic s strani države v podjetjih, ki so v zasebni lasti, in omejitve prodaje državnih deležev v javnih podjetjih (na podlagi 30 sektorjev v gospodarstvu).
Upravljanje podjetij, ki so v državni lasti	Stopnja izolacije podjetij v državni lasti od tržnega delovanja in stopnja političnega vmešavanja v upravljanje podjetij v državni lasti.
VKLJUČENOST DRŽAVE V POSLOVNO OKOLJE	
Nadzor nad cenami	Obseg in tip nadzora nad cenami v osmih sektorjih (zračni promet, železniški tovorni promet, prodaja na drobno, telekomunikacije, elektrika, plin, voda, strokovne službe).
Regulacija poslovnega okolja	Obseg, v katerem država uporablja prisilno (v nasprotju s predlagano) regulacijo.
OVIRE ZA PODJETNIŠTVO	
KOMPLEKSNOST REGULATORNEGA OKOLJA	
Sistem licenciranja in dovoljenj	Uporaba točk 'Vse na enem mestu' in uporaba pravila 'molka organa' kot soglasja pri izdaji licenc in sprejemu obvestil.
Komunikacija ter poenostavitev pravil in postopkov	Državna strategija glede komuniciranja in prizadevanje za zmanjševanje in poenostavitev administrativnih bremen pri interakciji z državo.
ADMINISTRATIVNA BREMENA ZA NOVOUSTANOVLJENA PODJETJA	
Administrativna bremena za gospodarske družbe	Administrativna bremena pri ustanovitvi gospodarske družbe.
Administrativna bremena za samostojne podjetnike	Administrativna bremena pri ustanovitvi fizične osebe, ki opravlja samostojno dejavnost.
Ovire v storitvenem sektorju	Ovire za vstop pri opravljanju nalog strokovnih storitev, storitvah tovornega prometa in prodaje na drobno.
PRAVNA ZAŠČITA PRED KONKURENCO	
Ovire za vstop na trg	Obstojnost ovir za vstop v 30 sektorjih v gospodarstvu kot deležu sektorjev, kjer obstajajo izrecne pravne omejitve glede števila konkurentov.
Izjeme kršitve monopolnih pravil	Obseg izjem iz konkurenčnega prava za javna

	podjetja.
Ovire v sektorjih, kjer delujejo gospodarske javne službe	Ovire za vstop v osmih sektorjih, kjer delujejo gospodarske javne službe (plin, elektrika, voda, železniški promet, zračni promet, železniški tovorni promet, poštne storitve in telekomunikacije), ter stopnja vertikalnega ločevanja v treh sektorjih, kjer delujejo gospodarske javne službe (plin, elektrika in železniški promet).
OVIRE PRI TRGOVANJU IN INVESTICIJAH	
SPECIFIČNE OVIRE PRI TRGOVANJU IN INVESTICIJAH	
Ovire za neposredne tuje investicije	Omejevalnost državnih predpisov glede neposrednih tujih investicij v 22 sektorjih na podlagi omejitev načela enake obravnave tujcev, mehanizmov preverjanja in odobritve, omejitve zaposlovanja tujcev kot vodilnega osebja in omejitve pri poslovanju (npr. omejitve glede širitve, repatriacije kapitala ali lastništva posesti).
Tarife	Presek povprečno uspešno uveljavljenih tarif.
DRUGE OVIRE PRI TRGOVANJU IN INVESTICIJAH	
Pristranska obravnava tujih dobaviteljev	Diskriminacija tujih podjetij pri obdavčitvi in subvencioniranju, javnem naročanju, pogojih za vstop na trg in pritožbenih postopkih.
Soočenje z ovirami pri trgovanju	Priznavanje tujih predpisov, uporaba mednarodnih standardov in mednarodna transparentnost nacionalne regulacije.

Vir: Koske in drugi (2015, 9–10).

Pri naši analizi se osredotočamo na podatke na nacionalnih nivojih in ne posegamo dalje v sektorsko analizo, ki jo prav tako omogoča uporaba indikatorja PMR. Pri uporabi tega indikatorja je tako mogoča obsežna primerjalna analiza izbranih držav glede stanja na področju regulatornega okolja. Pri tem velja opozoriti, da smo pri nadaljevanju naše analize uporabili tako osnovne vrednosti indikatorja PMR kot tudi izračune sprememb istega indikatorja v različnih časovnih obdobjih, s čimer smo prikazali stopnjo deregulacije v obliki spremembe vrednosti indikatorja PMR.

Tabela 7.3 prikazuje vrednosti indikatorja PMR za leto 2003, ker želimo prikazati, kakšne vrednosti so posamezne države zajele v obdobju, ko so se začele odvijati aktivnosti na področju spremembe in izboljšanja regulatornega okolja, s čimer so se pospešila tudi prizadevanja za odpravo administrativnih ovir.

Tabela 7.3: Razvrstitev držav glede na regulatorno okolje, merjeno z indikatorjem PMR, leto 2003

	VREDNOST[175] INDIKATORJA PMR
Združeno kraljestvo	1,09
Danska	1,48
Nizozemska	1,49
Finska	1,49
Švedska	1,50
Irska	1,58
Luksemburg	1,60
Avstrija	1,61
Belgija	1,64
Francija	1,77
Španija	1,79
Nemčija	1,80
Italija	1,80
Portugalska	2,12
Grčija	2,51
Slovenija	n. p.

Vir: OECD (2015).

Iz vrednosti v Tabeli 7.3 lahko ugotovimo, da v obdobju pred povečanjem aktivnosti na področju odprave administrativnih ovir (pred 2005 v večini primerov) najnižje vrednosti indikatorja PMR zavzamejo Združeno kraljestvo, Nizozemska in Švedska, Finska, Danska. Slednje vsekakor vsaj deloma preseneča, saj naj bi glede na njihovo tradicionalno konzervativno/blaginjsko usmerjenost (Esping Andersen 1990; Goodin in drugi 1999) te države pričakovali na drugem koncu kontinuuma. Iz podatkov je mogoče razbrati tudi, da se države iz določenih grozdov (zahodnoevropski in 'sredozemski') uvrščajo zelo blizu druga druge. Na skrajnem konzervativnem delu pola so se poleg Grčije (ki z vrednostjo močno izstopa, kar kaže na to, da je bilo regulatorno okolje tem podjetjem najbolj nenaklonjeno) zvrstile še Portugalska, Španija in Italija, kar vsaj delno nakazuje podobnost in daje določen pomen tipologiji Esping-Andersena (1990).

[175] Manjša je vrednost indikatorja PMR, tem bolj deregulirano je regulatorno okolje v posamezni državi. Vrednost lahko zavzame vrednosti med 0 in 6 (od najmanj do najbolj restriktivnega regulatornega okolja) (Koske in drugi 2015, 13).

Tabela 7.4: Razvrstitev držav glede na regulatorno okolje, merjeno z indikatorjem PMR, leto 2008

	VREDNOST INDIKATORJA PMR
Nizozemska	0,96
Združeno kraljestvo	1,20
Finska	1,34
Irska	1,35
Danska	1,35
Avstrija	1,37
Nemčija	1,41
Luksemburg	1,44
Italija	1,49
Francija	1,52
Belgija	1,52
Španija	1,59
Švedska	1,61
Portugalska	1,69
Slovenija	1,89
Grčija	2,21

Vir: OECD (2015).

Z letom 2008 označujemo mejnik[176], saj je do tega leta velika večina držav EU-15 že imela izdelan določen program ukrepov za odpravo administrativnih ovir. Čeprav je Nizozemska kot ena izmed vodilnih držav pri aktivnostih na področju odprave administrativnih ovir že leta 2003 uvedla konkreten cilj zmanjšanja količine administrativnih bremen do leta 2007 za 25 %, sta bili v tem obdobju v konkretno merjenje in odpravo vključeni le še dve državi (Danska in Švedska). Ob koncu leta 2007 je nato prišlo do precej intenzivnejšega pristopa tudi v drugih državah, saj je že 15 od 29 držav EU razvilo program odprave administrativnih ovir (pri tem so bile skoraj vse izmed držav skupine EU-15 zajete v tej skupini) (Wegrich 2009).

[176] Dunleavy (1986) je za hitro širjenje določene javne politike znotraj omejenega časovnega obdobja uporabil termin 'razcvet'. Wegrich (2009) govori o razcvetu javne politike na področju odprave administrativnih ovir v Evropi. Ob tem izpostavi, da je za to politiko značilna difuzija, kar pomeni, da so javnopolitične odločitve v danem okolju (prostoru in času) odvisne od oz. nanje vplivajo javnopolitične odločitve iz drugega okolja. Avtor ugotavlja, da v okviru regulatorne reforme, kamor spada tudi optimizacija procesov odprave administrativnih ovir, vse prevečkrat prihaja do ''difuzije brez konvergence'' (Radaelli 2005). Hood (1998) pa celo meni, da je zasledovanje konvergence pri tako abstraktni javni politiki izrazito zapleteno, saj zgolj privlačna retorika reform ni dovolj, kadar je govora o učinkih, ki jih ima javna politika na ciljne skupine.

Proces difuzije javne politike[177] odprave administrativnih ovir je potekal v treh valovih, ki so obsegali 1) prvi val, ki je poleg Nizozemske vključeval še Dansko in Švedsko ter do neke mere tudi Združeno kraljestvo, 2) drugi val, ki je vključeval zahodnoevropske države članice EU, kot npr. Nemčijo, Italijo in Avstrijo, in 3) tretji val, kjer pa je difuzijo že precej težje zaznati, saj so države že od leta 2006 prenesle določene manjše segmente javne politike v svoj nacionalni prostor (prav tam).

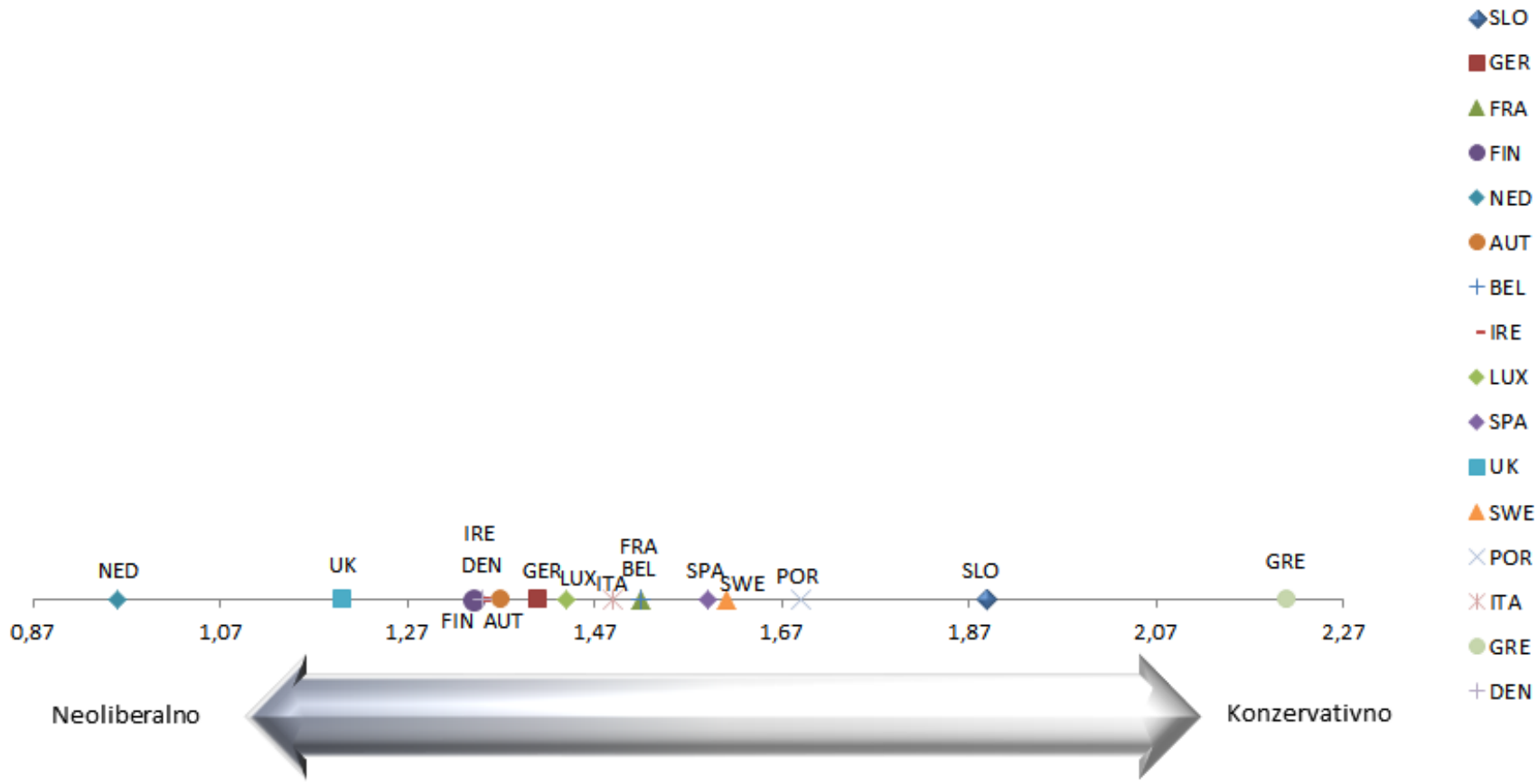
Glavna cilja javne politike odprave administrativnih ovir sta bila izvedba osnovnega merjenja (ocena) administrativnih bremen in stopnja (v odstotkih) želenega zmanjšanja količine administrativnih bremen v določenem časovnem okvirju.

Ko pozornost usmerimo na podatke za indikator PMR za leto 2008 (kmalu po intenzivnejšem pristopu k odpravi administrativnih ovir po Evropi), prikazanih v Tabeli 7.4, opazimo, katere države so v primerjavi s preteklim obdobjem najbolj napredovale. Občutno je vrednost indikatorja zmanjšala Nizozemska, kar ne preseneča, saj se v literaturi največkrat pojavlja kot primer dobre prakse in neke vrste trend, ki bi mu bilo treba slediti na področju boljše priprave predpisov, kamor spada tudi odprava administrativnih ovir. Iz skandinavskega trojčka je izpadla Švedska, ki je ubrala precej konzervativnejši pristop, in se tako nahaja na drugem koncu kontinuuma. Na liberalni del kontinuuma se je uvrstila še Irska (ki je bila že leta 2003 deloma usmerjena v tisti del). Na konzervativnem polu kontinuuma (grafični prikaz na Sliki 7.1) opazimo razpad 'sredozemskega' trojčka, skrajno konzervativni Grčiji pa se pridružita še Slovenija (za katero žal primerjava z 2003 ni mogoča zaradi manjkajočih podatkov) in Portugalska. Če ne upoštevamo izrazito odstopajočih vrednost Grčije, potem lahko opazimo, da se na kontinuumu zelo blizu nahajajo tudi

[177] Z difuzijo se označuje razširitev določenega javnopolitičnega vzorca (Wegrich 2009), kot je npr. aplikacija SCM-modela za kvantitativno merjenje količine administrativnih bremen v večjem številu evropskih držav.

države, ki jih Sykes in drugi (2001) uvrščajo v južni tip države blaginje (poleg Portugalske še Španija in Italija).

Slika 7.1: Kontinuum razvrstitve držav glede na stopnjo državnega intervencionizma na podlagi časovne komponente za leto 2008



Vir: Lastna izdelava (2016).

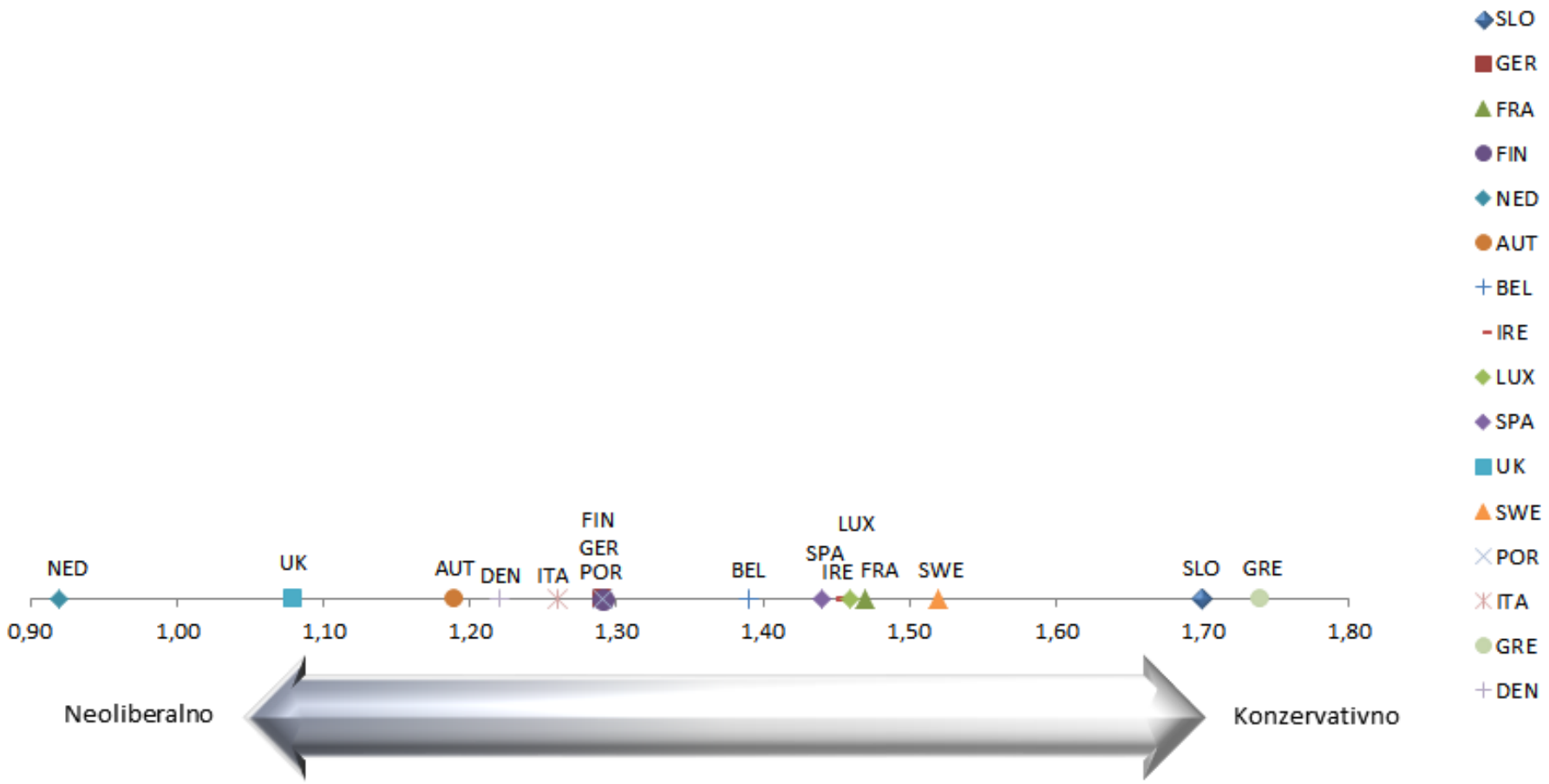
Za lažje razumevanje izbora enega izmed naslednjih kriterijev in primerjavo stanja z letoma 2003 in 2008 smo pregledali še vrednosti indikatorja za leto 2013, ki se nahajajo v Tabeli 7.5. Podatki implicirajo, da med najbolj deregulirane države še vedno spadata Nizozemska in Velika Britanija, med najbolj regulirane pa Slovenija in Grčija. Od ostalih držav, ki se razporedijo po kontinuumu, med bolj deregulirana okolja poleg Avstrije, Italije, Nemčije in Portugalske sodita še dve skandinavski državi (Danska, Finska), kar je relativno presenetljivo glede na tradicijo močne države blaginje v tem delu Evrope, vendar glede na podatke precej v skladu z razvojem področja od leta 2003. V krog držav, kjer je trg bolj reguliran, sodijo še Švedska, Francija, Luksemburg, Irska in Španija. Opazimo lahko, da na podlagi stopnje deregulacije trga že prihaja do določenih odstopanj od modelov države blaginje, ki smo jih predstavili v enem izmed prejšnjih poglavij. Na Sliki 7.2 lahko vidimo, kako prihaja do grozdenja posameznih držav, jasno pa je razvidno, da je prišlo do oblikovanja parov držav v bližini obeh polov in dveh večjih grozdov, od katerih se eden malenkostno usmerja proti (neo)liberalnemu polu, drugi pa proti konzervativnemu polu.

Tabela 7.5: Razvrstitev držav glede na regulatorno okolje, merjeno z indikatorjem PMR, leto 2013

	VREDNOST INDIKATORJA PMR
Nizozemska	0,92
Združeno kraljestvo	1,08
Avstrija	1,19
Danska	1,22
Italija	1,26
Finska	1,29
Nemčija	1,29
Portugalska	1,29
Belgija	1,39
Španija	1,44
Irska	1,45
Luksemburg	1,46
Francija	1,47
Švedska	1,52
Slovenija	1,70
Grčija	1,74

Vir: OECD (2015).

Slika 7.2: Kontinuum razvrstitve držav glede na stopnjo državnega intervencionizma na podlagi časovne komponente za leto 2013



Vir: Lastna izdelava (2016).

7.2.2 Časovna komponenta izboljšanja regulatornega okolja (stopnja regulacije trga glede na določeno časovno obdobje)

Leto 2013 nam ponudi vrednosti, ki omogočajo izpeljavo drugega kriterija, in sicer stopnjo deregulacije/reregulacije oz. izboljšanja regulatornega okolja. Na podlagi vrednosti iz let 2008 in 2013 tako izpeljemo drugi kriterij, saj se letnici najbolj približujeta ključni časovni perspektivi od pospešenih aktivnosti na področju odprave administrativnih ovir in zaveze zmanjšanja administrativnih bremen do konca leta 2012 za 25 %.

Tabela 7.6: Sprememba indikatorja PMR v državah EU-15 in Sloveniji, prikazano za obdobja 2003–2013, 2003–2008 in 2008–2013

	SPREMEMBA VREDNOSTI INDIKATORJA PMR		
	2003–2013	**2003–2008**	**2008–2013**
Avstrija	–0,42	–0,24	–0,18
Belgija	–0,25	–0,12	–0,13
Danska	–0,26	–0,13	–0,13
Finska	–0,20	–0,15	–0,05
Francija	–0,30	–0,25	–0,05
Nemčija	–0,51	–0,39	–0,12
Grčija	–0,77	–0,30	–0,47
Irska	–0,13	–0,23	0,10
Italija	–0,54	–0,31	–0,23
Luksemburg	–0,14	–0,16	0,02
Nizozemska	–0,58	–0,54	–0,04
Portugalska	–0,83	–0,43	–0,40
Slovenija	n. p.	n. p	–0,19
Španija	–0,35	–0,20	–0,15
Švedska	0,02	0,11	–0,09
Združeno kraljestvo	–0,01	0,11	–0,12

Vir: OECD (2015).

Zanimivo sicer je, da ne glede na prejšnje dejstvo zaznamo največje spremembe v obdobju 2003–2008, kar je razvidno tudi iz Tabele 7.6. To je sicer moč pripisati znatno višjim izhodiščnim vrednostim, a ni moč z gotovostjo trditi, da je to edini vzrok. Primerjave med državami kažejo tudi na to, da se nekatere države razlikujejo glede na izboljšanje regulatornega okolja (kot primer navajamo Grčijo, ki je v obdobju 2008–2013 še povečala vrednost izboljšanja regulatornega okolja v primerjavi z 2003–2008), prav tako pa so zanimivi določeni drugi trendi kot npr. Združeno kraljestvo

(konzervativni pristop k izboljšanju regulatornega okolja med leti 2003 in 2008, nato pa v obdobju 2008–2013 liberalnejša usmerjenost), Švedska (enako kot pri prejšnjem primeru), medtem ko se je ravno obratno zgodilo na Irskem in Luksemburgu.

Tabela 7.7: Razvrstitev držav glede na spremembo vrednosti indikatorja PMR za obdobje 2008–2013

	SPREMEMBA VREDNOSTI INDIKATORJA PMR
Grčija	–0,47
Portugalska	–0,40
Italija	–0,23
Slovenija	–0,19
Avstrija	–0,18
Španija	–0,15
Belgija	–0,13
Danska	–0,13
Združeno kraljestvo	–0,12
Nemčija	–0,12
Švedska	–0,09
Finska	–0,05
Francija	–0,05
Nizozemska	–0,04
Luksemburg	0,02
Irska	0,10

Vir: OECD (2015).

Indikator PMR in njegove vrednosti za leto 2013 na skrajnem liberalnem polu, kjer se še vedno nahajata Nizozemska in Združeno kraljestvo, ne prinašajo večjih sprememb, a je mogoče razbrati nekatere druge zanimivosti. Večji premik v liberalnejši pristop sta nakazali Avstrija in Italija, medtem ko Irska v primerjavi z letom 2008 ubere povsem drugačen, strogo konzervativen pristop. Skrajni konzervativni pol pa ostaja rezerviran za Grčijo in Slovenijo, kljub občutnemu zmanjšanju zaostanka v primerjavi z drugimi državami.

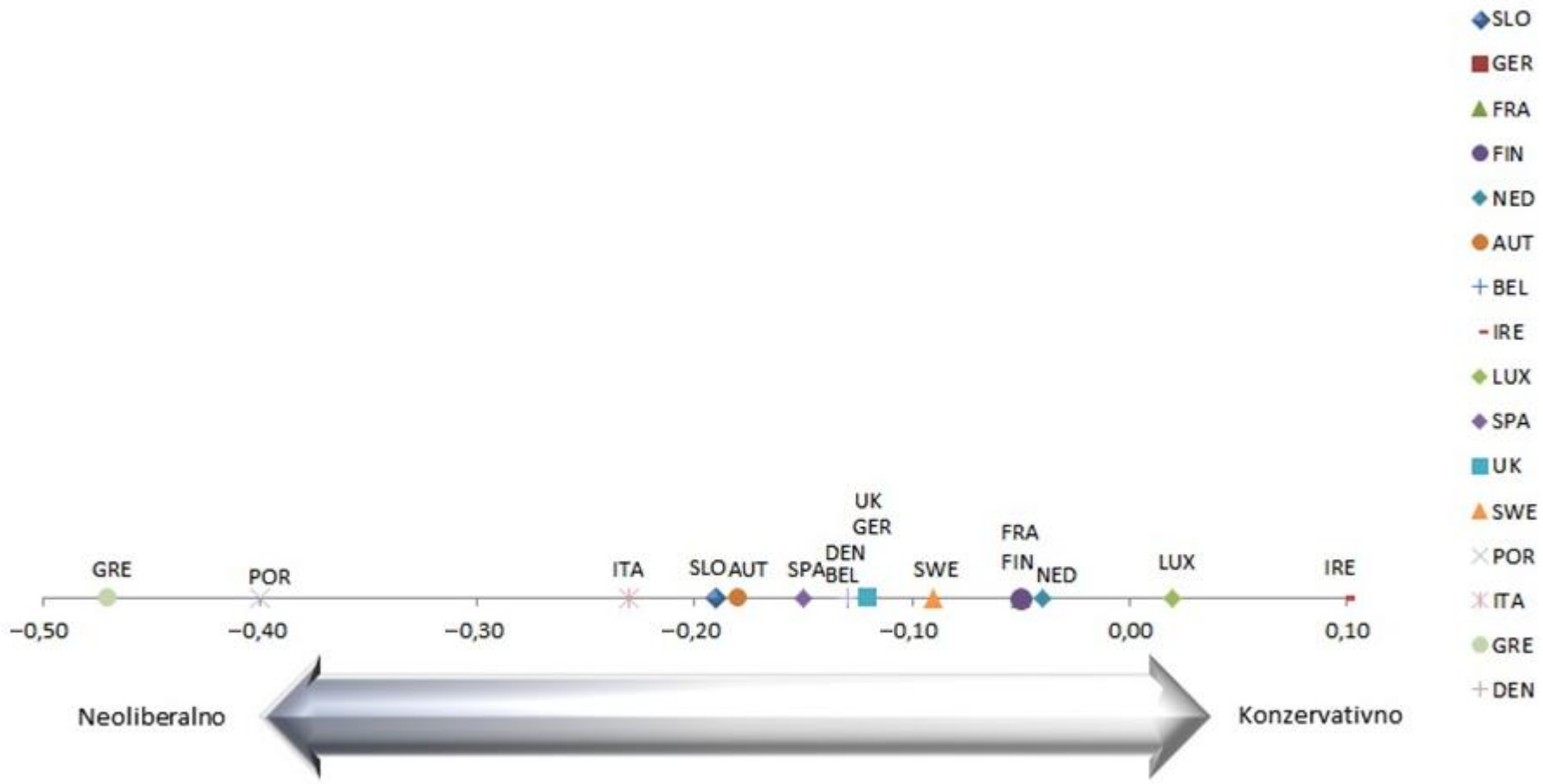
Tabela 7.8: Razvrstitev držav glede na spremembo vrednosti indikatorja PMR za obdobje 2003–2013

	SPREMEMBA VREDNOSTI INDIKATORJA PMR
Portugalska	–0,83
Grčija	–0,77
Nizozemska	–0,58
Italija	–0,54
Nemčija	–0,51
Avstrija	–0,42
Španija	–0,35
Francija	–0,30
Danska	–0,26
Belgija	–0,25
Finska	–0,20
Luksemburg	–0,14
Irska	–0,13
Združeno kraljestvo	–0,01
Švedska	0,02
Slovenija	n. p.

Vir: OECD (2015).

Ko opazujemo časovno obdobje med letoma 2003 in 2013 (izboljšanje regulatornega okolja, ki ga označuje sprememba indikatorja PMR), vidimo, da z izjemo Portugalske in Grčije (ki sta najbolj izboljšali vrednost indikatorja PMR, a ob upoštevanju, da sta imeli tudi najvišje izhodiščne vrednosti) največji napredek kažejo Nizozemska, Italija in Nemčija, medtem ko so pri izboljšanju regulatornega okolja najbolj zadržane oziroma konzervativno pristopajo k temu Irska, Združeno kraljestvo in Švedska. Pogled na obdobje 2008–2013, kamor je mogoče vključiti tudi Slovenijo, razkriva, da so (ob Grčiji in Portugalski) najaktivnejše na področju izboljšanja regulatornega okolja Italija, Slovenija in Avstrija, najmanj pa presenetljivo Nizozemska (vendar je tu treba omeniti, da je ogromen delež izboljšanja bil storjen v obdobju 2003–2008), medtem ko izredno konzervativen pristop kažeta Irska in Luksemburg.

Slika 7.3: Kontinuum razvrstitve držav glede na časovno komponento izboljšanja regulatornega okolja za obdobje 2008–2013



Vir: Lastna izdelava (2016).

7.2.3 Komponenta varovanja javnega interesa

Regulacija in politika regulacije predstavljata temelj sodobnega učinkovitega in odgovornega vladanja. Večina sodobnih pristopov k oblikovanju regulacije je osnovana zaradi uravnoteženja tekmujočih interesov in/ali zaradi pospeševanja javnega interesa preko zagotavljanja svojih ciljev oziroma namena. Ključni predmet razprave je ta, da prednosti regulacije oziroma pozitivni učinki, ki nastanejo zaradi njenega obstoja, lahko pri določenih skupinah povzročijo nesorazmerno večji učinek kot pa pri ostalih. Ena izmed vlog, ki jo regulacija ima v današnji družbi, je prav gotovo tudi socialna, s katero (če poenostavimo) zagotavlja, da so nesorazmerne prednosti povezane z nesorazmernimi ovirami, ki zaradi tega nastanejo. Poleg tega je pomembno, da regulator svojo intervencijo opraviči in regulacijo oblikuje tako, da vpliva na prej omenjene nesorazmerne ovire. Pri ugotavljanju javnega interesa pride do določanja prednosti in bremen regulacije, ki jih ta povzroča v družbi na splošno in toliko na določenem področju. To pojasnjuje težnje določenih skupin glede nastanka določenih ovir, hkrati pa poudarja vzrok uravnoteženja interesov teh skupin in potrebe po solidarnosti in kohezivnosti ostalih družbenih skupin. Socialna vloga regulacije spodbuja razpravo o širši funkciji regulacije, preko ugotavljanja javnega interesa pa išče odgovore na vprašanja, zakaj in do kakšne mere javnopolitični ukrepi za določene skupine zagotavljajo prednosti in se pri tem izogibajo oškodovanju ostalih. V vsakem primeru ustvarjalec regulacije sledi širšim ciljem kot pa zgolj ustvarjanju pogojev za učinkovito delovanje trga.

Ker se v naši analizi osredotočamo na pomen regulacije in njenih mehanizmov, v enega izmed kontinuumov uvrščamo tudi element javnega interesa. Kar zadeva razprave o pomenu regulacije, se te največkrat zadržijo pri dveh klasifikacijah, in sicer gre za (1) teorije, ki se osredotočajo na dihotomijo javni/zasebni interes, in (2) teorije, ki se osredotočajo na dihotomijo akterji/institucije. Prva delitev se ukvarja z namenom nastanka in cilji regulacije, medtem ko se druga delitev posveča analizam regulatornih procesov (Ginosar 2014). Ker bo analiza regulatornih procesov

deloma zajeta z izdelavo druge komponente (indeks odprave administrativnih ovir), potrebne za izdelavo modelov državne intervencije, se pri izdelavi tega kontinuuma posvečamo pomenu regulacije za javni interes. Promocija mehanizmov odprave administrativnih ovir namreč govori o prednosti tako za podjetja kot tudi za državljane, kar pomeni, da zasebnih interesov v načelu ne bi smeli prednostno obravnavati, saj javni interes predstavlja pri odpravi administrativnih ovir prav tako (če ne celo bolj) pomembno komponento.

Ginosar (prav tam, 301) trdi, da je v slednjem primeru javni interes opravičljiv razlog (pa četudi sporno določen) za reguliranje in njegove posledice. Ker zagovarjamo pomen varovalnega elementa, ki ga administrativne ovire predstavljajo za državo v odnosu do trga, pozornost posvečamo enemu izmed načinov za uravnavanje posledic, ki jih povzroča delovanje trga – tj. višina socialnih izdatkov, s katerimi država zagotavlja izvajanje določenih storitev.

Čeprav višina socialnih izdatkov vsekakor ni edino merilo za določanje stopnje (neo)liberalnosti, poleg ostalih izbranih elementov za ugotavljanje stopnje državne intervencije predstavlja pomembno protiutež in pomemben dejavnik, kadar govorimo o vlogi države v družbi. Rodgers in drugi (2007, 226) navajajo, da je primerjava višine socialnih izdatkov najprimernejša, "kadar želimo oceniti smer, v katero gre posamezna država", kjer višina socialnih izdatkov predstavlja "odziv na spreminjajoče se razmere v svojem okolju". Morda sicer ne gre za odločilni dejavnik pri preverjanju intervencijskega potenciala države, a gre za dejavnik, ki igra pomembno vlogo pri državni intervenciji[178].

[178] Di Giaocchino in Sabani (2009) sta primerjala države glede na vrednost indikatorja PMR in višino socialnih izdatkov in ugotovila, da se v državah pojavljajo različne kombinacije vrednosti. Anglosaksonske države, kot npr. Velika Britanija in Irska, imajo nizke vrednosti indikatorja PMR (kar pomeni precej deregulirano okolje) in nizke vrednosti indikatorja porabe za socialne izdatke. Nordijske države dosegajo relativno nizke vrednosti regulacije trga in pretežno visoke vrednosti porabe za socialne izdatke, za sredozemske in kontinentalne države pa so značilne visoka/srednje visoka stopnja regulacije trga in srednje visoke vrednosti porabe za socialne izdatke.

Rodrik (1997) izpostavi, da države širijo državo blaginje s povečevanjem socialnih izdatkov iz treh razlogov, in sicer (1) zaradi zaščite svojih državljanov (javni interes), (2) z namenom omejevanja moči trga in krepitve svoje moči *vis-a-vis* temu in (3) kot odgovor na pritiske globalizacije in s tem na povečevanje ekonomskih tveganj. Ker se javni interes pri zagovarjanju močne države blaginje pojavlja kot eden izmed ključnih dejavnikov in je stopnjo blaginje države mogoče soditi tudi skozi prizmo višine socialnih izdatkov (Leibrecht in drugi 2010), kot tretji kriterij razvrščanja držav na kontinuum (neo)liberalno-konzervativno uporabljamo indikator socialnih izdatkov, ki prikazuje višino socialnih izdatkov v deležu od BDP. Tu najliberalnejši pristopi označujejo najnižje vrednosti, med države, ki se uvrščajo na skrajni liberalni pol, pa poleg Slovenije sodijo še Nizozemska, Irska in Združeno kraljestvo, medtem ko na skrajnem konzervativnem polu najdemo Francijo, Dansko, Švedsko in Belgijo.

Tabela 7.9: Razvrstitev držav glede količino socialnih izdatkov v odstotku od BDP, merjeno z indikatorjem SOCX, leto 2009

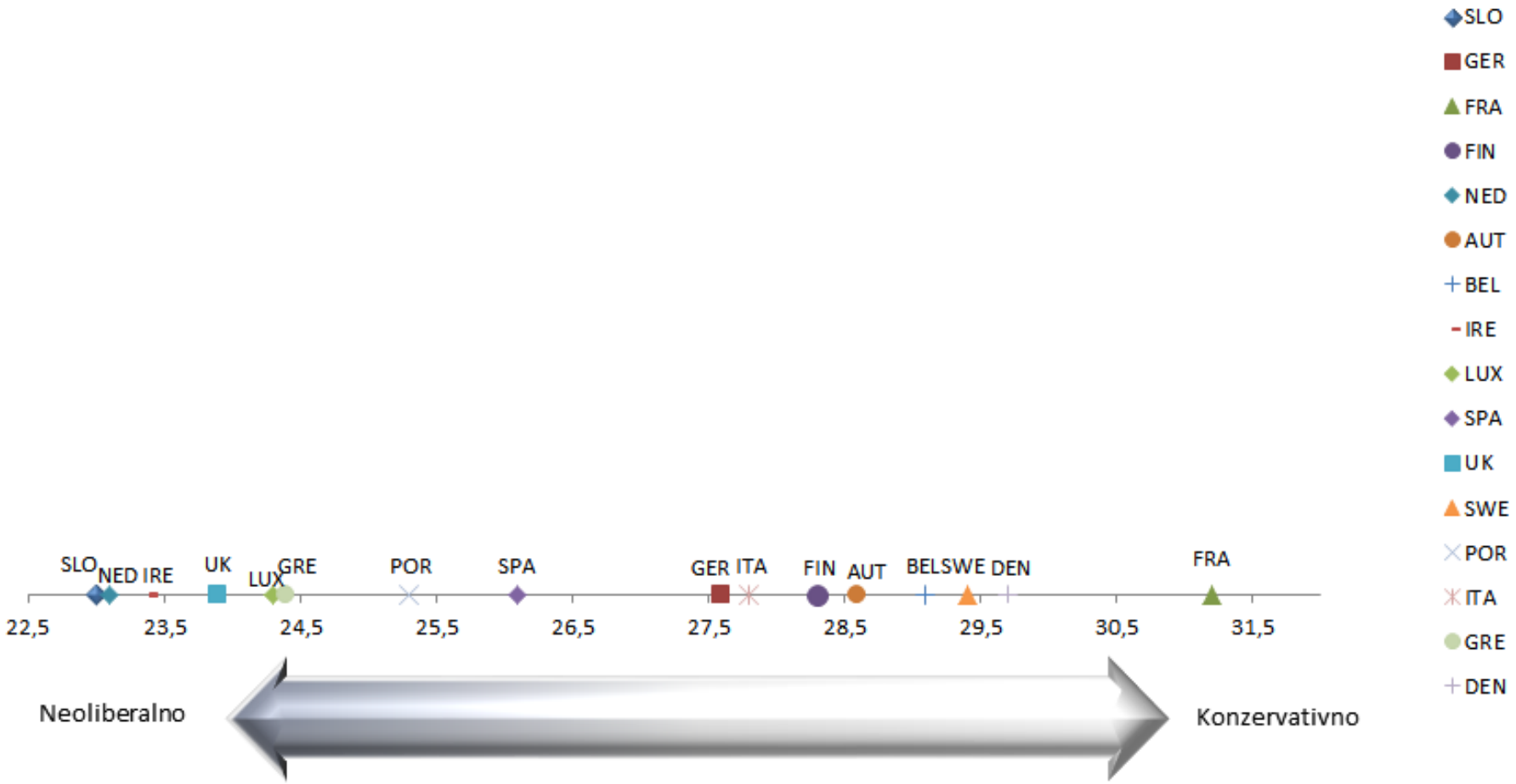
DRŽAVA	VREDNOST INDIKATORJA SOCX[179]
Francija	31,2
Danska	29,7
Švedska	29,4
Belgija	29,1
Avstrija	28,6
Finska	28,3
Italija	27,8
Nemčija	27,6
Španija	26,1
Portugalska	25,3
Grčija	24,4
Luksemburg	24,3
Združeno kraljestvo	23,9
Irska	23,4
Nizozemska	23,1
Slovenija	23,0

Vir: OECD (2015).

Iz Tabele 7.9 lahko razberemo, da se visoko na konzervativnem delu uvrščajo skandinavske države, ki se jim pridružita še Francija (kot država z najvišjo vrednostjo) in Belgija. Zopet je mogoče razbrati zelo podobne vrednosti (grozdenje) južnih (Sykes in drugi 2001) oz. mediteranskih (Goodin in drugi 1999) držav, ki pa sicer zajemajo položaj nekje na sredini kontinuuma (glej Sliko 7.4), medtem ko skrajni liberalni pol zasedeta Slovenija in Nizozemska, na tem polu pa se nahajata še Velika Britanija in Irska.

[179] Podrobni SOCX podatki sicer niso na voljo za obdobje po letu 2007, a izbira letnice 2009 sovpada z obdobjem najintenzivnejših pristopov k odpravi administrativnih ovir v izbranih državah. Kljub temu je bila serija merjenja socialnih izdatkov SOCX podaljšana na leta 2008, 2009 in 2010 z uporabo dostopnih informacij glede nacionalnih izračunov na podlagi ekonomskega pregleda OECD (OECD 2011) in letne makroekonomske podatkovne baze Evropske unije AMECO ali preko odzivov držav na vprašalnik OECD glede socialnih javnih politik v času gospodarske krize, kar nam omogoča zanesljivost uporabe podatkov za leto 2009 (Adema in drugi 2011). Čeprav se zavedamo, da v primeru tega indikatorja ne gre za idealno zbiranje podatkov, pri tako obsežnem področju na mednarodni ravni težko najdemo boljši substitut. Indikator SOCX zajema devet različnih javnopolitičnih področij, s čimer poskuša kar se da najbolje zajeti dejansko stanje na področju socialnih izdatkov v posamezni državi.

Slika 7.4: Kontinuum razvrstitve držav glede na komponento varovanja javnega interesa za leto 2009



Vir: Prirejeno po OECD (2015).

7.2.4 Komponenta družbene redistribucije

Socialni transferji in zagotavljanje javnih socialnih storitev (socialni izdatki, s katerimi se zagotavlja družbena blaginja) služijo redistributivnim in varovalnim namenom. Regulacija omogoča alternativno možnost zaščite pred tveganji, ki nastanejo zaradi delovanja trga (Di Gioacchino in Sabani 2009). V želji po minimizaciji tveganj v bodoče se regulatorji usmerjajo v zmanjševanje neenakosti. S sprejemanjem redistributivnih politik in investiranjem v socialno varnost države promovirajo trajnostni razvoj in s tovrstnimi drznimi posegi v prevladujočo neoliberalno ideologijo povzročajo ponovni (prepotreben) premislek o vlogi, pomenu in ciljih državne intervencije na različnih javnopolitičnih področjih (De Vogli 2014).

Socialni vidik regulacije v nasprotju z ekonomskim, ki promovira striktno ekonomske cilje, kot sta učinkovitost in minimizacija oz. optimizacija stroškov, zagovarja vrednote in cilje, ki imajo širši doseg in lahko vplivajo na družbo kot celoto, npr. socialna pravičnost (Ginosar 2014) in družbena redistribucija (Morgan in Yeung 2007). Država blaginje zagovarja pomen družbene redistribucije, saj ta predstavlja temelj enake in pravične družbe (Rosanvallon 2013). Ekonomskemu vidiku, ki smo ga ponazarjali s prvima dvema izbranima komponenta, tako dodajamo še drugo, socialno (neekonomsko) komponento, katere namen je zasledovanje uravnoteženosti vloge regulacije v družbi.

Tabela 7.10: Razvrstitev držav glede na družbeno redistribucijo, izraženo s koeficientom GINI, leto 2009

DRŽAVA	GINI INDEKS[180]
Španija	35,4
Portugalska	34,9
Združeno kraljestvo	34,7
Grčija	33,8
Italija	33,7
Francija	33,1[181]

[180] GINI indeks predstavlja dohodkovno neenakost in zavzema vrednosti GINI koeficienta, izraženega v odstotkovnem deležu od 0 do 100, kjer vrednost 0 predstavlja popolno dohodkovno enakost, vrednost 100 pa popolno dohodkovno neenakost (glej Thomas 1994; Deltas 2003).

Irska	32,8
Nemčija	31,5
Luksemburg	31,5
Avstrija	31,5
Danska	28,8
Belgija	28,7
Nizozemska	28,4
Finska	27,5
Švedska	26,6
Slovenija	24,8

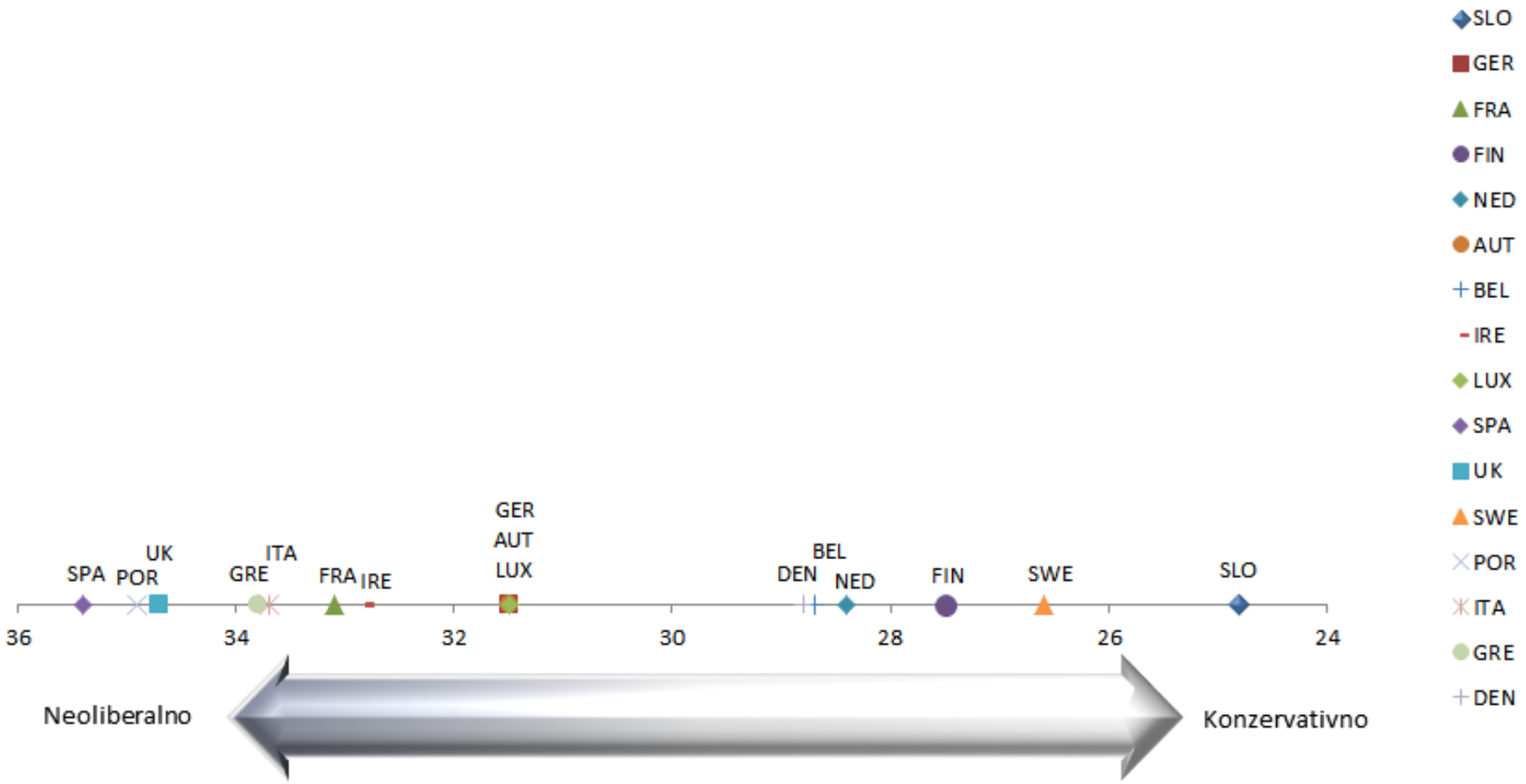
Vir: OECD (2015).

Zadnjo vsebinsko dimenzijo oziroma kriterij razvrščanja na kontinuumu (neo)liberalno–konzervativno predstavlja stopnja družbene redistribucije, izražena s koeficientom Gini. Esping-Andersen (1990) pravi, da država blaginje skrbi za enakomernejšo porazdelitev bogastva, zato kot enega izmed kriterij razvrščanja uporabljamo stopnjo družbene redistribucije.

Podatki za leto 2009 (glej Tabelo 7.10) prikazujejo, da je izmed izbranih držav največja dohodkovna enakost v Sloveniji. Na najskrajnejšem delu konzervativnega polu tako najdemo Slovenijo, kateri sledijo skandinavske države (Švedska, Finska, Danska), med slednjima pa najdemo še Nizozemsko in Belgijo, medtem ko liberalni pristop uberejo (se uvrščajo med države z najmanjšo dohodkovno enakostjo) 'sredozemske' države (Španija, Italija, Portugalska, Grčija), med njimi pa zasledimo še Združeno kraljestvo. Na Sliki 7.5 je razvidno oblikovanje dveh večjih grozdov v bližini vsakega izmed polov, ponovno pa lahko izpostavimo tako podobnosti držav južnega tipa (torej Španije, Italije in Portugalske) kot tudi skandinavski grozd (Finska, Danska, Švedska). Presenečenje predstavlja Slovenija, saj naj bi bila dohodkovna enakost, sodeč po podatkih, največja v izbranem naboru držav.

[181] Podatek za leto 2008.

Slika 7.5: Kontinuum razvrstitve držav glede na komponento družbene blaginje za leto 2009



Vir: Lastna izdelava (2016).

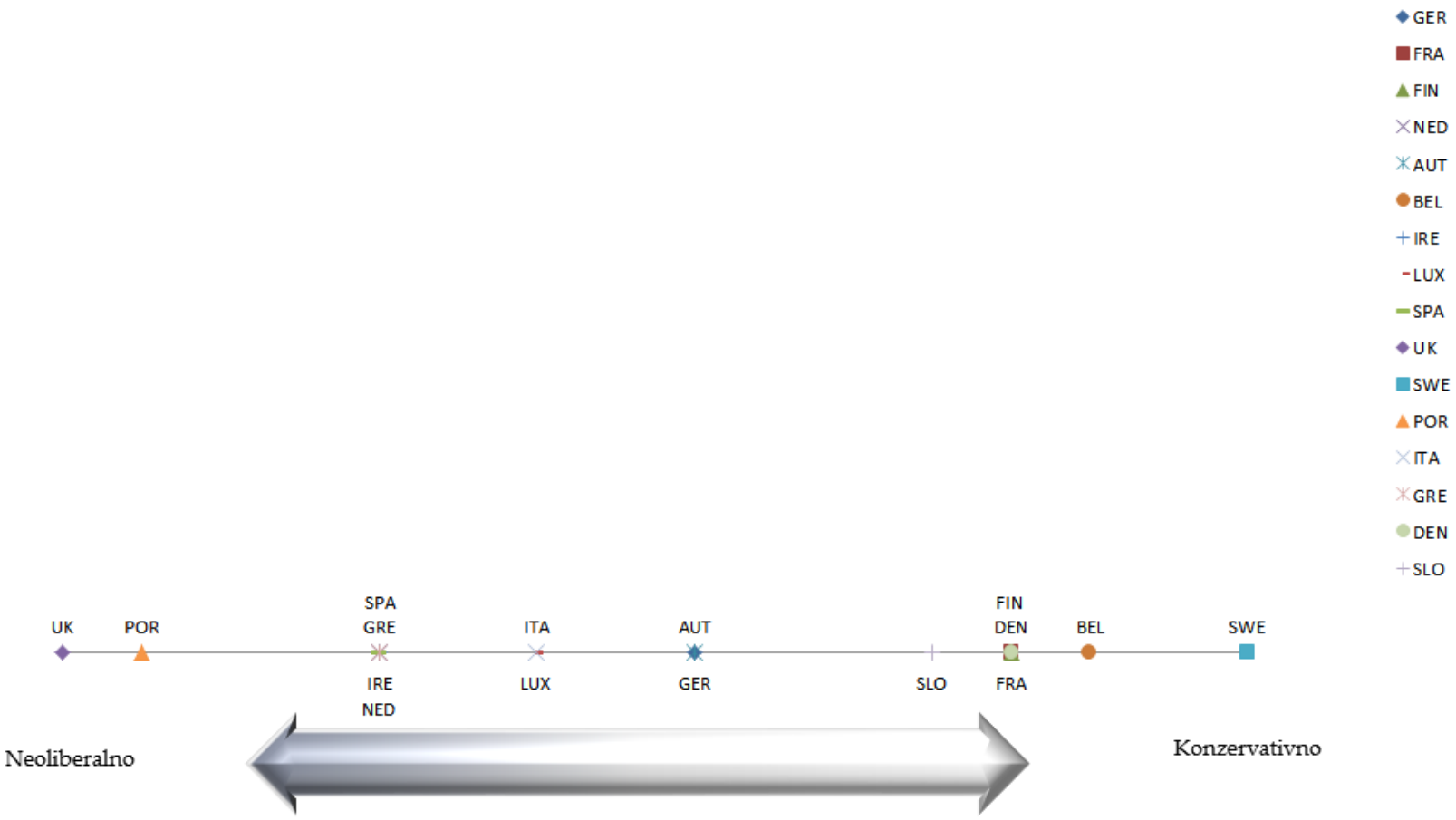
Izbrane komponente, ki smo jih prikazali na štirih kontinuumih, nam bodo kasneje služile kot podlaga za izdelavo modelov državne intervencije. Izbor zajema dva različna, a hkrati zelo pomembna pristopa k vlogi regulacije. Uravnoteženost ekonomskega in socialnega vidika ob vključitvi indeksa odprave administrativnih ovir omogoča kreacijo širše slike in analizo držav glede na stopnjo državne intervencije.

7.2.5 Kumulativni kontinuum glede na izbrane dejavnike

Zadnji izmed prikazanih kontinuumov prikazuje razvrstitev držav na kontinuumu neoliberalno–socialno ob upoštevanju vseh prej naštetih dejavnikov. Končni točki kontinuuma predstavljata državi, ki glede na stopnjo državne intervencije dosegata najbolj neoliberalni (Združeno kraljestvo) in najkonzervativnejši položaj (Švedska). Omeniti velja, da je opazno grozdenje držav okrog obeh polov, kjer na neoliberalnem delu opazimo Portugalsko, Španijo, Grčijo in Irsko (Nizozemska bi se močno približala Združenemu kraljestvu, vendar je njen položaj na kontinuumu tudi posledica manjše stopnje deregulacije trga kot posledice boljših začetnih vrednosti indikatorja PMR in s tem manjše možnosti za napredek). Na sredini se nahajata Avstrija in Nemčija, ki tako nimata izrazito poudarjene določene stopnje državne intervencije, medtem ko se na konzervativnem polu nahajajo Finska in Danska (sledita skandinavskemu zgledu Švedske), Belgija in Francija, ne nazadnje pa se tudi Slovenija glede na stopnjo državne intervencije lahko uvrsti med države s konzervativneje usmerjenim pristopom.

Izdelani kumulativni kontinuum bo služil kot primerjava kasnejši razvrstitvi držav glede na njihove vrednosti indeksa administrativnih ovir, oba pa bosta služila kot podlaga za oblikovanje modelov državne intervencije.

Slika 7.6: Kumulativni kontinuum razvrstitve držav glede na stopnjo državne intervencije



Vir: Lastna izdelava (2016).

Predvidevamo, da zaradi izrazito nadnacionalno vodene javne politike odprave administrativnih ovir, ki so jo od začetka pospeševali in usmerjali akterji izven formalnih javnopolitičnih aren (OECD in Svetovna banka), nato pa jo je v proces oblikovanja (predvsem smernic in nezavezujoče javne politike, saj si cilje in zaveze postavljajo države članice) vključila Evropska unija, v državah ni prišlo do enotne implementacije, zaradi česar je odprava administrativnih ovir bolj odvisna od liberalnega oz. konzervativnega razumevanja vloge države v družbi.

7.3 INDEKS ADMINISTRATIVNIH OVIR

Večino posameznikovega razmišljanja je usidranega v primerjanju pojavov med seboj. Razmerja med njimi, njihove lastnosti in vrednosti namreč omogočajo izgradnjo slike glede določenega javnopolitičnega problema. Pri tem ne gre pozabiti na maksimizacijo objektivnosti, a zavedati se je treba, da prav vsak postopek izbire indikatorjev[182] in navezava na določeno konstrukcijo družbene realnosti s seboj prinašata precej veliko mero subjektivnosti[183]. Horn (1993) indikatorje opredeli kot neke vrste 'posrednike', s katerimi je mogoče povezati opazovanja z družbenimi ali drugimi pojavi, v celotnem procesu pa tako preko indikatorjev pojavi pridobijo določen/-e pomen/-e.

Velik del ukrepov za odpravo administrativnih ovir je usmerjen v podjetja. Optimizacija procesa odprave administrativnih ovir je mogoča preko optimizacije postopkov za enostavnejše poslovanje podjetij ter izboljšanja regulatornega okvirja, ki je z vidika zagotavljanja javnega interesa mogoče predvsem preko kakovostne (Klun in Slabe-Erker 2009) regulacije, za katero je značilno, da je 1) jasna (Kuratko in

[182] ''Indikatorji so osnovni elementi znanstvenega raziskovanja, označeni so lahko kot kvantitativni, empirični, pozitivistični ali nevtralni /.../, namen njihove uporabe pa sega od abstraktne analize do procesa odločanja v praksi. Njihova pomembnost se kaže v tem, da pripomorejo k razumevanju, kako so se stvari zgodile, zakaj so se zgodile in kaj lahko storimo mi, da bi se zgodile'' (Horn 1993, 14).

[183] Kot nevtralna orodja indikatorji omogočajo razjasnitev specifike koncepta v določenem družbenem kontekstu (Horn 1993).

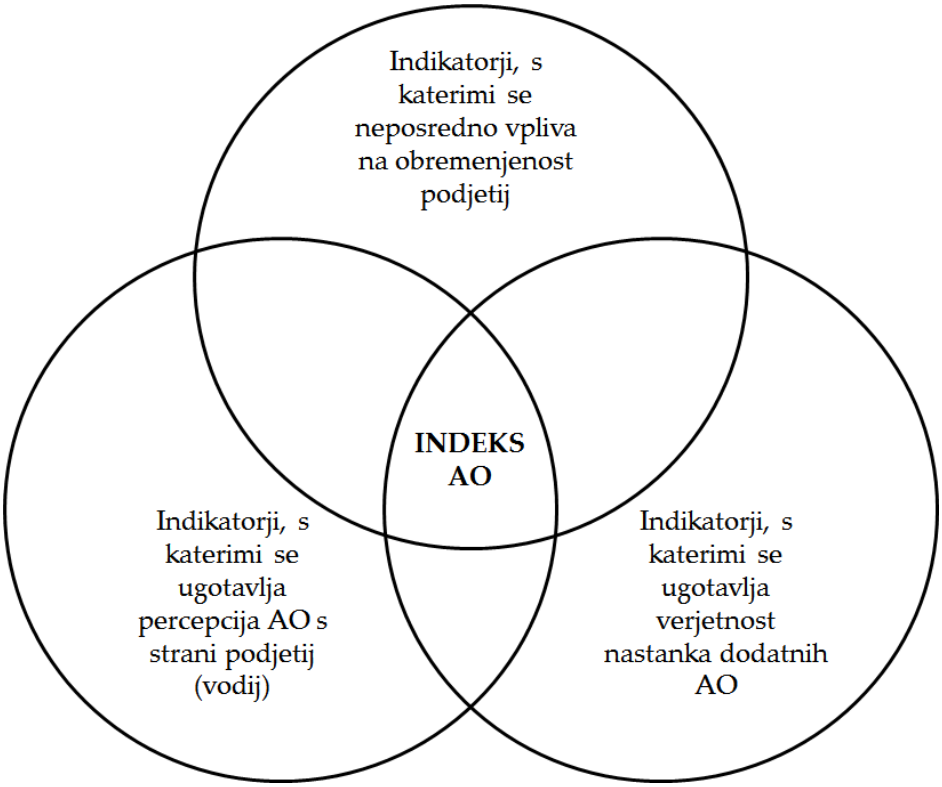
drugi 1999, de Jong in van Witteloostuijn 2015), 2) pregledna (Dehart-Davis 2009), 3) zapisana v formalni obliki (Dehart-Davis in drugi 2013) in 4) skrbi za zagotavljanje javnega interesa z vključevanjem deležnikov v proces oblikovanja regulacije.

Indeks administrativnih ovir je tako sestavljen (glej Sliko 7.7) iz treh elementov, s katerimi se ustvarja okolje, ki stremi k odpravi administrativnih ovir v praksi. To pomeni, da mora tovrstni indeks zajeti 1) indikatorje, ki prikazujejo dejanske administrativne ovire, s katerimi je mogoče preveriti obremenjenost podjetij v določeni državi, 2) indikatorje, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, kako podjetja (oz. vodje podjetij) percepirajo okolje, v katerem poslujejo (kako močno jih administrativne ovire obremenjujejo), in 3) indikatorje, katerih uporaba je del priprave boljših predpisov in s katerimi je mogoče izraziti vpliv na temeljitost priprave regulatornega okvirja[184] in s tem na možnost nastanka administrativnih ovir v prihodnosti. Tako indeks preverja obstoječe stanje na področju nekaterih najpomembnejših administrativnih ovir, tj. čas oziroma število postopkov za odprtje podjetja ter plačevanje obveznih davkov (Poel in drugi 2014), analizira percepcijo podjetij, ki je pomembna za razumevanje obstoja, nastanka, razumevanja ter posledično odprave administrativnih ovir (de Jong in van Witteloostuijn 2015), ter preverja pristop k ustvarjanju kakovostnega regulatornega okvirja preko uporabe presoje učinkov regulacije[185] (Kovač 2009) (pri čemer sledimo razmišljanju, da zgolj odprava posameznih, arbitrarno izbranih administrativnih ovir ne zadošča, saj mora sistematični pristop k razumevanju in odpravi administrativnih ovir nujno upoštevati tudi ostale komponente priprave boljših predpisov).

[184] Kustec Lipicer (v Kovač 2009, 34) presojo učinkov regulacije izpostavi kot enega izmed mnogih ukrepov oblasti za izvajanje regulativnih reform in s tem priprave boljše zakonodaje, a ga hkrati označuje kot ''ukrep, ki ima nesporno največji neposredni analitični potencial, ki ga ponuja znanstvena disciplina analize politik''.

[185] ''Prek uporabe presoje učinkov regulacije je analizirana tudi vloga oblastnih struktur, predvsem državne uprave, ter njihovih mehanizmov vladanja, upravljanja, razvoja partnerstev in nadzora v družbi. V tem smislu presoja učinkov regulacije posega v eno osrednjih aktualnih političnih, celo filozofskih vprašanj, tj. razmerje med javnim in zasebnim'' (Kovač 2009, 3).

Slika 7.7: Struktura indeksa administrativnih ovir



Vir: Lastna izdelava (2016).

Demokratične družbe ne morejo obstajati brez regulacije. Državne intervencije preko reguliranja so ključne za npr. zaščito ekonomskega položaja državljanov ali pa preprečevanje tajnih sporazumov med podjetji, kar bi negativno vplivalo na gospodarstvo (de Jong in van Witteloostuijn 2015, 45). Regulacija na tak način postane temeljni okvir, od katerega je odvisno, ali bo odprava administrativnih ovir dosegla svoj primarni namen. V našem razmišljanju glede vloge regulacije v družbi in iskanja načinov za njeno optimizacijo se opiramo na zamisel, ki jo je na področju raziskovanja administrativnih ovir uporabila Dehart-Davis (2009). Avtorica svojo pozornost iz obstoja administrativnih ovir preusmerja na učinkovito regulacijo[186], in sicer svojo zamisel ('green tape') konceptualizira na protitezi obstoja neučinkovitih

[186] Goodsell (2006) poudarja pomen, ki ga ima optimizacija regulacije ob razumevanju problematike delovanja birokratskih struktur za celotno družbo. Birokracija tako ni razumljena kakor zlo, temveč kot nujen okvir delovanja državne uprave ob iskanju načinov za reševanje problemov.

pravil in postopkov, ki so razumljeni kakor administrativne ovire ('red tape')[187]. Pri tem opozori, da se učinkovita regulacija nujno odraža v izpolnjevanju petih dejavnikov (prav tam, 362), in sicer pravi, da 1) morajo biti pravila in postopki zapisani, 2) imeti jasno določeno razmerje med sredstvi za ustvarjanje regulacije in ciljem regulacije, 3) zagotavljati optimalno stopnjo nadzora nad naslovniki, 4) biti v stalni uporabi in 5) njihov namen (cilj) mora biti razumljiv deležnikom. Pri določanju petih dejavnikov avtorica poudari, da je (prav tam, 376):

> *vsak posamezni dejavnik konceptualiziran kot nujni, a posamezno nezadostni pogoj za ustvarjanje uspešne regulacije. Npr., pisna pravila legitimirajo zahteve, a brez jasnega razmerja med sredstvi in ciljem najbrž ne bodo dosegla cilja. Pravila z jasnim razmerjem med sredstvi in ciljem povečajo možnost za doseganje cilja, a brez razumevanja s strani deležnikov je cilj težje dosegljiv, saj ne prihaja do sodelovanja pri implementaciji pravil. Pravila, ki so stalno v uporabi, a pretirano nadzorujejo, se lahko deležnikom zdijo primerna, a nezaupanje, ki je izraženo s pretiranim nadzorom, lahko povzroči nesodelovanje vodilnih menedžerjev. Prav tako so lahko cilji regulacije deležnikom razumljivi, a brez jasnega razmerja med sredstvi in ciljem ne bo prišlo do sodelovanja, ki je potrebno za implementacijo pravil. Iz tega razloga je za nastanek uspešne regulacije v teoriji potrebno izpolnjevanje vseh petih dejavnikov.*

Z raziskovalnega vidika aplikacija tovrstnega načina razmišljanja odpira vrata k proučevanju administrativnih ovir na način, ki omogoča primerjave glede na upoštevanje dejavnikov za oblikovanje takšne regulacije, ki služi interesom širše družbe. Naš pristop se osredotoča na vlogo regulacije pri odpravi administrativnih ovir, in sicer na to, kako regulacija pospešuje ali zavira nastanek/odpravo administrativnih ovir. Kaufman (1977) poudari, da administrativne ovire niso produkt nesposobne in koristoljubne birokracije, temveč gre za stranski produkt političnega sistema, ki išče rešitve za zagotavljanje javnega interesa ob zagotavljanju odgovornosti za različne, pogosto nasprotujoče si interese. Administrativne ovire so tako neizogiben produkt regulacije, s katero se zagotavljata poštenost in enakost pri obravnavi državljanov. Menimo, da odprava administrativnih ovir sledi zgolj

[187] Tovrstno protislovje je sicer v načelu uporabil že Bozeman (1993), a je njegov koncept ('white tape') govoril o pravilih in postopkih, ki imajo pozitiven učinek v določeni organizaciji. Dehart-Davis pa se osredotoča predvsem na pomen, ki ga ima regulacija na celotno družbo, zato svojo idejo razširi na pravila in postopke, s katerimi je omogočeno doseganje končnega cilja regulacije.

določenem generalnim, zelo splošnim smernicam. Zaradi tega lahko preučevanje povezav in iskanje modelov, ki ponazarjajo razlike in podobnosti med posameznimi državami, služi kot podlaga za razumevanje koncepta obstoja administrativnih ovir. S tem je iskanje rešitev za nadaljnji razvoj področja administrativnih ovir omogočeno preko iskanja podobnih ali različnih pristopov k optimizaciji regulacije[188] za vse vpletene.

Indeks administrativnih ovir tako služi kot prikaz združevanja načinov tako za optimizacijo regulacije za pospeševanje aktivnosti podjetij kot tudi načinov za ustvarjanje regulacije, ki je temeljiteje zasnovana in tako prispeva k večji kakovosti življenja v družbi. V Tabeli 7.11 je prikazan izbran nabor indikatorjev[189], ki sestavljajo indeks administrativnih ovir:

[188] Sodobni pristopi k regulaciji krmarijo med tremi koncepti razmišljanja; med regulatorno državo (Seidman in Gilmour 1986), novo regulatorno državo (Braithwaite 2000; Moran 2000) in državo blaginje (Esping-Andersen 1990). Vsak izmed konceptov ponuja rešitev glede vloge države in pomena regulacije v družbi. Prvi izmed konceptov razume državo kot hierahično strukturo, ki regulacijo uporablja progresivno, torej ne z namenom širjenja državne administracije ali kot socialni korektiv v borbi proti velikim korporacijam, temveč jo uporablja predvsem za doseganje upravne in ekonomske učinkovitosti. Drugi koncept vidi nalogo države predvsem v 'krmarjenju' in ne 'veslanju' (Osborne in Gaebler 1992), odraža pa jo vloga države kot kompromisa med vlogo 'nočnega čuvaja' na eni strani (Levi-Faur 2014) in tradicionalnim neposrednim nadzorom in hierarhičnostjo državne strukture na drugi strani. Tako državi kot regulatorju še vedno daje velik pomen, a širi nabor pristopov k mehkejšim in sodobnejšim pristopom. Levi-Faur (2014, 602) ocenjuje, da 'nova' regulatorna država v bodoče ne bo več 'nova', temveč bo ta izraz služil le kot ''temelj za redefiniranje termina na način, ki bo odražal povojno in neoliberalno obdobje'', in bo predstavljala kombinacijo vseh treh omenjenih konceptov.

[189] Ker je idejni koncept modeliranja iskanje načinov za optimizacijo preučevanja javne politike, je treba omeniti, da je vsak model odprt za nadaljnje izboljšave. Pri uporabi različnega števila indikatorjev smo bili pri izdelavi modelov osredotočeni na kratkoročno napovedovanje (nowcasting), zato velja izpostaviti, da bi uporaba modela za širšo aplikacijo oziroma potencialne dolgoročne napovedi (forecasting), s tem pa večjo aplikativnost, potrebovala tudi utežitev indikatorjev.

Tabela 7.11: Nabor indikatorjev, ki sestavljajo indeks administrativnih ovir

Kratica indikatorja	Ime indikatorja	Opis indikatorja
Indikatorji, s katerimi se neposredno vpliva na obremenjenost podjetij		
ŠT.POST_ODPRTJEPODJETJA	Število postopkov za odprtje podjetja	Skupno število postopkov, ki so potrebni za registracijo podjetja (družbe z omejeno odgovornostjo). Postopek je definiran kot vsakršna interakcija ustanoviteljev podjetja z zunanjimi strankami (npr., državnimi organi, odvetniki, revizorji, notarji ipd.)[190]. Vrednosti indikatorja so bile rekodirane tako, da ustrezajo razvrstitvi med razrede na lestvici in zajemajo vrednosti med 1 in 5.
ČAS_ODPRTJEPODJETJA	Čas, ki je potreben za odprtje podjetja (v dnevih)	Skupno število dni, ki je potrebno za registracijo podjetja (družbe z omejeno odgovornostjo). Meritev zajema povprečno vrednost odziva, za katerega pravniki navajajo, da je potreben za dokončanje postopka registracije podjetja z minimalnimi dopolnili s strani državnih organov in brez dodatnih plačil[191]. Vrednosti indikatorja so bile rekodirane tako, da ustrezajo razvrstitvi med razrede na lestvici in zajemajo vrednosti med

[190] Vir: World Bank (2015).

[191] Vir: World Bank (2015).

		1 in 5.
ŠT _PLAČDAVKOV	Število plačil, ki jih podjetje namenja plačevanju obveznih davkov	Indikator prikazuje skupno število plačanih davkov in prispevkov, metodo plačevanja, pogostnost oddaje plačil in število državnih organov, s katerimi podjetje komunicira[192]. Vrednosti indikatorja so bile rekodirane tako, da ustrezajo razvrstitvi med razrede na lestvici in zajemajo vrednosti med 1 in 5.
ČAS_PLAČDAVKOV	Čas, ki ga podjetje namenja plačevanju obveznih davkov (v urah)	Čas, ki je potreben za pripravo, vložitev in plačilo (ali izvzem) davka od dohodka pravnih oseb, davka na dodano vrednost ali davka od prodaje in davka na delo, vključno z davki na plačo ter prispevki za socialno varnost (v urah letno)[193]. Vrednosti indikatorja so bile rekodirane tako, da ustrezajo razvrstitvi med razrede na lestvici in zajemajo vrednosti med 1 in 5.
Indikatorji, s katerimi se ugotavlja percepcija AO s strani podjetij (vodij)		
OBR_REG	Obremenjenost z državno regulacijo	Raziskava med podjetji (vodji), v kateri se percepcija obremenjenosti z državno regulacijo meri kot odziv na vprašanje: Kako obremenjujoče za

[192] Vir: World Bank (2015).

[193] Vir: World Bank (2015).

		podjetje je v vaši državi zagotavljanje ustreznosti zahtev javne uprave (npr. pridobivanje dovoljenj, poročanje)? [1 = zelo obremenjujoče; 7 = sploh ni obremenjujoče][194]. Vrednosti indikatorja so bile rekodirane tako, da ustrezajo razvrstitvi med razrede na lestvici in zajemajo vrednosti med 1 in 5.
TRAN_JP	Transparentnost oblikovanja in izvajanja javnih politik	Raziskava med podjetji (vodji), v kateri se percepcija transparentnosti oblikovanja in izvajanja javnih politik meri kot odziv na vprašanje: Kako enostavno je v vaši državi podjetjem pridobiti informacije glede sprememb javnih politik in regulacije, ki vpliva na vaše dejavnosti?)? [1 = zelo težko; 7 = zelo enostavno][195]. Vrednosti indikatorja so bile rekodirane tako, da ustrezajo razvrstitvi med razrede na lestvici in zajemajo vrednosti med 1 in 5.
Indikatorji, s katerimi se ugotavlja verjetnost nastanka dodatnih AO		
RIA_ZAK	Presoja učinkov regulacije, zakoni	Kompozitni indikator, ki je sestavljen iz štirih kriterijev (metodologija,

[194] Vir: World Economic Forum (2015).

[195] Vir: World Economic Forum (2015).

		nadzor nad izvajanjem, sistematična uvedba in transparentnost), preko katerih se vpliva na kakovost presoje učinkov regulacije pri oblikovanju zakonov[196]. Vrednosti indikatorja so bile rekodirane tako, da ustrezajo razvrstitvi med razrede na lestvici in zajemajo vrednosti med 1 in 5.
RIA_PODZAK	Presoja učinkov regulacije, podzakonski akti	Kompozitni indikator, ki je sestavljen iz štirih kriterijev (metodologija, nadzor nad izvajanjem, sistematična uvedba in transparentnost), preko katerih se vpliva na kakovost presoje učinkov regulacije pri oblikovanju podzakonskih aktov[197]. Vrednosti indikatorja so bile rekodirane tako, da ustrezajo razvrstitvi med razrede na lestvici in zajemajo vrednosti med 1 in 5.
DEL_ZAK	Vpletenost deležnikov, zakoni	Kompozitni indikator, ki je sestavljen iz štirih kriterijev (metodologija, nadzor nad izvajanjem, sistematična uvedba in transparentnost), preko katerih se vpliva na vpletenost deležnikov

[196] Vir: OECD (2015).
[197] Vir: OECD (2015).

		pri oblikovanju zakonov[198]. Vrednosti indikatorja so bile rekodirane tako, da ustrezajo razvrstitvi med razrede na lestvici in zajemajo vrednosti med 1 in 5.
DEL_PODZAK	Vpletenost deležnikov, podzakonski akti	Kompozitni indikator, ki je sestavljen iz štirih kriterijev (metodologija, nadzor nad izvajanjem, sistematična uvedba in transparentnost), preko katerih se vpliva na vpletenost deležnikov pri oblikovanju podzakonskih aktov[199]. Vrednosti indikatorja so bile rekodirane tako, da ustrezajo razvrstitvi med razrede na lestvici in zajemajo vrednosti med 1 in 5.
EXPOST_ZAK	Ex-post analiza regulacije, zakoni	Kompozitni indikator, ki je sestavljen iz štirih kriterijev (metodologija, nadzor nad izvajanjem, sistematična uvedba in transparentnost), preko katerih se analizira regulacija obstoječih zakonov[200]. Vrednosti indikatorja so bile rekodirane tako, da ustrezajo razvrstitvi med razrede na lestvici in zajemajo vrednosti med 1 in 5.

[198] Vir: OECD (2015).
[199] Vir: OECD (2015).
[200] Vir: OECD (2015).

EXPOST_PODZAK	Ex-post analiza regulacije, podzakonski akti	Kompozitni indikator, ki je sestavljen iz štirih kriterijev (metodologija, nadzor nad izvajanjem, sistematična uvedba in transparentnost), preko katerih se analizira regulacija obstoječih podzakonskih predpisov[201]. Maksimalna vrednost indikatorja je 5.
INDEKS_AO	Indeks administrativnih ovir	Seštevek treh kategorij indikatorjev. Maksimalna vrednost indeksa je 60, kar je označeno z maksimalno vrednostjo 1. Bolj se vrednosti indeksa približujejo vrednosti 1, bolj obremenjeno je okolje z administrativnimi ovirami.

Vir: Lastna izdelava (2016).

V prvo skupino indikatorjev uvrščamo administrativne ovire, ki vplivajo na poslovanje podjetja in prikazujejo, kako države v primerjavi omogočajo spodbujanje podjetniške aktivnosti (torej izraženo skozi zmanjšanje časa in postopkov, ki so potrebni za začetek poslovanja/odprtje podjetja in zmanjšanje časa, in postopkov za urejanje davkov pri samem poslovanju podjetja).

Ker smo v prejšnjih poglavjih že izpostavili pomen percepcije administrativnih ovir za odpravo teh, smo v drugo skupino indikatorjev uvrstili indikatorje, preko katerih je mogoče ugotoviti, kakšna je percepcija administrativnih ovir s strani podjetij samih

[201] Vir: OECD (2015).

in kako obremenjujoče (prežeto z administrativnimi ovirami) ta dojemajo okolje, v katerem poslujejo. V ta sklop uvrščamo dva indikatorja, ki sta bila izbrana na podlagi ankete med podjetji, ki jo opravlja World Economic Forum (Svetovni gospodarski forum), in tvorita tudi del globalnega indeksa konkurenčnosti. Prvi indikator meri percepcijo stopnje obremenjenosti z državno regulacijo s strani podjetij oziroma kako obremenjujoče podjetja dojemajo zagotavljanje skladnosti z zahtevami državne administracije. Visoke vrednosti indikatorja predstavljajo obremenjujoče dojemanje okolja, prežetega z administrativnimi ovirami (World Economic Forum 2015). Kot drugi indikator pa smo izbrali percepcijo transparentnosti oblikovanja in izvajanja javnih politik. Indikator je pomemben predvsem zaradi tega, ker se percepcija obremenjujočega okolja ne zanaša samo na stroškovne komponente, ampak tudi na druge dejavnike (npr. regulacija je preveč kompleksna za razumevanje, regulacija je prepogosto podvržena spremembam, zaradi česar je zahtevam regulacije težje slediti itd.), zaradi katerih je regulacija razumljena kot obremenjujoča (Doyle 2007; Peck in drugi 2012).

Za zadnjo skupino smo izbrali indikatorje, s katerimi je mogoče ugotoviti temeljitost pri oblikovanju regulacije. Mehanizmi, kot so presoja učinkov regulacije, vpletenost deležnikov in ex-post analiza obstoječe regulacije, omogočajo iskanje vzrokov za obstoj administrativnih ovir in s tem odpirajo možnosti za njihovo odpravo.

Izračun vrednosti posameznega indikatorja temelji na izvedbi ankete indikatorjev regulatornega okolja[202], ki je bila s strani OECD izvedena v letu 2014. Na podlagi analize so izdelani trije kompozitni indikatorji (označeni kot indeksi), vsak izmed njih pa je sestavljen iz štirih enakomerno uteženih kategorij[203] (Arndt in drugi 2015).

[202] Anketa 2014 OECD Regulatory Indicators Survey.

[203] Maksimalna vrednost vsake izmed kategorij je vrednost 1, maksimalna vrednost posameznega kompozitnega indikatorja pa znaša vrednost 4 (Arndt in drugi 2015).

V Tabeli 7.12 je prikazana temeljitejša klasifikacija posameznega kompozitnega indikatorja:

Tabela 7.12: Struktura kompozitnih indikatorjev regulatornega okvirja v posamezni državi

	PRESOJA UČINKOV REGULACIJE	**VPLETENOST DELEŽNIKOV**	**EX-POST ANALIZA OBSTOJEČE REGULACIJE**
Metodologija	• Presoja glede stroškov s širšega družbenega vidika (npr. makroekonomski stroški) • Presoja učinkov na proračun in javni sektor • Prosoja učinkov na konkurenčnost • Presoja distributivnih učinkov • Presoja učinkov na okolje • Presoja drugih ekonomskih učinkov • Presoja drugih učinkov • Presoja socialnih učinkov • Identifikacija prednosti za določene skupine • Upoštevanje problematike zagotavljanja skladnosti in uveljavitve • Identifikacija stroškov za	• Posvetovanja, odprta splošni javnosti – v zgodnjih fazah oblikovanja regulacije • Posvetovanja, odprta splošni javnosti – v kasnejših fazah oblikovanja regulacije • Usmerjanje • Metode vpletenosti deležnikov v zgodnjih fazah oblikovanja regulacije • Metode vpletenosti deležnikov v kasnejših fazah oblikovanja regulacije • Minimalno določeno trajanje • Uporaba interaktivnih spletnih strani v zgodnjih fazah posvetovanja	• Presoja skladnosti z ostalo regulacijo • Presoja glede stroškov in prednosti • Presoja učinkov • Presoja glede doseganja ciljev • Uveljavljene metodologije in usmerjanje

	določene skupine • Usmerjanje • Identifikacija in presoja regulatornih možnosti • Zahteva po identifikaciji prednosti • Zahteva po identifikaciji stroškov • Zahteva po identifikaciji procesa ocene napredka pri doseganju ciljev regulacije • Zahteva po kvalitativni presoji prednosti • Zahteva po kvantifikaciji prednosti • Zahteva po kvantifikaciji stroškov • Ocena tveganj • Tipi kvantificiranih stroškov	• Uporaba interaktivnih spletnih strani v kasnejših fazah posvetovanja	
Nadzor nad izvajanjem in kontrola kakovosti	• Nadzor • Javno dostopni podatki o oceni presoje učinkov regulacije • Kontrola kakovosti	• Funkcija nadzora in kontrole kakovosti • Javno dostopna evalvacija vpletenosti deležnikov	• Funkcija nadzora in kontrole kakovosti • Javno dostopni podatki o *ex post* analizi
Sistematična uvedba	• Formalne zahteve • Sorazmernost • Izvajanje presoje učinkov regulacije	• Formalne zahteve • Vključenost deležnikov v	• Izvedba *ex post* analiz v praksi • Formalne zahteve

	v praksi	praksi izvedena v zgodnjih fazah oblikovanja regulacije • Vključenost deležnikov v praksi izvedena v kasnejših fazah oblikovanja regulacije	• Poglobljeni pregledi • Prisotnost stalnega organa • Sorazmernost • Uporaba mehanizmov za pregled vključno z ad-hoc pregledi
Transparentnost	• Odgovornost in transparentnost • Transparentnost postopka	• Dostopnost informacij • Upoštevanje in odziv na pripombe deležnikov • Posvetovanja so na voljo splošni javnosti • Transparentnost postopka	• Kontinuirana vključenost deležnikov • Vključenost deležnikov • Transparentnost postopka

Vir: Arndt in drugi (2015, 37–8).

V vsaki izmed kategorij indikatorji predstavljajo informacije v štirih kategorijah (prav tam): 1) Metodologija pomeni zbiranje informacije glede metod, ki so bile uporabljene na posameznem področju, npr. tip presoje učinkov, ki je bil izveden, ali kako pogosto se izvajajo različni načini posvetovanja, 2) nadzor nad izvajanjem in kontrola kakovosti pomenita beleženje vloge nadzornih organov in javno dostopnih evalvacij, 3) sistematična uvedba pomeni beleženje formalnih zahtev in pogostnost izvajanja teh zahtev v praksi in 4) transparentnost beleži informacije, ki se navezujejo na načela odprte javne uprave, npr. ali so državne odločitve javno dostopne. Maksimalna vrednost indikatorja v vsaki kategoriji je ena, skupna maksimalna vrednost posameznega kompozitnega indikatorja pa je štiri (višje vrednosti označujejo regulatorni okvir, v katerem se presoja učinkov regulacije izvaja pogosteje

in bolj sistematično, vpletenost deležnikov je višja in ex-post analiza obstoječe regulacije je bolj prisotna).

Podatki zajemajo prakse na nacionalnem nivoju, ki velja za vsa javnopolitična področja. Podatki za vpletenost deležnikov in presojo učinkov regulacije se osredotočajo na postopke oblikovanja/razvoja regulacije (tako zakonov kot podzakonskih aktov), ki jo implementira izvršilna veja oblasti države, medtem ko podatki za ex-post analizo zajemajo vso državno regulacijo ne glede na to, ali jo je predlagala zakonodajna ali izvršilna veja oblasti (prav tam).

Indeks administrativnih ovir tako z izbrano kombinacijo indikatorjev predstavlja dejavnike, ki 1) prikazujejo odpravo že obstoječih administrativnih ovir, 2) dejavnike, ki prikazujejo percepcijo podjetij, in 3) dejavnike, ki prikazujejo stanje regulatornega okolja, v katerem se izvajajo ukrepi priprave boljših predpisov in s tem vplivajo na obstoj (izostanek) administrativnih ovir. V Tabeli 7.13 so navedene vrednosti za posamezni indikator in ovrednotenje glede na vrednosti ostalih izbranih držav.

Analiza držav glede na posamezne sklope, ki sestavljajo indeks administrativnih ovir, pokaže, da v prvem segmentu, tj. odpravi pomembnejših administrativnih ovir za podjetja, vrednosti precej variirajo, saj lahko opazimo, da število postopkov za ustanovitev podjetja in čas, ki je potreben za ustanovitev podjetja, nista vedno nujno povezana s številom plačil obveznih davkov na letni ravni ter časom, ki je potreben za plačilo davkov in drugih obveznih dajatev. V tem segmentu je tako mogoče na eni strani izpostaviti države, kot so Irska, Združeno kraljestvo, Nizozemska, Švedska in Finska (kot države z okoljem, v katerem je primerjalno najmanj administrativnih ovir), na drugi strani pa države, kot so Avstrija, Luksemburg in Nemčija (kot države z okoljem, v katerem je primerjalno največ administrativnih ovir).

Če pogledamo drugi segment, ki je vezan na percepcijo administrativnih ovir s strani podjetij, opazimo, da podjetja kot najmanj obremenjeno okolje z administrativnimi ovirami (izraženo z indikatorjema obremenjenosti z regulacijo in transparentnostjo oblikovanja javnih politik) percepirajo v Finski, Irski, Švedski, Luksemburgu, Nizozemski in Združenem kraljestvu (kjer kot zanimivost izstopa Luksemburg, saj v prvem segmentu spada v popolnoma nasprotno skupino držav), kot okolje, najbolj obremenjeno z administrativnimi ovirami, pa podjetja percepirajo v Italiji, Grčiji, Belgiji, Sloveniji in Španiji. Pri tem velja poudariti, da so rezultati zanimivi za Slovenijo in Belgijo, saj bi glede na vrednosti v prvem segmentu pričakovali, da se bo percepcija podjetij glede obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami bolj približala vrednostim prvega segmenta (pričakovati bi bilo, da bodo podjetja okolje kot bolj obremenjujoče dojemala v državah, ki so z administrativnimi ovirami bolj obremenjene).

Tabela 7.13: Vrednosti posameznih indikatorjev v izbranih državah

INDIKATOR / DRŽAVA	ŠT.POST_ ODPRTJE PODJETJA	CAS_ ODPRTJE PODJETJA	ŠT_PLAČ DAVKOV	ČAS_ PLAČ DAVKOV	OBR_ REG	TRAN_ JP	RIA_ ZAK	RIA_ PODZAK	DEL_ ZAK	DEL_ PODZAK	EXPOST_ ZAK	EXPOST_ PODZAK
Avstrija	5	5	2	2	3	2	2	2	5	4	3	2
Belgija	1	1	2	3	4	3	2	3	3	2	1	1
Danska	2	1	2	2	3	2	4	5	2	3	3	3
Finska	1	3	1	1	1	1	4	4	2	2	4	5
Francija	3	1	1	2	3	3	3	3	4	1	4	4
Nemčija	5	3	1	4	2	2	2	2	3	2	1	1
Grčija	3	3	1	4	4	4	4	5	3	3	5	5
Irska	2	1	1	1	1	1	3	3	5	5	5	5
Italija	3	2	3	5	5	5	4	4	5	3	3	3
Luksemburg	3	4	5	1	1	1	4	4	4	3	3	3
Nizozemska	2	1	1	2	2	1	4	4	5	4	3	3
Portugalska	3	1	1	5	3	3	5	5	5	4	4	4
Slovenija	2	1	2	5	4	3	3	3	1	1	4	4
Španija	4	3	1	3	4	3	3	3	4	3	4	4
Švedska	1	2	1	2	1	1	3	3	3	2	2	2
Združeno kraljestvo	2	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1

Vir: Lastna izdelava (2016).

V zadnjem, tretjem segmentu pa je pozornost osredotočena še na en element priprave boljših predpisov, s pomočjo katerega je moč sklepati o temeljitosti priprave regulacije in s tem minimizacije nastanka administrativnih ovir (ki bi iz te regulacije izvirale) v prihodnosti. Tretji segment zajema analizo pristopov k presoji učinkov regulacije, in sicer ovrednoti tri komponente; presojo učinkov regulacije (za zakone in podzakonske akte), vpletenost deležnikov pri oblikovanju regulacije (za zakone in podzakonske akte) in ex-post analizo regulacije (za zakone in podzakonske akte). Rezultati analize kažejo na to, da je najtemeljitejši pristop uporabljen v Združenem kraljestvu, ki zelo izstopa, sledita Nemčija ter Belgija, medtem ko najmanj pozornosti temu segmentu posvečajo v Portugalski, Irski in Grčiji. Zanimivo je, da so slednje države najbolj podlegle gospodarski krizi, ki je Evropo zajela leta 2008.

Združevanje vseh treh segmentov nam omogoča izdelavo indeksa administrativnih ovir, vrednosti pa so prikazane v Tabeli 7.14. Indeks administrativnih ovir je najnižji v Združenem kraljestvu, pri tem pa njegova vrednost izrazito odstopa od preostalih. V prvi grozd držav glede na vrednosti indeksa lahko uvrstimo Švedsko, Belgijo, Nemčijo in Finsko. Drugi večji grozd oblikujejo Danska, Nizozemska, Francija, Slovenija in Irska, v tretji grozd uvrstimo Luksemburg, Avstrijo in Španijo, v četrti grozd, kjer je okolje najbolj obremenjeno z administrativnimi ovirami, pa uvrstimo, Portugalsko in kot najbolj obremenjeni državi še Grčijo in Italijo.

Tabela 7.14: Vrednosti indeksa administrativnih ovir v izbranih državah

DRŽAVA	**INDEKS ADMINISTRATIVNIH OVIR**
Združeno kraljestvo	0,063
Švedska	0,229
Belgija	0,292
Nemčija	0,333
Finska	0,354
Danska	0,417

Nizozemska	0,417
Francija	0,417
Slovenija	0,438
Irska	0,438
Luksemburg	0,500
Avstrija	0,521
Španija	0,563
Portugalska	0,646
Grčija	0,667
Italija	0,688

Vir: Lastna izdelava (2016).

V nadaljevanju se bomo osredotočili na primerjavo vrednosti indeksa administrativnih ovir z izbranimi dejavniki državne intervencije in preverili, ali prihaja do povezav med obema konstruktoma in kako se te povezavo izražajo v posameznih državah.

7.4 MODELI DRŽAVNE INTERVENCIJE

Za izdelavo modelov[204] državne intervencije bomo indeks administrativnih ovir, s katerim je izražena stopnja obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami, primerjali s štirimi izbranimi dejavniki državne intervencije, ki smo jih analizirali v enem izmed prejšnjih podpoglavij. Javnopolitični modeli[205] lahko predstavljajo pomembno izhodiščno točko za prihodnost (MacRae 1985). Razumeti jih je treba kot objekte, ki niso niti pravilni niti napačni, njihova uporabnost pa je vezana na točno

[204] Clarke in Primo (2012, 13) izpostavita lastnosti modelov, za katere pravita, da "imajo omejeno natančnost, ponujajo delno reprezentacijo in najpomembneje, so relativni glede na njihov namen".

[205] MacRae (1985) termin javnopolitični model uporablja za prikaz vzročnoposledičnega razmerja, v katerem javna politika določenega tipa, v primerjavi z njenimi alternativami, dosega določene predvidene javnopolitične rezultate. Pri tem javnopolitični model prikazuje, "kako in v kakšnem obsegu javnopolitične alternative povzročajo učinke, ki jih je mogoče obrazložiti v okviru določenega vrednostnega sistema" (prav tam, 82).

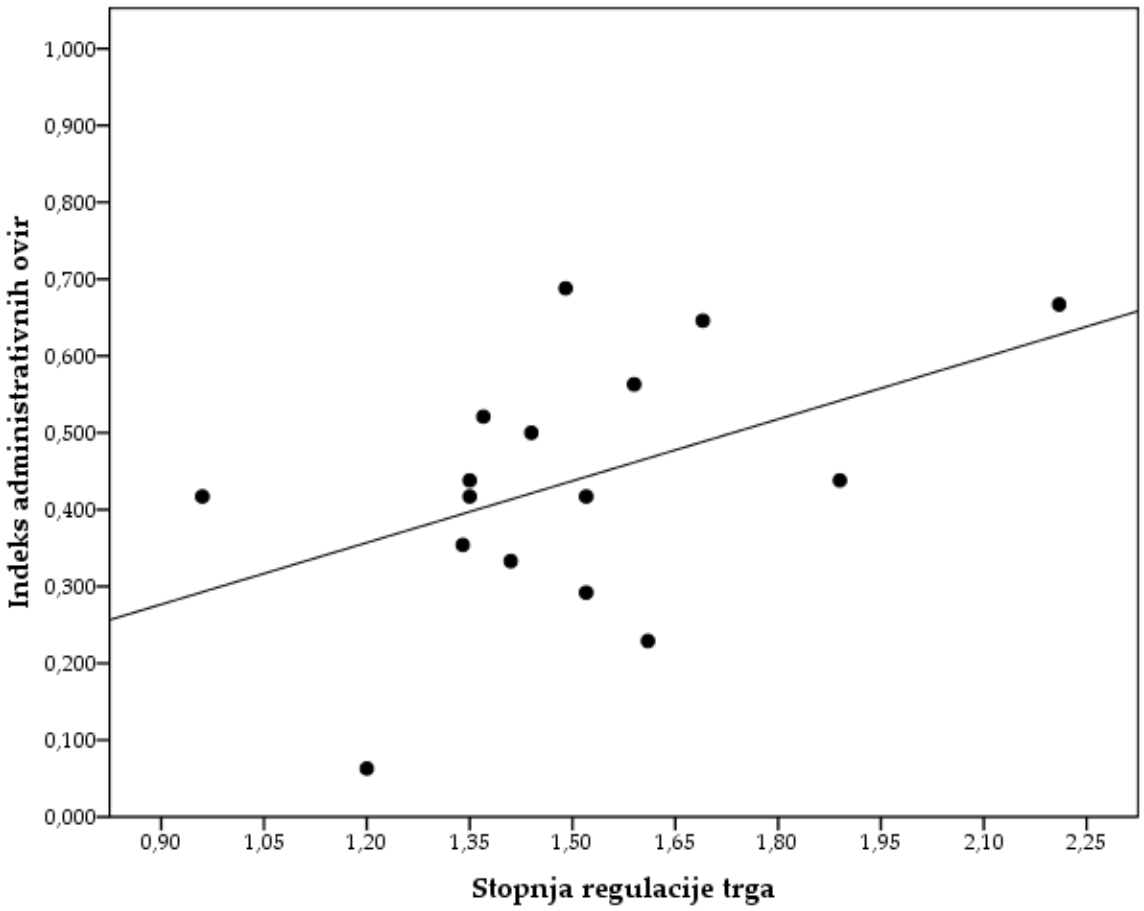
določen namen (Clarke in Primo 2012). Tako pravilnost ali nepravilnost modela pravzaprav pri preverjanju njegove uporabnosti ni primarni kriterij.

Modeli so lahko uporabni z različnih vidikov. Betz (2011) pravi, da lahko z modeli v družboslovju omogočimo predvidevanje načrtovanih in nenačrtovanih posledic določene javne politike. Po implementaciji javne politike lahko pri nadzorovanju njene učinkovitosti modeli pripomorejo k identifikaciji ključnih dejavnikov, ki ustvarjajo prej omenjene načrtovane in nenačrtovane posledice, s čimer model pripomore k ponovnemu premisleku o javni politiki in njenih potencialnih spremembah. Clarke in Primo (prav tam, 13) izpostavita tri vidike uporabnosti empiričnih modelov, in sicer 1) napovedovanje (razlaga dejstev in predvidevanje), 2) merjenje (izboljšanje kvantifikacije zahtevnih konceptov) in 3) karakterizacija (opisovanje podatkov in zaznava izzivalnih povezav). Upoštevajoč te tri vidike uporabnosti si prizadevamo, da bodo izdelani modeli državne intervencije v največji mogoči meri zasledovali zgoraj naštete vidike uporabnosti.

7.4.1 Korelacijska analiza

V prvem koraku naše analize smo izdelali razsevne grafikone za vsako izmed komponent, ki naj bi pojasnjevale vrednost indeksa administrativnih ovir. V prvem primeru (Slika 7.8), ko smo kot pojasnjevalno spremenljivko izbrali stopnjo regulacije trga, lahko opazimo, da je nakazana pozitivna zveza med spremenljivkama, kar pomeni, da je mogoče večje vrednosti indeksa administrativnih ovir povezati z višjimi stopnjami regulacije trga.

Slika 7.8: Razsevni grafikon za indeks administrativnih ovir in stopnjo regulacije trga v opazovanih državah

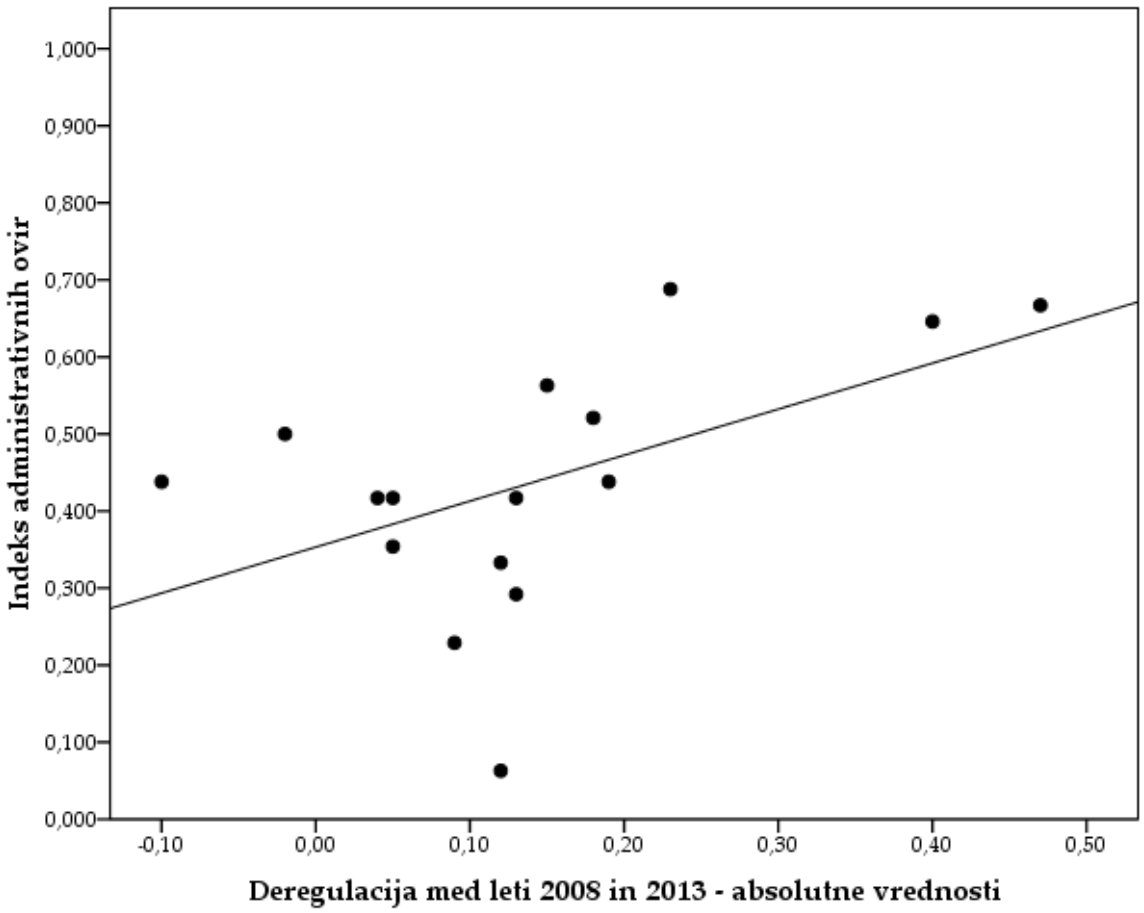


Vir: Lastna izdelava (2016).

Na Sliki 7.9 opazimo zmerno pozitivno povezanost (r_{xy}[206] = 0,512, sig.[207] = 0,043) med indeksom administrativnih ovir in stopnjo deregulacije v letih 2008–2013. Tudi ta povezava sledi logiki, da je stopnja deregulacije okolja višja v tistih državah, kjer je indeks administrativnih ovir, ki izraža stopnjo obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami, prav tako višji.

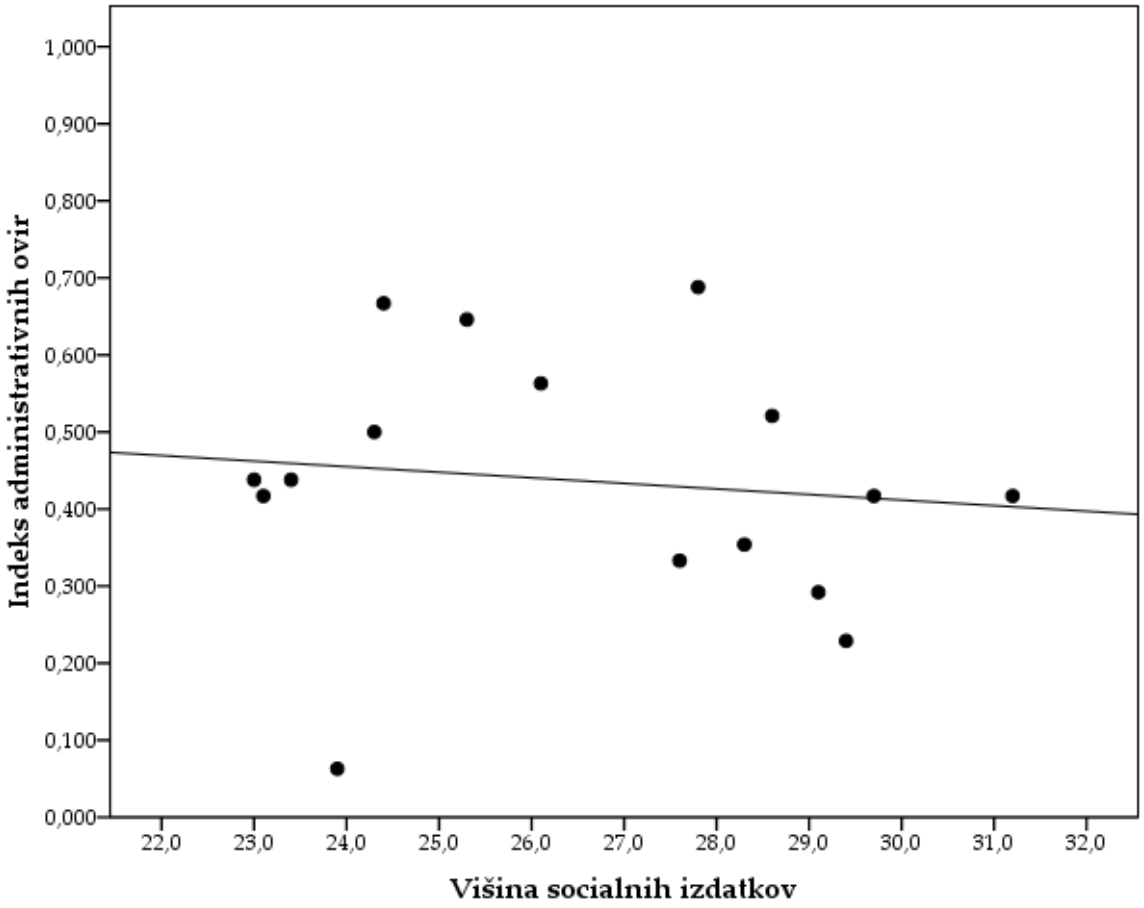
[206] Označuje Pearsonov koeficient korelacije.
[207] Označuje dvosmerno statistično značilnost.

Slika 7.9: Razsevni grafikon za indeks administrativnih ovir in deregulacijo trga med letoma 2008 in 2013 (prikazano v absolutnih vrednostih)



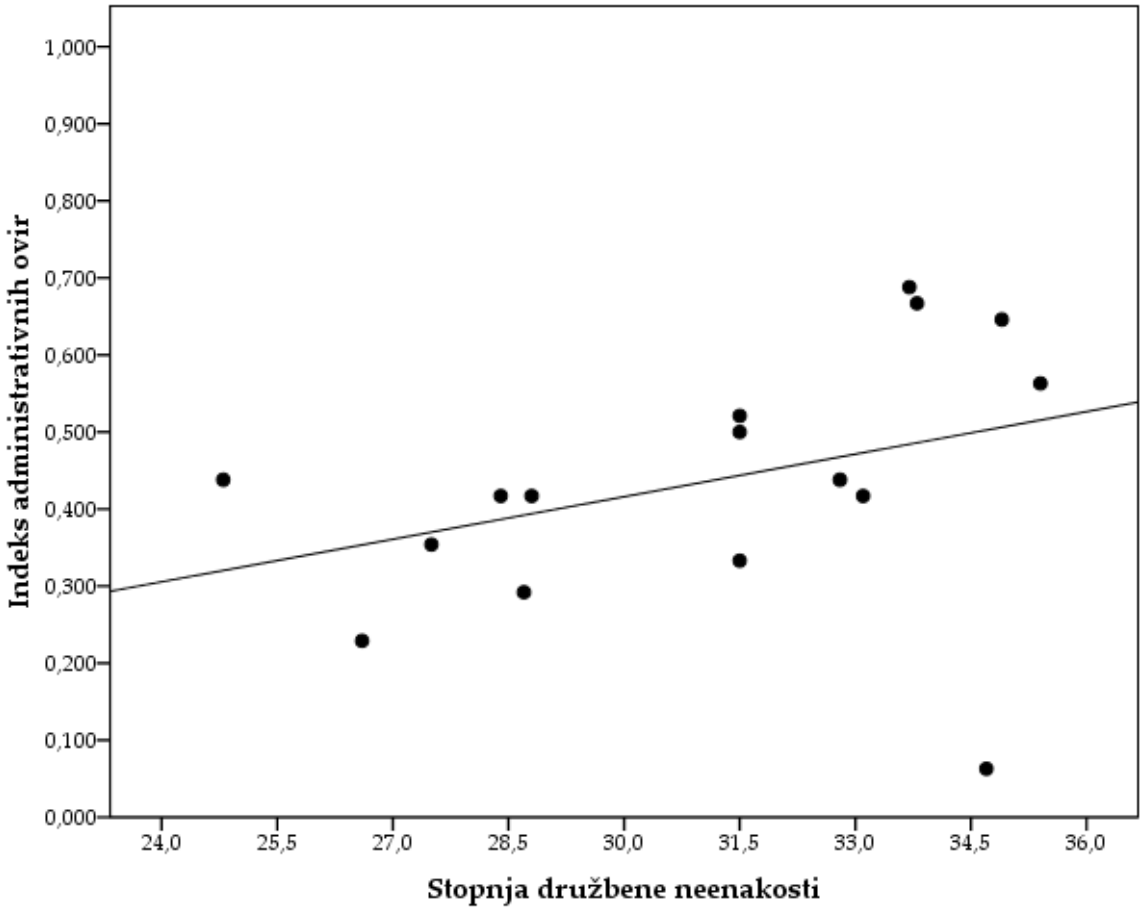
Vir: Lastna izdelava (2016).

Slika 7.10: Razsevni grafikon za indeks administrativnih ovir in višino socialnih izdatkov



Vir: Lastna izdelava (2016).

Slika 7.11: Razsevni grafikon za indeks administrativnih ovir in stopnjo družbene neenakosti

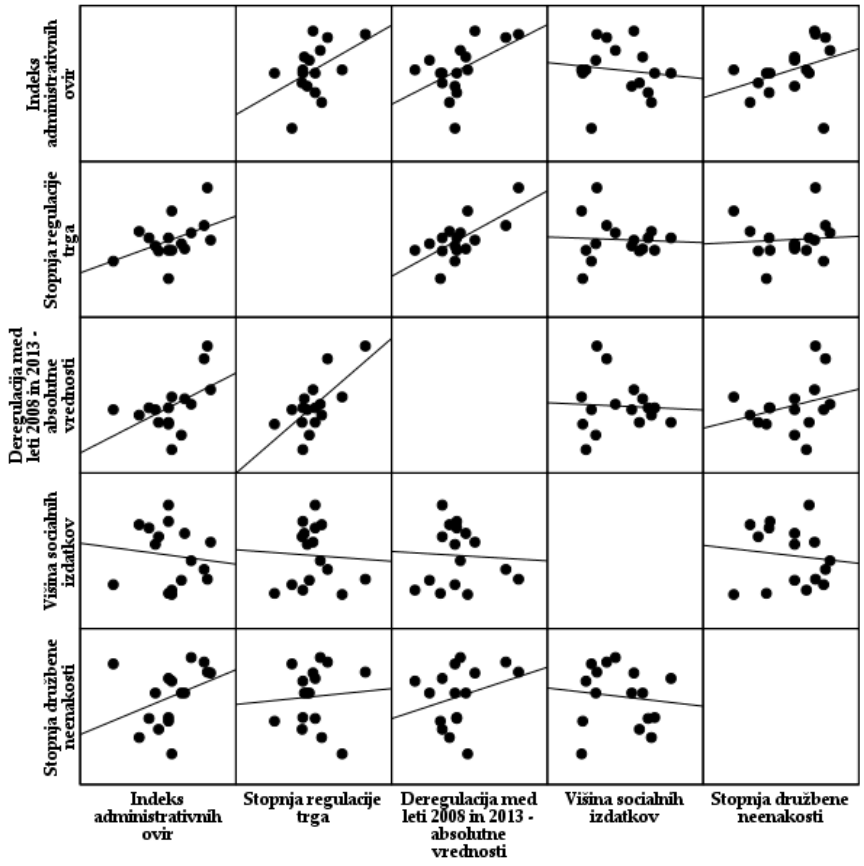


Vir: Lastna izdelava (2016).

Pri preverjanju korelacij med spremenljivkami (glej Sliko 7.12) ugotovimo, da je indeks administrativnih ovir zmerno pozitivno povezan tako s stopnjo regulacije trga (r_{xy} = 0,457, sig. = 0,075) kot tudi z deregulacijo med letoma 2008 in 2013 (Slika 7.8 in Slika 7.9). Indeks administrativnih ovir se nizko pozitivno linearno (r_{xy} = 0,362, sig. = 0,168) povezuje še s stopnjo družbene neenakosti (Slika 7.11), medtem ko je povezanost z višino socialnih izdatkov (r_{xy} = –0,118, sig. = 0,664) neznatna (Slika 7.10). Pri preverjanju povezav med drugimi spremenljivkami velja izpostaviti še zmerno pozitivno povezanost (za katero velja, da je statistično značilna) med stopnjo regulacije trga in deregulacijo trga med leti 2008 in 2013 (r_{xy} = 0,689, sig. = 0,003). Iz tega je mogoče razbrati logični zaključek, da je stopnja deregulacije višja v večini

držav, kjer je bila stopnja regulacije v letu 2008 višja. Drugih povezav med spremenljivkami ni bilo mogoče zaznati.

Slika 7.12: Matrika razsevnih grafikonov



Vir: Lastna izdelava (2016).

7.4.2 Razvrščanje v skupine ('cluster analysis')

Izdelavo razsevnih grafikonov smo nadgradili z uporabo ene izmed hierarhičnih metod združevanja in poskusili poiskati podobnosti in razlike med posameznimi državami. Cilje tovrstne analize je mogoče opredeliti v šestih korakih (Devčić, Tonković Pražić in Župan 2012), in sicer 1) določitev ciljev grozdenja, 2) določitev tipa raziskave, 3) določitev predpostavk/osnovnih pogojev, 4) oblikovanje ocene glede števila in velikosti grozdov, 5) interpretacija grozdov in 6) ocena postopka grozdenja in profiliranje grozdov.

Pri izdelavi dendrograma[208] smo uporabili Wardovo metodo. Pri tej metodi se skupine oblikujejo tako, da so enote znotraj skupin čim bolj homogene. Mera homogenosti je vsota kvadratov razlik med enotami v skupini in njihovo aritmetično sredino (Ferligoj 1989). Za skupine, ki se oblikujejo na posameznem koraku, velja, da je njihova skupna vsota kvadratov najmanjša. Razdalja med skupinama se vrednoti z 'izgubo informacije', ki jo povzroča združevanje dveh skupin v novo skupino (Košmelj in Breskvar Žaucer 2006). Pri tem pride do povečanja vsote kvadriranih odklonov znotraj skupin (VKO), tj. količina, ki jo poznamo iz analize variance. Wardova metoda tako teži k skupinam, ki imajo primerljivo variabilnost (Ferligoj 1989; Košmelj in Breskvar Žaucer 2006).

Rezultati grozdenja kažejo (glej Tabelo 7.15), da pri oblikovanju petih grozdov pride do oblikovanja štirih grozdov z več kot eno državo in Združenega kraljestva kot povsem ločenega dela. Združeno kraljestvo glede na indeks administrativnih ovir prav tako izstopa kot nepovezano z drugimi državami v primeru grozdenja v štiri skupine.

[208] ''Drevo združevanja oziroma dendrogram predstavlja grafični prikaz postopka združevanja v skupine. Listi tega drevesa so enote, točke združitve pa sestavljene skupine: levi in desni naslednik vsake točke sta skupini, iz katerih je nastala. Višina točke, ki jo imenujemo nivo združevanja, je sorazmerna meri različnosti med skupinama'' (Ferligoj 1989, 68).

Tabela 7.15: Grozdenje držav v primeru različnega števila grozdov

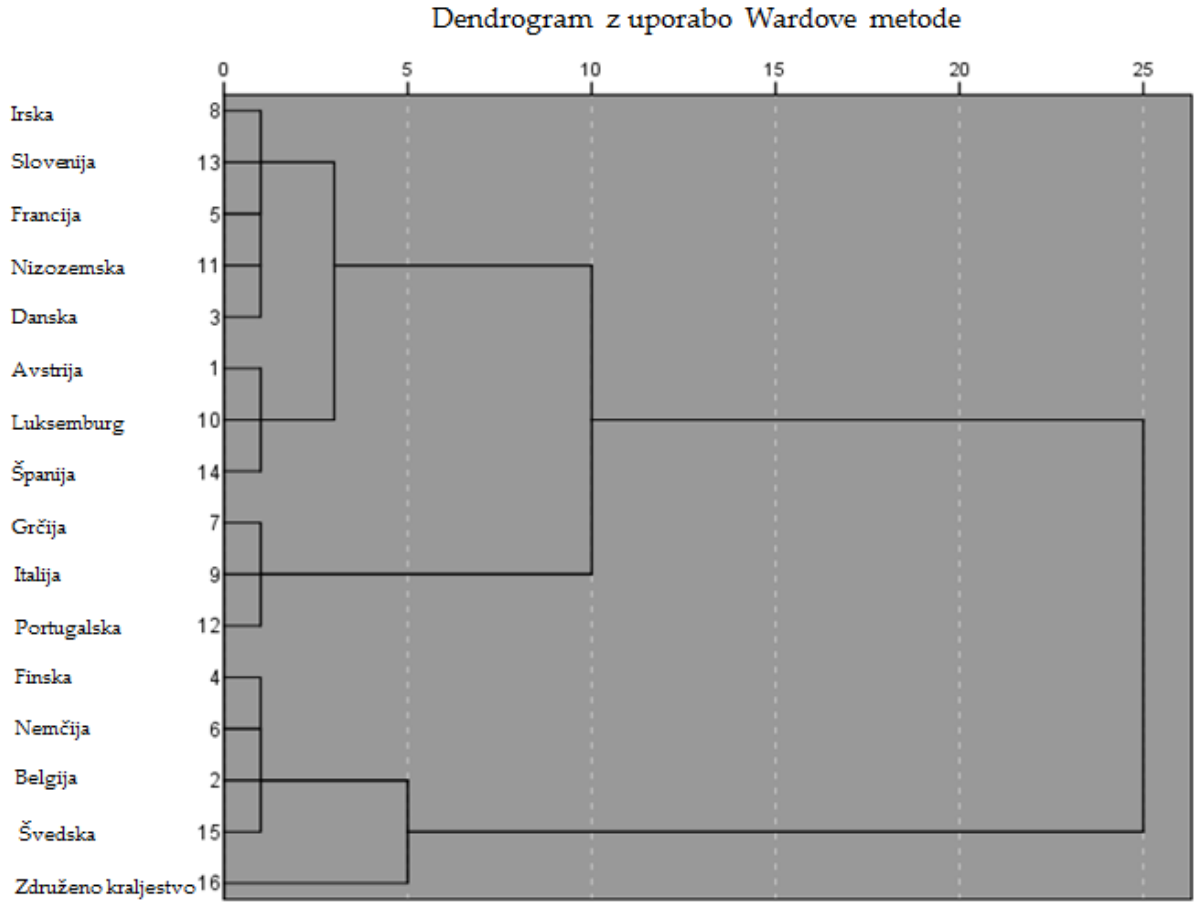
	Prisotnost v grozdih			
Država	Pet grozdov	Štirje grozdi	Trije grozdi	Dva grozda
1: Avstrija	1	1	1	1
2: Belgija	2	2	2	2
3: Danska	3	1	1	1
4: Finska	2	2	2	2
5: Francija	3	1	1	1
6: Nemčija	2	2	2	2
7: Grčija	4	3	3	1
8: Irska	3	1	1	1
9: Italija	4	3	3	1
10: Luksemburg	1	1	1	1
11: Nizozemska	3	1	1	1
12: Portugalska	4	3	3	1
13: Slovenija	3	1	1	1
14: Španija	1	1	1	1
15: Švedska	2	2	2	2
16: Združeno kraljestvo	5	4	2	2

Vir: Lastna izdelava (2016).

Za še podrobnejši prikaz podobnosti in razlik med državami si je treba ogledati spodnji dendrogram (glej Sliko 7.13), ki nam pokaže, da glede na indeks administrativnih ovir lahko oblikujemo grozde držav, ki so si glede na vrednost indeksa podobne med seboj. Najštevilčnejša skupina držav, ki so si med seboj podobne, oblikuje grozd s petimi državami (Irska, Slovenija, Francija, Nizozemska in Danska). Drugi grozd predstavljajo Avstrija, Luksemburg in Španija, tretji grozd pa prav tako zaobjame tri države, in sicer Grčijo, Italijo in Portugalsko. Četrti grozd je glede na število zastopanih držav manjši od prvega, a večji od drugega in tretjega grozda, vanj pa lahko uvrstimo štiri države (Finsko, Nemčijo, Švedsko in Belgijo). Združeno kraljestvo glede na lastnosti zavzema poseben del sheme, saj ga glede podobnosti ni mogoče neposredno povezati z nobenim izmed oblikovanih grozdov držav, še najbližje pa se približa grozdu, v katerem se nahajajo Finska, Nemčija,

Švedska in Belgija. Dendrogram nam jasno pokaže tudi, da je najbolj izrazita podobnost med prvim in drugim grozdom. Največja razlika med grozdi držav pa je vidna v tem, da se četrti grozd in Združeno kraljestvo očitno razlikujejo od prvih treh grozdov.

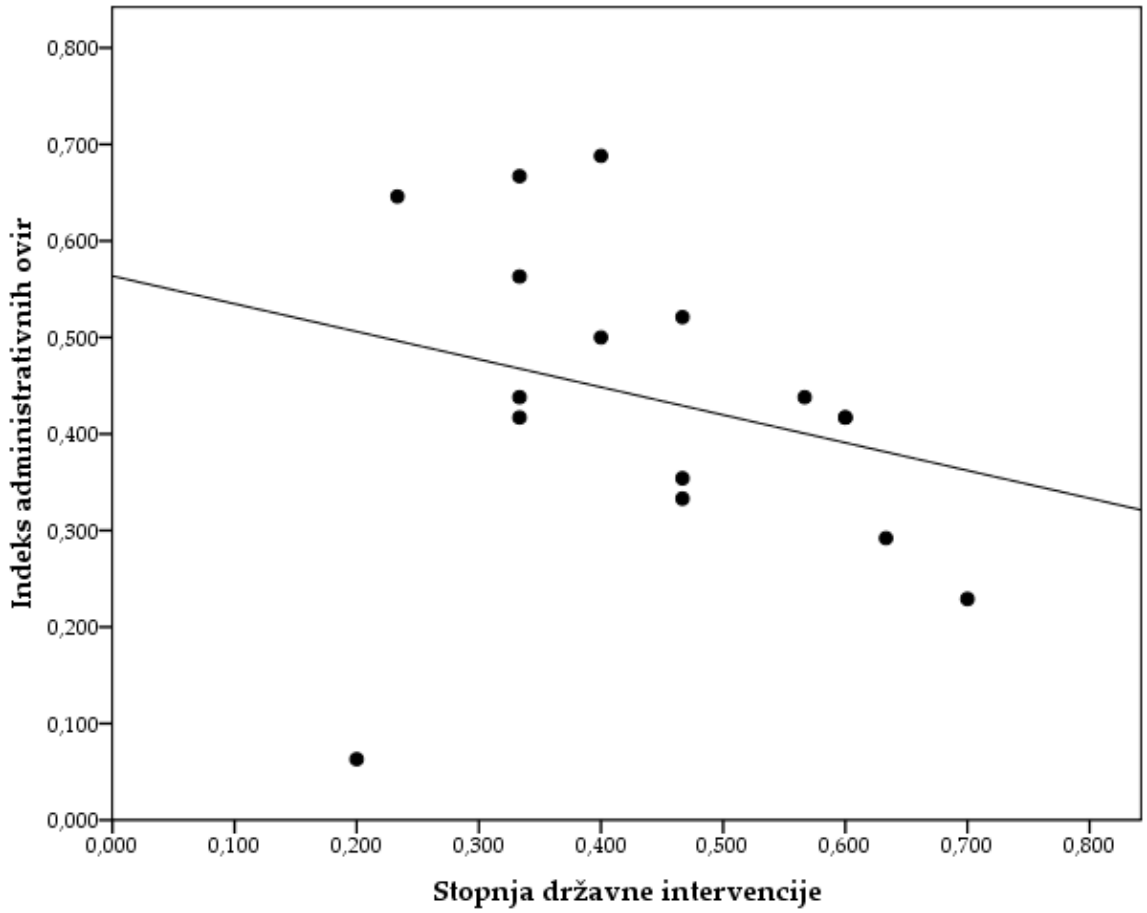
Slika 7.13: Grozdenje držav glede na indeks administrativnih ovir



Vir: Lastna izdelava (2016).

Za izdelavo modelov državne intervencije je bilo nato treba pogledati, kako (in ali sploh) sta povezana indeks administrativnih ovir in stopnja državne intervencije (kot seštevek štirih spremenljivk, s katerimi smo preverjali konstrukt usmeritve držav na kontinuumu neoliberalno–konzervativno). Iz Slike 7.14 je razvidno, da sta spremenljivki neznatno negativno povezani.

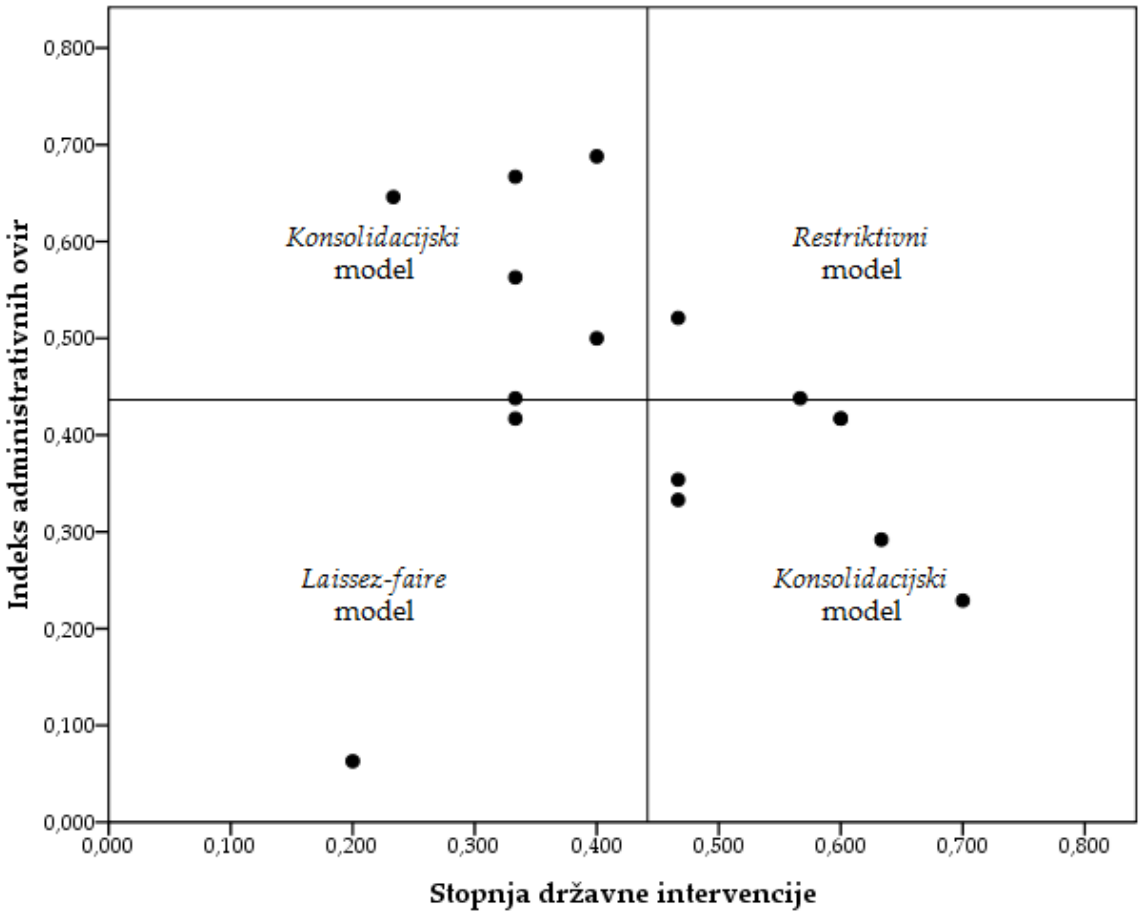
Slika 7.14: Razsevni grafikon za indeks administrativnih ovir in stopnja državne intervencije



Vir: Lastna izdelava (2016).

Iz prikazanega je mogoče ugotoviti, da stopnja državne intervencije nima večjega vpliva na stopnjo obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami. Nadalje ugotavljamo, da javne politike na področju odprave administrativnih ovir v posameznih državah očitno sledijo nekim drugim smernicam. Govoriti o enotnosti pristopov k odpravi administrativnih ovir na podlagi ugotovljenega ni mogoče, prej nasprotno. Opazimo lahko, da stopnje obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami ni mogoče pripisati času uvedbe kvantitativnega merjenja administrativnih bremen po SCM-modelu (kar bi glede na njegovo popularnost morda bilo smotrno pričakovati). Že ta podatek nakazuje na to, da so učinki javne politike kljub njeni 'difuziji' (Wegrich 2009) na obremenjenost okolja z administrativnimi ovirami precej nepredvidljivi.

Slika 7.15: Matrika državnega intervencionizma



Vir: Lastna izdelava (2016).

Klasifikacija modelov državne intervencije (Slika 7.15) nam prikaže razporeditev, ki se precej ujema s prejšnjimi interpretacijami. Opazimo lahko, da pravzaprav tako laissez-faire model (stopnja državne intervencije je nizka) kot tudi restriktivni model (stopnja državne intervencije je visoka) nista izraziteje zastopana (v prvem modelu zgolj dve državi, in sicer Združeno Kraljestvo in Nizozemska, v drugem pa celo samo Avstrija), pri čemer velja omeniti še, da se slednji dve državi precej približata konsolidacijskemu modelu. Konsolidacijski model (ukrepi na sredini izdelanega kontinuuma) zajema večji del držav, a se te ne združujejo na preseku matrike, kar nakazuje na precejšno razdrobljenost ukrepov in posledično stopnje obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami. Tovrstni prikaz daje težo tezi, da gre

pri administrativnih ovirah za 'izrazito subjektiven konstrukt', zaradi česar so tudi pristopi k odpravi precej različni in s tem njihove posledice (učinkovitost) precej nepredvidljive.

POGLAVJE 8

IMPLIKACIJE MODELOV DRŽAVNE INTERVENCIJE ZA PREUČEVANJE SODOBNE JAVNE UPRAVE

Že bežen pogled na matriko izdelanih modelov razkriva precejšno raznolikost pri implementaciji javne politike odprave administrativnih ovir, do precej velikih razlik pa prihaja tudi znotraj modelov samih. Vprašanje, ki si ga moramo zastaviti na tej točki, se ponudi samo po sebi. Kaj je vzrok tovrstne razpršenosti in ali obstajajo določeni dejavniki, ki odločilneje prispevajo k načinu pristopa k odpravi administrativnih ovir?

Glede na našo osnovno klasifikacijo (neo)liberalnih in konzervativno usmerjenih držav lahko ugotovimo, da pri oblikovanju modelov državne intervencije na preučevani skupini držav prihaja do grozdenja držav s podobnimi značilnostmi. Pri analizi držav glede na indeks administrativnih ovir se je namreč izkazalo, da prihaja do grozdenja v štiri skupine, ki se tudi medsebojno precej razlikujejo. Ko pa pozornost usmerimo v analizo modelov državne intervencije, pa se nam razkrije slika, ki govori v prid tezi, da javna politika administrativnih ovir še zdaleč ni tako enotno usmerjena, kot bi morda pričakovali glede na njeno izpostavljenost pri prizadevanju zasledovanja priprave boljše regulacije. Pri oblikovanju modelov državne intervencije prihaja do treh različnih kombinacij v matriki, in sicer se države razvrstijo v *laissez-faire* model (indeks administrativnih ovir in stopnja državne intervencije zavzemata nižje vrednosti), konsolidacijski model (kjer prihaja do alternativnih kombinacij in se države približujejo srednji vrednosti tako pri indeksu administrativnih ovir kot stopnji državne intervencije) in pa restriktivni model (indeks administrativnih ovir in stopnja državne intervencije zavzemata višje vrednosti).

Pri tem velja poudariti, da je izrazit predstavnik prvega modela Združeno kraljestvo, ki je pravzaprav edina država, ki v celoti izraža značilnosti tega modela, v prvega pa nekako lahko uvrstimo še Nizozemsko. Na drugi strani lahko v restriktivni model uvrstimo Avstrijo, a ob zavedanju, da se (tako kot Nizozemska) že zelo močno približa konsolidacijskemu modelu. Ko se osredotočimo na analizo konsolidacijskega

modela, pa je slika vse prej kot preprosta, saj se znotraj modela glede na grozdenje oblikuje kar 5 podskupin s približno podobnimi lastnostmi. V prvo podskupino lahko glede na vrednosti izbranih indikatorjev uvrstimo Grčijo, Portugalsko, Španijo in Italijo (visoka vrednost indeksa administrativnih ovir, IAO $\geq$ 0,563, in nizka do srednje nizka stopnja državne intervencije, 0,233 $\leq$ SDI $\leq$ 0,333), v drugo podskupino držav lahko razvrstimo Irsko in Luksemburg (srednje visoka vrednost indeksa administrativnih ovir, 0,438 $\leq$ IAO $\leq$ 0,50, in srednje nizka stopnja državne intervencije, 0,333 $\leq$ SDI $\leq$ 0,40) v tretjo podskupino spadata Finska in Nemčija (srednje nizka vrednost indeksa administrativnih ovir, 0,333 $\leq$ IAO $\leq$ 0,354, in srednje visoka stopnja državne intervencije, SDI = 0,467), v četrto podskupino Slovenija, Danska in Francija (vrednost indeksa administrativnih ovir, ki se nahaja pod mejo srednje visoke vrednosti, 41,7 $\leq$ IAO $\leq$ 43,8 in srednje visoka stopnja državne intervencije, 0,567 $\leq$ SDI $\leq$ 0,60) ter peta podskupina, v katero spadata Belgija in Švedska (nizka vrednost indeksa administrativnih ovir, 0,229 $\leq$ IAO $\leq$ 0,292 in visoka stopnja državne intervencije, 0,633 $\leq$ SDI $\leq$ 0,70)

Modeli državne intervencije, ki izhajajo iz pristopov k odpravi administrativnih ovir v izbranih državah, razkrivajo nekatere zanimivosti glede vloge države v sodobni družbi. Diverzifikacija pristopov krepi prepričanje, da je vloga mehanizma odprave administrativnih ovir interpretirana precej raznoliko, pri čemer se za nadaljnjo razpravo odpirajo zanimiva izhodišča. Čemu pripisati tovrstno raznolikost pri stopnjah državne intervencije? Ali gre za politične preference določenih elit, obstoj posameznih upravnih tradicij ali za kaj povsem tretjega?

8.1. JAVNOPOLITIČNE PREFERENCE

Pri iskanju vzrokov za nastanek administrativnih ovir sta nepredvidenost posledic regulacije in slučaj veliko bolj praktični razlagi kot pa namerna politična izbira (Moynihan in Herd 2010). Ali lahko administrativne ovire služijo kot namensko

orodje za zasledovanje določenih javnopolitičnih ciljev? Moynihan in drugi (2014) ponudijo dve možnosti glede razmerja med politiko in administrativnimi ovirami. Prva teoretizira glede obstoja in želje po odpravi (ali celo ustvarjanju novih) administrativnih ovir ter o tem, kdo nosi končno breme (ciljna skupina ali država). Trdijo namreč, da javnopolitične preference političnih akterjev vplivajo na njihov odnos do narave ovir v določenem javnopolitičnem področju. Druga možnost pa poudarja privlačnost določenih lastnosti administrativnih ovir za zasledovanje oblikovanja javnih politik na nekonvencionalne načine – kot alternativna ali dopolnilna oblika jasnejšim in odkritejšim različicam oblikovanja javnih politik.

Administrativne ovire še vedno ostajajo precej nejasno področje. Raziskovanje koncepta je zaradi tega še pomembnejše, saj pripomore k razjasnitvi temeljnih pojmov, predvsem pa implikacij, ki jih imajo administrativne ovire in težnja po njihovi odpravi za širšo družbo. Moynihan in drugi (2014) to poudarijo s trdtivijo, da pojav administrativnih ovir na določenem javnopolitičnem področju ter njihov vpliv prepogosto ostajata nerazumljena s strani javnosti ali celo s strani večine javnopolitičnih akterjev. Poleg tega je administrativne ovire mogoče brez posebnega truda umestiti v polje nevtralnosti oziroma neoprijemljivih vrednosti – kar pomeni, da lahko prihaja do redukcije v njihovi količini brez pravih javnopolitičnih ciljev oziroma do tega, da njihova redukcija služi zgolj javnosti privlačnemu diskurzu.

Zaradi teh lastnosti administrativne ovire postajajo vse privlačnejši javnopolitični instrument, a njegova uporaba v procesu oblikovanja regulacije, ki mora služiti tudi (ali predvsem) javnemu interesu, ostaja vse prej kot preprosta. Zdi se, da gre za koncept, ki je najprivlačnejši za vse tiste javnopolitične oblikovalce, ki so nenaklonjeni eksplicitni navedbi svojih ciljev.

Kaj lahko v bodoče pričakujemo od javne politike odprave administrativnih ovir? Ohranjanje za javnost privlačnega diskurza ob predstavljanju kvantitativnih

vrednosti, ki označujejo stopnjo zmanjšanja administrativnih bremen, ali kakšen drznejši poskus javnopolitične alternative, ki bi sistemsko pristopila k iskanju načinov za čim učinkovitejšo politiko regulacije? Glede na različnost pristopov k odpravi bi bilo preveč optimistično pričakovati, da je mogoče izpostaviti en in pravi način, kako se izogniti nastanku administrativnih ovir in kateri so pravi načini za njihovo odpravo.

Di Mascio, Natalini in Stolfi (2015) se sprašujejo, kako podobni javnopolitični mehanizmi ali nabor mehanizmov lahko proizvedejo oz. proizvede različne rezultate, če jih uporabimo v različnih institucionalnih kontekstih. Falleti in Lynch (2009) izpostavita, da mehanizmi ne morejo delovati neodvisno od okolja, v katerem so uporabljeni, in da je prav interakcija z okoljem vzrok, da uporaba določenega mehanizma v različnem kontekstu povzroča različne javnopolitične učinke.

Upoštevajoč zgoraj navedeno, Di Mascio, Natalini in Stolfi (2015, 7–8) določijo osem značilnosti, ki vplivajo na implementacijo javne politike odprave administrativnih ovir, vse pa sledijo izvirni šabloni standardnega modela za merjenje administrativnih stroškov (SCM), in sicer:

1) obseg merjenja, katerega razpon sega od popolnega izhodiščnega merjenja regulacije z osredotočenostjo na vsa javnopolitična področja do ničelnega izhodiščnega merjenja, kjer se meritev na izbranih področjih izvede šele na polovici določenega obdobja,
2) ex ante merjenje, ki zagotavlja, da nova regulacija ne povzroča odvečnih bremen in sega od polnega do ničelnega obsega glede na izhodiščno merjenje,
3) kvantitativni cilj zmanjšanja, ki sega od polnega obsega do ničelnega obsega glede na izhodiščno merjenje,
4) vrsta naslovljenih stroškov regulacije, ki sega od informacijskih obveznosti do kompleksnejših stroškov za zagotavljanje skladnosti z regulacijo,

5) vrsta naslovnikov zmanjšanja bremen, ki lahko vključuje podjetja, državljane ali javne institucije,
6) nadzorni mehanizem, ki je potreben za upravljanje implementacije javne politike in predstavlja zunanjo kontrolo ali pa v ta namen določeno javno institucijo/organ,
7) posvetovalne prakse, ki lahko potekajo centralizirano v interakciji z uveljavljenimi deležniki ali decentralizirano preko študij percepcije uporabnikov javne politike,
8) vodilne ideje glede javne politike odprave administrativnih ovir, ki je lahko usmerjena kot tehnokratsko izvajanje strogega kvantitativnega merjenja in zmanjšanja stroškov ali kot populistična kampanja zoper najneugodnejšo regulacijo z namenom izboljšanja percepcije naslovnikov glede aktivnosti na področju odprave administrativnih ovir.

Vse navedene aktivnosti se v izbranih analiziranih državah izvajajo v različnih obsegih. Tabela 8.1 prikazuje programe in strategije, ki so jih države uporabljale ob začetkih sistematične odprave administrativnih ovir (leto 2008):

Tabela 8.1: Odprava administrativnih ovir v izbranih državah, programi in strategije

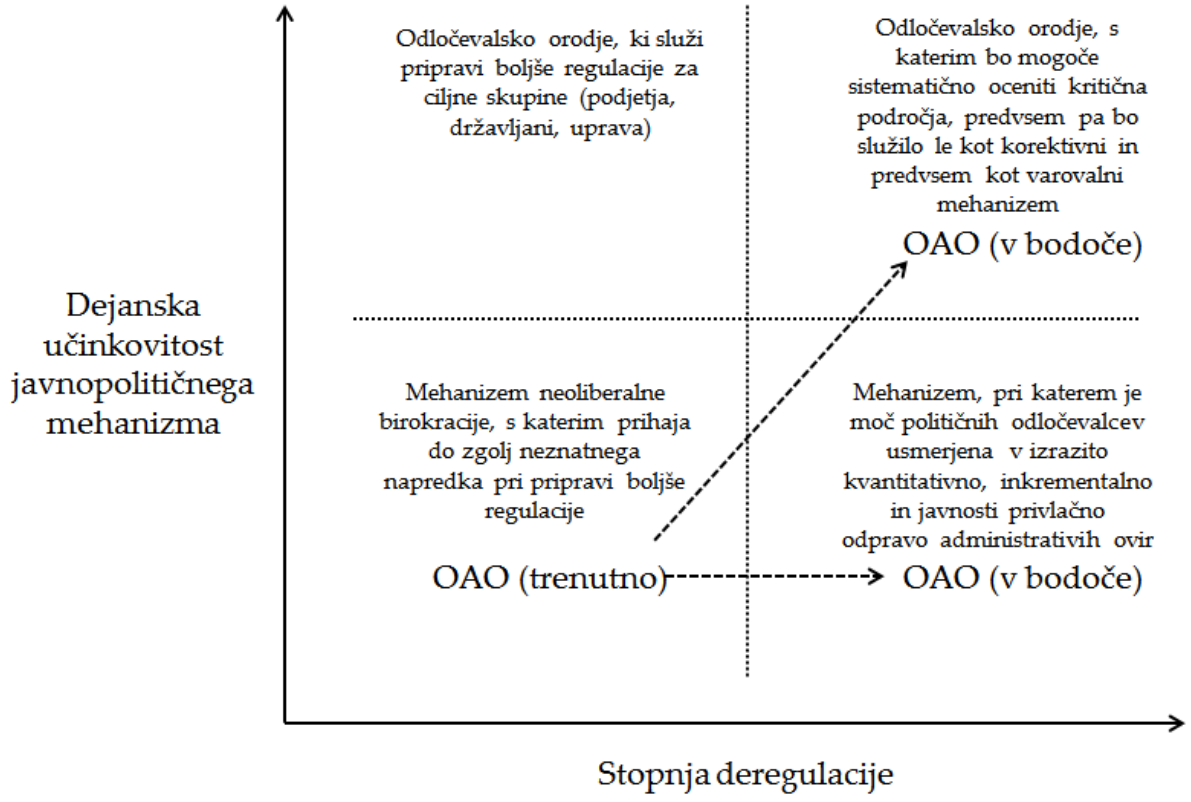
	Odprava administrativnih ovir							
	Izvajani program			Uporabljene strategije				
	Obstaja jasen program za odpravo administrativnih ovir, ki ga država izvaja za podjetja in/ali državljane.	Program vsebuje kvantitativne cilje.	Program vsebuje kvalitativne cilje.	Odprava obveznosti	Prilagoditev in racionalizacija obstoječih zakonov in predpisov	Uporaba IKT za upravljanje regulacije	Druga racionalizacija upravnih postopkov	Prerazporeditev moči in odgovornosti med različnimi resorji in/ali med različnimi nivoji vladanja
Avstrija	D	D	D	D	D	D	D	D
Belgija	D	N	D	D	D	D	D	D
Danska	D	D	D	D	D	D	D	N
Finska	N	ni podatka	ni podatka	ni podatka	ni podatka	ni podatka	ni podatka	ni podatka
Francija	D	D	D	D	D	D	D	D
Nemčija	D	D	D	D	D	D	D	D
Grčija	D	D	D	D	D	D	D	D
Irska	D	D	N	ni podatka	D	D	D	N
Italija	D	D	D	D	D	D	D	D
Luksemburg	D	N	D	ni podatka	D	D	D	ni podatka
Nizozemska	D	D	D	D	D	D	D	D
Portugalska	D	D	D	D	D	D	D	N
Slovenija	D	D	N	D	D	D	D	D
Španija	D	D	D	D	D	D	D	D
Švedska	D	D	D	D	D	D	D	D
Združeno kraljestvo	D	D	N	D	D	D	D	D

Vir: OECD (2009).

Kljub temu da je v vseh izbranih državah že leta 2008 obstajal jasen program za odpravo administrativnih ovir, ob tem pa je bila v veliki večini držav uporabljena kombinacija različnih strategij za odpravo administrativnih ovir (odprava obveznosti, prilagoditev in racionalizacija obstoječih zakonov in predpisov, uporaba IKT za upravljanje regulacije, druga racionalizacija upravnih postopkov in prerazporeditev moči in odgovornosti med različnimi resorji in/ali med različnimi nivoji vladanja), je jasno, da nič od naštetega ne zagotavlja poenotenja pri končnem učinku javne politike odprave administrativnih ovir.

Javnopolitični mehanizem odprave administrativnih ovir se nahaja na točki, kjer prihaja do izbire, kakšno funkcijo bo koncept odprave administrativnih ovir zavzel v sodobni družbi. Slika 8.1 prikazuje trenutno stanje in potencialni razvoj v bodoče.

Slika 8.1: Vloga odprave administrativnih ovir v procesu priprave boljše regulacije



Vir: Lastna izdelava (2016).

Stopnja deregulacije označuje dejansko izboljšavo regulacije v obliki preoblikovanja, odprave ali optimizacije obstoječe regulacije. Trenutno razumevanje mehanizma odprave administrativnih ovir se uvršča v okvir neoliberalne birokracije, s katerim slednja zgolj upravičuje naklonjenost do tržno orientiranega upravljanja družbenih podsistemov. V tem okolju odprava administrativnih ovir ne izkorišča potenciala za doseganje učinkovitosti. Slika 8.1 ponuja tudi razmislek, kam se lahko v bodoče usmeri razvoj tega javnopolitičnega mehanizma, ponujeni pa sta dve različni možnosti. Ob večji usmerjenosti v deregulacijo obstaja nevarnost, da se učinkovitost ukrepov za odpravo administrativnih ovir praktično ne spremeni, saj bi uvedene spremembe bile zgolj inkrementalne, ohranil pa bi se javnosti privlačen, kvantitativno (značilen za neoliberalno orientirane javne politike) usmerjen diskurz. Druga možnost, ki jo nakazuje Slika 8.1, pa predstavlja odpravo administrativnih ovir, ki bi izkoristila svoj polni potencial, pri čemer bi delovala kakor korektivni mehanizem in odpravljala posledice slabše zasnovane regulacije (nepredvidene posledice) in pa ohranila tudi funkcijo varovalnega mehanizma, ki služi za zaščito javnega interesa.

Kljub temu da javnopolitične preference v določeni meri vplivajo na to, kakšen pristop k odpravi administrativnih ovir bo izbrala posamezna država, pa se ne gre zadovoljiti zgolj s tovrstno interpretacijo in utemeljitvijo za diverzifikacijo pristopov.

8.2 VLOGA UPRAVNE TRADICIJE

Naslednji dejavnik, ki pritegne pozornost pri iskanju odgovorov na izbiro vloge države v družbi, s tem pa tudi odnosa do vloge administrativnih ovir, je upravna tradicija. Brezovšek in Kukovič (2015, 87) tradicijo opredelita kot "uporaben analitičen instrument, ki nam pokaže, kako se določene kulturne, zgodovinske okoliščine in načela, ki opredeljujejo vladanje in upravljanje, razvijajo in odražajo v različnih politično-upravnih sistemih, kakršne poznamo danes", pri tem pa

izpostavljata "pomen, ki ga ima proučevanje vrednot, tradicije in kulture v javni upravi za primerjalno analizo različnih upravnih pojavov, procesov in sistemov ter za razumevanje reform, reformnih sposobnosti, vsebino reform ter sprejemljivost za reformne ideje in rezultate" (prav tam, 87). Številni teoretiki (Knill 1998; Peters in Pierre 2007; Painter in Peters 2010) izpostavljajo, da v Evropi obstajajo upravne tradicije, ki različno razumejo vlogo države v odnosu do drugih akterjev[209]. Pri tem Painter in Peters (2010) ponudita obsežno klasifikacijo upravnih tradicij v Evropi (glej Tabelo 8.2), ki države razvršča v štiri skupine, in sicer v 1) anglosaški (čigar predstavnika v Evropi sta Združeno kraljestvo in Irska), 2) kontinentalni (germanski tip), 3) kontinentalni (francoski oz. napoleonski tip) in pa 4) skandinavski.

Tabela 8.2: Modeli upravnih tradicij v Evropi

MODEL UPRAVNE TRADICIJE	PREDSTAVNIKI
ANGLOSAŠKI	Združeno kraljestvo; Irska
KONTINENTALNI (GERMANSKI TIP)	Nemčija, Nizozemska, Avstrija, Luksemburg
KONTINENTALNI (FRANCOSKI OZ. NAPOLEONSKI TIP)	Francija; Belgija; Španija; Italija; Grčija, Portugalska
SKANDINAVSKI	Švedska, Danska, Finska

Vir: Prirejeno po Painter in Peters (2010, 19–23).

Pri tem velja poudariti, da največja razlika obstaja med anglosaškim in kontinentalnim modelom, saj je vloga države v družbi razumljena povsem drugače (pri prvem država kot taka sploh ne obstaja, pri drugem pa država tvori temeljno strukturo upravljanja v družbi) (Painter in Peters 2010). Skandinavski model predstavlja neke vrste mešanico med obema zgoraj navedenima modeloma, do zelo velikih razlik pa dejansko prihaja tudi med 'dvema vejama' kontinentalnega modela.

[209] Čeprav naj bi evropeizacija in globalizacija države vse bolj silili k poenotenju, je o skupni evropski upravni tradiciji kljub nenehnim pritiskom po konvergenci še vedno težko govoriti. Pomembnost analiziranja različnih upravnih tradicij se izraža skozi stopnje, preko katerih so posamezni sistemi zmožni implementirati zastavljene reforme. Različne upravne tradicije naj bi tako povzročale, da imajo enotno zastavljene javne politike (pretežno usmerjene s strani nadnacionalnih organov, kot so npr. Evropska komisija in mednarodne organizacije, kot sta npr. OECD in Svetovna banka) precej različne učinke (Painter in Peters 2010).

Glede umestitve Slovenije na podlagi upravne tradicije so mnenja nekoliko razdeljena, Brezovšek in Kukovič (2015) jo namreč prištevata v ločen model upravne tradicije, in sicer v osrednje in jugovzhodno evropski model (kamor avtorja uvrščata še bivše socialistične države), medtem ko Bileišis in Kovač (2017, 486) v podrobni analizi 11 novih držav članic EU (katere označita z oznako EEU-11 oziroma 'vzhodne' države članice EU) izpostavita, da imajo "uprave držav Višegrajske skupine[210] in Slovenije jasno nasledstvo avstrijsko-nemške upravne tradicije"[211].

Že na podlagi naštetih poglobljenih analiz lahko ugotovimo, da je umestitev Slovenije v kateregakoli izmed navedenih modelov upravne tradicije vse prej kot lahka naloga. Kljub temu Bileišis in Kovač (2017, 489) predlagata, da teh držav ne klasificiramo v modele upravnih tradicij, kot jih razvrstita Painter in Peters (2010), saj v duhu reform javne uprave še ni mogoče govoriti o upravni tradiciji, obenem pa jih tudi ni mogoče uvrstiti v isto skupino kot post-socialistične/komunistične države zaradi velikih razlik v učinkih javnih politik, sploh če jih primerjamo z državami zahodnega Balkana[212] in državami 'Vzhodnega partnerstva'[213].

Ali obstajajo podobnosti med modeli upravnih tradicij in načini oblikovanja javnih politik? Analiza pristopov k odpravi administrativnih ovir kaže na to, da se v modelih državne intervencije posamezni grozdi držav približajo klasifikaciji Painterja in Petersa (2010). Če pozornost usmerimo predvsem na razvrstitev držav glede na modele upravne tradicije po Evropi, lahko vidimo, da prihaja do grozdenja

[210] Češka, Slovaška, Madžarska in Poljska.

[211] Kot zanimivost dodajamo, da če Slovenijo (IAO = 0,438) glede indeksa administrativnih ovir primerjamo z državami Višegrajske skupine, lahko opazimo, da imajo prav vse te države okolje, ki je bolj obremenjeno z administrativnimi ovirami. Indeks administrativnih ovir za Češko znaša 0,667, čemur prispevajo visoke vrednost indikatorjev, s katerimi se neposredno vpliva na obremenjenost podjetij, sledi Madžarska z vrednostjo indeksa administrativnih ovir 0,625, nato Poljska z vrednostjo indeksa administrativnih ovir 0,583, medtem ko se Sloveniji najbolj približa Slovaška z vrednostjo indeksa administrativnih ovir 0,542.

[212] Hrvaška, Črna gora, Srbija, Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, Albanija, BiH in Kosovo

[213] Azerbajdžan, Armenija, Belorusija, Moldavija, Gruzija in Ukrajina.

držav, ki so tudi glede na svojo upravno tradicijo precej podobne (npr. Italija, Portugalska, Grčija in delno Španija v francoskem kontinentalnem modelu) oz. malenkostno manj izrazito Švedska, Danska, Finska kot predstavnice skandinavskega modela upravne tradicije. Vendar pa bi bilo neodgovorno trditi, da je pristop k odpravi administrativnih ovir pogojen z upravno tradicijo v določeni državi. Pri analizi se je namreč pokazalo, da kljub nekaterim vzporednicam še vedno obstajajo določene države, ki nekako 'prehajajo' med modeli in jih zato ni mogoče z gotovostjo uvrstiti v točno določeno kategorijo.

8.3 VLOGA REŽIMOV DRŽAVE BLAGINJE

V disertaciji smo izhajali iz klasifikacije režimov države blaginje, ki jo je predstavil Esping-Andersen (1990), kasneje pa koncept razvil še naprej, pri tem pa so pozornost na raziskovalno področje usmerili še številni drugi (Esping-Andersen 1999; Goodin in drugi 1999; Sykes in drugi 2001; Esping-Andersen in drugi 2002; Iversen 2005). Pri analizi podobnosti in razlik med modeli državne intervencije in režimi države blaginje smo zasledovali predvsem izpolnjevanje kriterija analitične predvidljivosti (Esping-Andersen 1999), saj smo poskušali ugotoviti, ali je lahko klasifikacija države v določen model državne intervencije povezana z njenim režimom države blaginje.

Laissez-faire model državne intervencije in položaj držav, ki so pripadniki tega modela (Združeno kraljestvo in Nizozemska), ter Irska, ki meji na *laissez-faire* model, predstavljajo precej močan indikator povezanosti z liberalnim režimom države blaginje. V tem modelu se namreč nahajajo tiste države, ki jih povezujemo z močno liberalizacijo trga in šibkejšo vlogo države, kar se odraža tudi preko nižje stopnje obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami.

Na drugi strani v socialnodemokratski režim države blaginje uvrščamo države, ki vlogi države *vis-a-vis* trgu pripisuje neke vrste 'premoč' in postavljanje širših,

kolektivnih interesov pred interese posameznikov (npr. Švedska, Danska in Finska). Pogled na matriko državnega intervencionizma razkrije, da tako Danska, kot tudi Finska in Švedska spadajo v konsolidacijski model. Pri tem je treba dodati, da se kljub temu v matriki državnega intervencionizma ne nahajajo ena zraven druge (npr. Švedska kljub visoki stopnji državne intervencije, ki je značilna za socialnodemokratski režim države blaginje, zavzame zelo nizko vrednost stopnje obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami v primerjavi z analiziranimi državami, medtem ko Finska in Danska predstavljata kombinacijo intervencionistične države in okolja, ki je nizko do srednje obremenjeno z administrativnimi ovirami).

Pri analizi povezanosti med konsolidacijskim modelom državne intervencije (ki je glede na število držav najbolj zastopan) in korporativnim režimom države blaginje pa pride do zanimivih ugotovitev. Avstrija, Nemčija, Francija in Italija, kot najbolj izpostavljene države predstavnice korporativnega režima države blaginje, v matriki državne intervencije zasedejo izrazito različne položaje (Avstrija recimo spada v restriktivni model, Nemčija, Francija in Italija pa v konsolidacijski model, a se glede na stopnjo obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami občutneje razlikujejo).

V kolikor upoštevamo klasifikacijo držav blaginje v Evropi, ki so jo razvili Sykes in drugi (2001), opazimo, da se modeli državne intervencije s slednjo precej bolj ujemajo. Grozdenje držav v matriki državnega intervencionizma nam pokaže, da se južni tip držav blaginje (Italija, Portugalska, Španija, Grčija) v konsolidacijskem modelu državne intervencije nahaja zelo blizu. Prav tako velja za nordijski tip držav (Švedska, Finska, Danska), ki se nahajajo v istem modelu državne intervencije, čeprav prihaja do določenih odstopanj med njimi. Razlike se pojavijo predvsem pri liberalnem tipu in Bismarckovskem tipu blaginje. Pri liberalnem tipu namreč Združeno kraljestvo in Irska v matriki nista v neposredni bližini (kar pa je mogoče pripisati dejstvu, da Združeno kraljestvo najbolj odstopa glede na vrednost indeksa

administrativnih ovir), medtem ko pri Bismarckovskem tipu blaginje Nizozemska zasede položaj v laissez-faire modelu, medtem ko se Nemčija, Belgija in Francija nahajajo v konsolidacijskem modelu državne intervencije (kar pritrjuje osnovni tezi Sykesa in drugih (2001) da je uvrstitev slednjih treh držav v Bismarckovski tip blaginje že precej vprašljiva).

Modeli državne intervencije nam razkrivajo, da pristopa k odpravi administrativnih ovir izključno ni mogoče pripisati nobenemu izmed treh izpostavljenih kriterijev. Kar zadeva javnopolitične preference in odpravo administrativnih ovir, lahko vidimo, da slednja služi kot privlačen konstrukt, ki s svojimi (izrazito) kvantitativno usmerjenimi cilji deluje vse prej kot jasno zastavljena javna politika. Vprašanje, ki se nam postavi, je, kakšno javno politiko si želimo. Ali si želimo privlačne javne politike za zunanjega opazovalca ob občutnem pomanjkanju vsebinske kakovosti? Vsekakor zagovarjamo mnenje, ki vsebinsko kakovost javne politike postavlja kot primarni cilj, in ne sprejemamo, da bi odprava administrativnih ovir padla v okvir nevtralnosti oziroma neoprijemljivih vrednosti (Moynihan in drugi 2014).

Kakšna pa je vloga upravne tradicije pri izbiri pristopa k odpravi administrativnih ovir? Upravne tradicije so tiste, ki lahko določajo potek reform (Painter in Peters 2010), v katere spada tudi usmerjenost držav v izboljšanje kakovosti regulacije in s tem optimizacijo načinov za odpravo administrativnih ovir. Kot se je izkazalo, pa kljub temu upravna tradicija ni prevladujoč dejavnik pri pristopu k odpravi administrativnih ovir. Modeli državne intervencije razkrivajo, da razen nekaterih izjem, ki pripadajo določeni upravni tradiciji, države v matriki zavzamejo precej drugačne položaje.

Ali torej pristopi k odpravi administrativnih ovir izhajajo iz odnosa države do intervencije oziroma njenega režima blaginje? Tukaj so ugotovitve precej podobne prejšnjima dvema dejavnikoma, vendar ugotavljamo, da se razporeditev držav

v matriki državnega intervencionizma zelo približa režimom države blaginje. Kljub temu bi bilo drzno govoriti o tem, da je povezanost med režimi države blaginje in pristopi k odpravi administrativnih ovir neposredna; prej bi lahko govorili o tem, da vsi omenjeni dejavniki prispevajo k ustvarjanju celotne slike.

Pri tem vsekakor dopuščamo možnost, da modeli državne intervencije ne zajemajo celotne slike, saj se zavedamo pomembne značilnosti modelov v družboslovju, in sicer da so ti ustvarjeni tako, da odsevajo le določen del družbene realnosti. Kljub temu smo prepričani, da njihova uporabnost za analizo pristopov k oblikovanju in izvajanju ukrepov na področju odprave administrativnih ovir prispeva h krepitvi prepričanja o dejanski 'subjektivnosti' konstrukta in 'abstraktnosti' (Hood 1998) javne politike. Sistematičen pristop k odpravi administrativnih ovir je sicer deloma moč zaznati (kot je npr. uporaba enotnega pristopa za merjenje administrativnih stroškov), a kot je razvidno iz matrike državnega intervencionizma, so posledice od države do države izrazito različne.

POGLAVJE 9

SKLEPNE UGOTOVITVE IN VERIFIKACIJA TEZ

Sodobno državo lahko razumemo kot dihotomijo med javnim in zasebnim, kjer je razpeta med dvema, vsaj navidezno diametralno nasprotnima ciljema. Na eni strani se od nje pričakuje, da bo 'vitka' (Osborne in Gaebler 1992), odzivna na potrebe državljanov in predvsem učinkovita. To naj bi zagotavljala tako, da omogoča prosto delovanje trga in se s tem postavi v vlogo 'čuvaja', ki intervenira zgolj in samo na način, da odpravlja ovire, ki onemogočajo ali zavirajo delovanje tržnih mehanizmov. Na drugi strani se težišče njenega delovanja (Brezovšek in Bačlija 2010) nujno usmerja v zagotavljanje javnega interesa, kar država omogoča z jasno strukturo delovanja, reguliranjem in postavljanjem določenih omejitev, s katerimi varuje kolektivni (javni) interes pred parcialnimi interesi posameznikov.

Ravnotežje med zagotavljanjem javnega interesa in omogočanjem uveljavljanja zasebnih interesov se je v zadnjih nekaj desetletjih s pomočjo konceptov delovanja družbe, kot je neoliberalizem, in upravnih paradigem, ki so posledica idej teh sistemov (na primer novi javni menedžment), močno nagnilo v prid zmanjševanja vloge države v družbi. Debirokratizacija je postala *modus operandi* procesov upravnih reform, pri tem pa preko novodobnih organizacijskih pristopov, ki jim je prednjačil novi javni menedžment, prepogosto zanemarila notranjo soodvisnost javnega in zasebnega. Neoliberalna orodja kot npr. deregulacija in privatizacija sta zasledovala transformacijo javnega sektorja v podjetniško naravnan sistem, kjer vidik zaščite in varovanja javnega interesa ni v ospredju. Pri tem je kot sestavni del boljše regulacije na agendo prišla, za neoliberalni diskurz izrazito privlačna, ideja odprave administrativnih ovir, ki je predstavljala primarno komponento izboljšanja poslovnega in zakonodajnega okolja z namenom povečanja konkurenčnosti podjetij.

Posegi države v delovanje trga z reguliranjem po mnenju Nijsena (2003) povzročajo administrativno spiralo, ki nastane kot posledica dveh procesov, in sicer upada učinkovitosti regulacije in akumulacije javnih politik. Administrativne ovire v ideji neoliberalne birokracije predstavljajo izhodišče za izboljšanje regulacije, zaradi česar

pa prepogosto pride do zanemarjanja konzervativnega vidika regulacije, ki ni namenjena izključno zasledovanju zgolj enostranskih, zasebnih ciljev.

Modernizacija zahteva temeljit premislek, morda celo vračanje h koreninam. Kjer je novi javni menedžment spodletel, lahko sodobne upravljalske paradigme na temeljih Webrovega modela birokratske organizacije zgradijo hibridne različice, ki bodo odzivne in uporabnikom prijazne, obenem pa ohranile močno državo. Birokratska organizacija na tem področju predstavlja nepogrešljiv temelj (Brezovšek in Bačlija 2010), saj je le na tej osnovi mogoče učinkovito implementirati tudi 'neo' elemente, ki so namenjeni modernizaciji in optimizaciji uprave.

Administrativne ovire že nekaj desetletij burijo duhove in vzbujajo zanimanje posameznikov, ki želijo pojasniti njihovo vlogo in osvetliti koncept, vse bolj pa tako na nacionalni kot na nadnacionalni ravni predstavljajo krovni pojem mnogovrstnih ukrepov ali celo konkretnih javnih politik. Velja opozoriti, da 'konceptualna pestrost', ki je značilna za omenjeni koncept, kar prehitro postane izgovor za divergenco. Definicije, razumevanje koncepta in sorodnih, z njim močno povezanih pojmov se med seboj razlikujejo, prisotna pa je tudi močna disciplinarna pogojenost. Ker gre za koncept, ki posega tako v pravno, politološko in ekonomsko (politično-ekonomsko) področje, je doseganje konvergence še toliko zahtevnejše, saj deležniki zavzemajo sebi lasten vidik razumevanja. Proučevanje pomena, nastanka in odprave administrativnih ovir tako predstavlja večplastni proces, v katerem izredno pomembno vlogo igra interdisciplinarnost.

Raznovrstnost nosilcev in privlačnost diskurza, v katerem so administrativne ovire predstavljene kakor 'jedro problema' vsakega podjetja in državljana, je privedla do točke, kjer je za nadaljnji razvoj področja nujno razmejiti različna razumevanja, terminološko razjasniti, kaj administrativna ovira pomeni in predstavlja v odnosu do regulacije, kakšne so njene implikacije v smislu intervencije države v trg, in tako

postaviti temelj za jasno zastavljene javne politike v bodoče. Kompleksnost koncepta je privedla do tega, da se javne politike za odpravo administrativnih ovir znajdejo znotraj 'implementacijske vrzeli' (Kovač in Sever 2016), pri kateri so javne politike zastavljene velikopotezno, njeni učinki pa vse prej kot takšni in se minimizirajo izključno na pavšalne ocene predvidenih prihrankov.

Prva skrb odločevalcev na področju administrativnih ovir in njihove odprave mora ostati predvsem skrb za uravnoteženo mero regulacije, ki ne bo predstavljala bremena svojim naslovnikom, temveč v javnem interesu spodbujala ekonomsko aktivnost ter posredno prispevala k razvoju družbe kot celote.

Pravna država skrbi za vzpostavitev ustreznih razmerij oz. ravnotežja med družbenimi akterji, pri tem pa (tudi) z uporabo regulacije določa pravice in obveznosti naslovnikom regulacije. Kompleksnost urejanja družbenih razmerij posledično povzroči tudi terminološko nedoslednost, sploh kadar so interpretacije disciplinarno pogojene. Celovita analiza zahteva umestitev v širše koncepte, pri tem pa razjasnitev vzporednih oz. sorodnih pojmov, kar predstavlja vse prej kot lahko nalogo. Terminološka jasnost pomeni predpogoj za učinkovitost, ki pa nikakor ni absolutno predpostavljena. Odprava administrativnih ovir predstavlja orodje, s katerim je mogoče regulacijo smiselno prilagoditi, in ne služi kot *ad hoc* orodje za deregulacijo. Pri odgovorni in premišljeni regulaciji namreč stremimo k izločitvi vseh tistih delov, ki ne prinašajo dodatne vrednosti za javno korist, temveč predstavljajo nepotrebno (neupravičeno) breme (administrativno oviro). Tovrstno razumevanje natančno definira razmerje med pojmoma regulatorno breme (upravičeno breme, ki ga za zasledovanje javne koristi nalaga regulacija) in administrativna ovira (neupravičeno breme regulacije).

Sklepna misel pri obravnavi 'konceptualne pestrosti' ne more mimo dejstva, da država preko regulacije sistemsko ureja družbena razmerja. Že dolgo pa zgolj

urejanje družbenih razmerij ne zadošča, saj je optimizacija regulacije v vseh fazah postala nujna predpostavka demokratične družbe. Skrb za regulacijo, ki varuje javni interes, pri tem nalaga potrebno/upravičeno breme, s katerim ta javni interes ščiti, mora predstavljati edini sprejemljivi način oblikovanja regulacije. Odprava administrativnih ovir je tako lahko obravnavana kot odličen komplementarni mehanizem za izboljševanje regulacije.

Znanstveno proučevanje tako kompleksnega pojava zahteva jasno konceptualizacijo pojmov, saj je odprava administrativnih ovir prepogosto "krovna sintagma" (Kovač in Sever 2016) za različne ukrepe na javnopolitičnem področju. Zaradi zavedanja o pomenu percepcije za proučevanje in razumevanje kompleksnega koncepta smo pozornost v disertaciji namenili percepciji dvema skupinama deležnikov, in sicer podjetjem ter strokovno-akademski sferi. Percepcija podjetij (de Jong in Van Wittelouistijn 2015) predstavlja ključni segment razumevanja potreb podjetij, pri tem pa omogoča javnopolitičnim odločevalcem, da identificirajo, razumejo in odpravijo tiste dele regulacije, ki niso potrebni za njen končni cilj. Na drugi strani konvergenca med javnopolitičnimi odločevalci omogoča, da so cilji jasno opredeljeni in da je razumevanje področja celovitejše.

Posledice izvajanja ukrepov javne politike odprave administrativnih ovir naj bi se izkazale v bolj podjetniško orientirani družbi, v kateri se spodbuja inovativnost in razvoj podjetniških kompetenc. Z zastavljenimi podtezami smo želeli preveriti, kakšen vpliv imajo administrativne ovire na podjetja in kako podjetja administrativne ovire percepirajo. V tem sklopu smo s prvo podtezo preverjali, ali od leta 2005 (ki označuje aktivnejši pristop k odpravi administrativnih ovir) v Sloveniji prihaja do povečanja števila podjetij. Število podjetij je od leta 2005 v Sloveniji stalno naraščalo, zaradi česar lahko potrdimo podtezo H_3, ki se glasi: *Odkar se v Sloveniji izvajajo ukrepi za odpravo administrativnih ovir (od leta 2005), se je povečalo število ustanovitev podjetij v primerjavi z obdobjem pred izvajanjem ukrepov (pred letom 2005)*. Pri

tem velja opozoriti, da pogled na število novoustanovljenih podjetij vseeno razkriva, da prihaja do nihanj v različnih časovnih obdobij. Prav tako nam je vpogled v določene druge ukrepe, ki spodbujajo ustanovitve podjetij (npr. ukrepi aktivne politike zaposlovanja, kot je spodbujanje samozaposlovanja), razkril, da povečanja števila podjetij ne gre pripisati zgolj pospešenim aktivnostim na področju odprave administrativnih ovir. V bodoče bi bilo za preskok in odstopanje od izrazito stroškovne naravnanosti predvsem nujno poenotenje stroke glede temeljnih pojmov, saj bi to povečalo možnosti, da bi ukrepi za odpravo administrativnih ovir dejansko dosegli svoj namen pri ključnih ciljnih skupinah, tj. malih in srednje velikih podjetjih.

Raziskava med slovenskimi podjetji pa je pokazala, da je prevladujoča percepcija administrativnih ovir še vedno kot negativne regulacije, s čimer lahko potrdimo našo tretjo podtezo (H_5), ki se je glasila: *Slovenska podjetja administrativne ovire dojemajo (percepirajo) kot nepotrebno regulacijo*. Hkrati rezultati raziskave nakazujejo, da je mogoče o administrativnih ovirah razmišljati tudi kot o potrebni regulaciji (resda z možnostmi optimizacije), kar krepi naš razmislek o možnosti administrativnih ovir kot sistemskih varovalk. V tem sklopu ugotavljamo tudi, da lahko drugo podtezo (H_4), ki se je glasila: *Slovenska podjetja kot najbolj obremenjujoč dejavnik obstoja administrativnih ovir občutijo časovno obremenitev*, prav tako potrdimo.

Bolj zaskrbljujoče je stanje med strokovnjaki na javnopolitičnem področju, saj se je v okviru raziskave pokazalo, da pri razumevanju temeljnih pojmov obstaja precejšen razkorak. Naša analiza je potrdila pomanjkanje konvergence pri razumevanju koncepta administrativnih ovir v strokovni in akademski sferi, ki se ukvarjata s področjem. To ne preseneča, saj gre za strokovnjake iz različnih disciplin, kar zgolj otežuje poenotenje razumevanja. Posledično v Sloveniji javne politike za odpravo administrativnih ovir nastanejo *ad hoc*, nato pa pride do 'implementacijske vrzeli', ki se nadaljuje še v fazo evalvacije teh politik. Pandey in Kinglsey (2000) sta dokazala, da ukrepi za odpravo administrativnih ovir ne morejo biti uspešni, če je

osredotočenost usmerjena le na delovanje sistema, pri tem pa ne prihaja do vključevanja ključnih deležnikov. Ne glede na to, da smo tekom raziskovanja sicer zasledili določene premike v smeri konvergence razumevanja temeljnih pojmov, pa bo za njihovo sistemizacijo potrebna veliko celovitejša obravnava, ki pa mora biti tudi interdisciplinarno usmerjena.

V disertaciji je predstavljena tudi izdelava modelov državne intervencije, ki je potekala v dveh fazah. Izdelava kontinuumov državne intervencije na podlagi izbranih kriterijev nam je omogočila, da smo izbrane države razvrstili na kontinuumih, na katerih smo nato prikazali stopnjo državne intervencije v okviru klasifikacije neoliberalno-konzervativno. Modeliranje neobhodno pomeni zavestno odrekanje določenemu obsegu družbene realnosti, vendar z namenom reprezentacije preučevanega pojava in poglobitve razumevanja ciljnega pojava (Rios 2013). Ob upoštevanju navedenega in želji po raziskovanju administrativnih ovir na način, ki vključuje multidimenzionalno analizo, smo v disertaciji izdelali indeks administrativnih ovir, ki predstavlja korak k sistematični analizi multidimenzionalnega konstrukta obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami in podlago za modele državnega intervencije. Izdelava kompleksnega indeksa predstavlja izvirni prispevek k znanstveni disciplini, saj vključuje več različnih kriterijev, ki pri obravnavi tako kompleksnega pojava, kot so administrativne ovire, ne smejo biti zanemarjeni. Z vidika zastavljenih tez nam izdelani indeks administrativnih ovir in primerjava s stopnjo državne intervencije omogočata ugotovitev, da lahko prvo glavno tezo (H_1), ki je trdila, da *države, ki se na kontinuumu uvrščajo med tiste, kjer je stopnja državne intervencije višja, dosegajo višje vrednosti indeksa administrativnih ovir kot tiste, pri katerih je stopnja državne intervencije nižja*, zavrnemo.

Za konstrukcijo modelov državne intervencije smo nato združili indeks administrativnih ovir z razvrstitvenimi kriteriji za države na kontinuumu

neoliberalno-konzervativno. Izdelava modelov državne intervencije je pokazala, da med stopnjo obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami (ki jo prikazuje indeks administrativnih ovir) in stopnjo državne intervencije v posamezni državi ni povezanosti. Visoka stopnja državne intervencije namreč ni nujno povzročitelj močneje obremenjenega okolja z administrativnimi ovirami, kar jasno prikazuje tudi izdelana matrika državnega intervencionizma.

Da bi okrepili vlogo (dobre) regulacije, je treba zasledovati načelo, ki ga je omenil že Montesquieu (1989 [1748]), ko je dejal, da "neuporabni zakoni slabijo zakone, ki so potrebni". Regulacija že nekaj časa ni razumljena zgolj kot breme, pri tem pa se težišče razprave nagiba k ugotavljanju, kako ustvariti takšen regulativni okvir, ki bo omogočal oblikovanje in implementacijo učinkovitih javnih politik ob minimalni količini administrativnih ovir oziroma njihovi popolni odpravi.

Ni moč ugovarjati dejstvu, da so javne politike za zmanjšanje oz. odpravo administrativnih ovir visoko na prioritetnem seznamu agende EU (in posameznih držav članic), pri tem pa tudi, da države sledijo različnim pristopom k zasledovanju manj obremenjenega okolja za različne ciljne skupine. Velja izpostaviti, da je treba pri takšni raznolikosti poiskati ozka grla in pozornost usmeriti v tista področja, kjer je mogoče doseči najboljši učinek. Pri tem lahko modeli državne intervencije dodajo košček sestavljanke v končni sliki, saj dokazujejo dve stvari, in sicer 1) da javne politike za odpravo administrativnih ovir niso poenotene, kar pomeni, da je stanje obremenjenosti okolja z administrativnimi ovirami z veliko verjetnostjo moč pripisati drugim dejavnikom, in 2) da ni neposredne povezave med stopnjo državne intervencije in obremenjenostjo okolja z administrativnimi ovirami, kar raziskovalcem omogoča, da poiščejo dejanske vzroke (ne)učinkovitosti javnih politik za odpravo administrativnih ovir. Z vidika zastavljenih tez je mogoče potrditi drugo glavno tezo (H_2), in sicer da je *v državah, ki se na kontinuumu uvrščajo med tiste, kjer je*

stopnja državne intervencije višja, stopnja dohodkovne neenakosti nižja kot pri tistih državah, kjer je stopnja državne intervencije nižja.

Konstrukcija modelov državne intervencije ima določene implikacije za politološko znanost in bodoče raziskovanje na področju javne uprave in same javne politike odprave administrativnih ovir. Posledice ukrepov za odpravo administrativnih ovir kljub enotnim smernicam ne dosegajo enakih učinkov, predvsem pa modeli državne intervencije potrjujejo domnevo, da gre pri odpravi administrativnih ovir za izrazito *ad hoc* javno politiko, kljub trudu oblikovalcev javnih politik, da bi ta navzven skozi prizmo stroškovne učinkovitosti dajala občutek doslednejše in konkretnejše javne politike. Raziskovanje odprave administrativnih ovir je treba nadaljevati v smeri optimizacije pristopov, pri tem pa upoštevati tudi druge dejavnike (kot so npr. javnopolitične preference, upravna tradicija ali tradicija režimov države blaginje), ki lahko vplivajo na dejanski učinek ukrepov za odpravo administrativnih ovir. Celovita obravnava problematike mora vključevati tako načine, s katerimi se zasleduje priprava boljše regulacije, kot seveda tudi deležnike pri obravnavi in zasledovanju optimizacije regulacije, v končni fazi pa odpraviti še vse tiste dele regulacije, ki so nepotrebni za končni cilj regulacije. Le ob upoštevanju vseh dejavnikov lahko dosežemo, da bo koncept odprave administrativnih ovir presegel oznako 'konceptualne pestrosti' in preko celovite obravnave naredil korak naprej od *ad hoc* oblikovane javne politike.

POGLAVJE 10

LITERATURA

Adema, Willem, Pauline Fron in Maxime Ladaique. 2011. *Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)*. OECD: Paris.

Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. 2016. Poslovni register Slovenije. Dostopno prek: https://www.ajpes.si/Registri/Poslovni_register/Porocila#b524 (12. februar 2016).

Aglietta, Michel. 2000. *A theory of capitalist regulation: the US experience*. London, New York: Verso.

Ajzen, Icek. 1991. The theory of planned behaviour. *Organizational behaviour and human decision processes* 50 (2): 179–211.

Anton, Sorin Gabriel in Mihaela Onofrei. 2016. Public Policies to Support Entrepreneuship and SMEs. Empirical Evidences from Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 47: 5–16.

Ardagna, Silvia in Annamaria Lusardi. 2010. Heterogeneity in the effect of regulation on entrepreneurship and entry size. *Journal of the European Economic Association* 8 (2-3): 594–605.

Arndt, Christiane, Antonia Custance Baker, Tobias Querbach in Rebecca Schultz. 2015. 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results. *OECD Regulatory Policy Working Papers* 1. OECD: Paris.

Armbrüster, Thomas. 2005. Bureaucracy and the Controversy between Liberal Interventionism and Non-Interventionism. V *The Values of Bureaucracy*, ur. Paul Du Gay, 63–85. New York: Oxford University Press.

Armstrong, Scott in Edward Lusk. 1987. Return postage in mail surveys: a meta-analysis. *Public Opinion Quarterly* 51 (3): 233–48.

Bačlija, Irena. 2016. *Vladovanje in menedžment: evropeizacija slovenske javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

---, ur. 2013. *Tematski slovar upravnega menedžmenta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bačlija, Irena, Gaja Červ in Maja Turnšek Hančič. 2013. "Governance": Vladanje, upravljanje, vladavina ali vladovanje? *Družboslovne razprave* XXIV (73): 99–119.

Bačlija Brajnik, Irena in Luka Kalaš. 2014. *Odprava administrativnih ovir*, 2014 [datoteka podatkov]. Slovenija, Ljubljana: Data d.o.o. [izdelava], 2014. Slovenija, Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Arhiv družboslovnih podatkov [distribucija], 2017. ADP - IDNo: OAO14.

Baehr, Peter. 2001. The "Iron Cage" and the "Shell as Hard as Steel": Parsons, Weber, and the Stahlhartes Gehäuse Metaphor in the Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. *History and Theory* 40 (2): 153–69.

Baldwin, Robert, Martin Cave in Martin Lodge. ur. 2010. *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Baldwin, Robert in Julia Black. 2008. Really responsive regulation. *The Modern Law Review* 71 (1): 59–94.

Ball, Stephen. 2003. The teacher' s soul and the terrors of performativity. *Journal of Educational Policy* 18 (2): 215–28.

Bannock, Graham. 2005. *Economics and management of small business: an international perspective*. London: Routledge.

Bately, Richard. 1996. Public-Private Relationships and Performance in Service Provision. *Urban Studies* 33 (4–5): 723–51.

Beetham, David. 1993. *Bureaucracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Behn, Robert. 1999. The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability. *International Public Management Journal* 1 (2): 150–1.

Berger, Johannes. 1990. Market and State in Advanced Capitalist Societies. V *Economy and Society*, ur. Alberto Martinelli in Neil Smelser, 103–325. London: Sage Publications.

Berzelak, Jernej. 2016. Razlike v odgovorih med spletnim in drugimi načini anketiranja. *Bilten Statističnega društva Slovenije* 59 (XXXVIII): 19–28.

Berzelak, Jernej, Vasja Vehovar in Katja Lozar Manfreda. 2015. Web Mode as Part of Mixed-Mode Surveys of the General Population: An Approach to the Evaluation of Costs and Errors. *Metodološki zvezki* 12 (2): 45–68.

Better Regulation Executive. 2006. *Administrative Burdens - Routes to Reduction*. London: Cabinet Office.

Betz, Frederick. 2011. *Managing Science: Methodology and Organization of Research*. New York: Springer-Verlag.

Bevir, Mark. 2011. Governance and governmentality after neoliberalism. *Policy & Politics* 39 (4): 457–71.

Bileišis, Mantas in Polonca Kovač. 2017. Conclusion: Main Themes of Public Administration Reforms in the Eastern EU Member States. V *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States: Post-Accession Convergence and Divergence,* ur. Polonca Kovač in Mantas Bileišis, 471–94. Ljubljana: Faculty of Administration. Vilnius: Mykolas Romeris University.

Birch, Kean in Vlad Mykhnenko, ur. 2010. *The Rise and Fall of Neoliberalism: The Collapse of an Economic Order*. London: Zed Books.

Bird, Barbara. 1988. Implementing entrepreneurial ideas: the case for intention. *The academy of management review* 13 (3): 442–53.

Blanchflower, David. 2000. Self-employment in OECD countries. *Labour Economics* 7: 471–505.

Bradač Hojnik, Barbara in Miroslav Rebernik. 2011. Analysis of Administrative Burdens for Companies in Selected SEE Countries. *Scientific Annals of the "Alexandru Ioan Cuza" University of Iasi – Economic Sciences Series*: 191–201.

Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2015. *Evropska javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bryson, John, Barbara Crosby in Laura Bloomberg. 2014. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review* 74 (4): 445–56.

Bourdieu, Pierre. 2002. Bistvo neoliberalizma: Ta uresničujoča se utopija neomejene eksploatacije. *Monitor ISH* IV (1-4): 299–304.

Bourdieu, Pierre, Loic Wacquant in Samar Farage. 1994. Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field. *Sociological Theory* 12 (1): 1–18.

Boyd, Nancy in George Vozikis. 1994. The influence of self-efficacy on the development of entrepreneurial intentions and actions. *Entrepreneurship Theory and Practice* 18 (4): 63–7.

Boyer, Robert in Daniel Drache, ur. 1996. *States against markets: the limits of globalization*. London: Routledge.

Bozeman, Barry. 2012. 'Multidimensional Red Tape: A Theory Coda', *International Public Management Journal* 15 (3): 245–65.

--- 2002. Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review* 62 (2): 145–61.

--- 2000. *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

--- 1993. A Theory of Government "Red Tape". *Journal of Public Administration Research and Theory* 3: 273–304.

Braithwaite, John. 2000. The New Regulatory State and the Transformation of Criminology. *British Journal of Criminology* 40 (2): 222–38.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. 1997. Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State. *Journal of Post Keynesian Economics* 20 (1): 7–23.

Bressers, Hans in Laurence O'Toole. 1998. The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective. *Journal of Public Policy* 18 (3): 213–39.

Bugarič, Bojan. 1995. The Politics of the Rule of Law. *Javna uprava* 31 (3): 365–92.

Burden, Barry, David Canon, Kenneth Mayer in Donald Moynihan. 2012. The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration. *Public Administration Review* 72 (5): 741–51.

Burlatsky, Fyodor. 1978. *The Modern State and Politics*. Moskva: Progress Publishers.

Buxton, William. 2007. *Sketching user experiences: getting the design right and the right design*. Amsterdam, Boston: Elsevier/Morgan Kaufmann.

Cabré, Theresa. 1992. *Terminology: theory, methods and applications*. Amsterdam, Philadelphia: John Benjamins Publishing.

Callegaro, M., Katja Lozar Manfreda in Vasja Vehovar. 2015. *Web survey methodology*. Los Angeles: Sage.

Capelleras, Joan-Lluis, Kevin Mole, Francis Greene in David Storey. 2008. Do More Heavily Regulated Economies Have Poorer Performing New Ventures? Evidence from Britain and Spain. *Journal of International Business Studies* 39 (4): 688–704.

Carland, James, Frank Hoy, William Boulton in Jo Ann Carlan. 1984. Differentiating Entrepreneurs from Small Business Owners: A Conceptualization. *The Academy of Management Review* 9 (2): 354–9.

Carlsson, Bo, Zoltan Acs, David Audretsch in Pontus Braunerhjelm. 2009. Knowledge creation, entrepreneurship, and economic growth: A historical review. *Industrial and Corporate Change* 18: 1193–1229.

Castaño, Maria-Soledad. 2007. The Influence of Socioeconomic Factors on Economic Growth. *International Advances in Economic Research* 13: 139–45.

Chell, Elizabeth. 2007. Social enterprise and entrepreneurship: towards a convergent theory of the entrepreneurial process. *International Journal of Small Business* 25 (1): 5–26.

Chittenden, Francis in Tim Ambler. 2015. A question of perspective: Impact Assessment and the perceived costs and benefits of new regulations for SMEs. *Environment and Planning C: Government and Policy* 33: 9–24.

Chomsky, Noam. 1999. *Profits Over People: Neoliberalism and Global Order*. New York: Seven Stories Press.

Clarke, Kevin in David Primo. 2012. *A model discipline: political science and the logic of representations*. New York: Oxford University Press.

Costopolou, Constantina in Maria Ntaliani. 2010. Measuring Administrative Burdens of e-Government Services for Rural SMEs. *Organizational, Business, and Tehnological Aspects of the Knowledge Society Communications in Computer and Information Science* 112: 435–42.

Coleman, Sally, Jeffrey Brudney in Edward Kellough. 1998. Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. *American Journal of Political Science* 42 (3): 717–44.

Coletti, Paola in Claudio Radaelli. 2013. Economic rationales, learning, and regulatory policy instruments. *Public administration* 91 (2): 1–15.

Cook, Colleen, Fred Heath in Russel L. Thompson. 2000. A Meta-analysis of Response Rates in Web- or Internet-Based Surveys. *Educational and Psychological Measurement* 60 (6): 821–36.

Croley, Steven. 1998. Theories of Regulation: Incorporating the Administrative Process. *Columbia Law Review* 98 (1): 1–168.

Cudworth, Erika. 2007. The 'New' Right: the Minimal State. V *The Modern State*, ur. Erika Cudworth, Timothy Hall in John McGovern, 240–64. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Datz, Giselle. 2009. State of Change: Global Turmoil and Government Reinvention. *Public Administration Review* 3: 660–7.

Dehart-Davis, Leisha, Jie Chen in Todd Little. 2013. Written Versus Unwritten Rules: The Role of Rule Formalization in Green Tape. *International Public Management Journal* 16 (3): 331–56.

Dehart-Davis, Leisha. 2009. Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19: 361–84.

de Jong, Gjalt in Arjen van Wittelostuijn. 2015. Regulatory red tape and private firm performance. *Public Administration* 93 (1): 34–51.

Deltas, George. 2003. The Small-Sample Bias of the Gini Coefficient: Results and Implications for Empirical Research. *The Review of Economics and Statistics* 85 (1): 226–34.

Denhardt, Janet in Robert Denhardt. 2015. The New Public Service Revisited. *Public Administration Review* 75 (5): 664–72.

Denhardt, Robert in Janet Denhardt. 2000. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review* 60 (6): 549–59.

Dermol, Valerij, ur. 2014. *Spodbude podjetništvu in podjetnosti v Sloveniji*. Celje: Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije.

Dermol, Valerij in Laura Rožman. 2014. Model spodbujanja podjetništva. V *Spodbude podjetništvu in podjetnosti v Sloveniji*, ur. Valerij Dermol, 19–32. Celje: Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije.

Dermol, Valerij in Luka Kalaš. 2015. Self-Employment from Unemployment: Is It Worth The Effort? V *Human Resources Management Challenges: Learning & Development*, ur. Anna Rakowska in Katarina Babnik, 91–104. Bangkok, Celje, Lublin: ToKnowPress.

Devčić, Kristina, Ivana Tonković Pražić in Željko Župan. 2012. Klaster analiza: primjena u marketinškim istraživanjima. *Zbornik radova međimurskog Veleučilišta u Čakovcu* 3 (1): 15-22.

De Vogli, Roberto. 2014. The financial crisis, health and health inequities in Europe: the need for regulations, redistribution and social protection. *International Journal for Equity in Health* 13 (1). Dostopno prek: http://www.equityhealthj.com/content/13/1/58 (14. marec 2016).

de Vries, Willem, Wouter Keller in Ad Willeboordse. 1996. Reducing the Response Burden: Some Developments in the Netherlands. *International Statistical Review* 64 (2): 199–213.

Dew, Nicholas in Saras Sarasvathy. 2007. Innovations, Stakeholders & Entrepreneurship. *Journal of Business Ethics* 74 (3): 267–83.

Di Gioacchino, Debora in Laura Sabani. 2009. The politics of social protection: social expenditure vs market regulation. *International Review of Applied Economics* 23 (3): 387–404.

Di Mascio, Fabrizio, Alessandro Natalini in Francesco Stolfi. 2015. The implementation of administrative burden reduction policy: Mechanisms and contexts in the study of Europeanization. *Comparative European Politics*: 1–22.

Díaz-García, Maria Cristina in Juan Jiménez Moreno. 2010. Entrepreneurial intention: The role of gender. International Entrepreneurship and Management Journal 6 (3): 261–83.

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes in Andrei Schleifer. 2008. The law and economics of self-dealing. *Journal of Financial Economics* 88 (3): 430–65.

--- 2002. The regulation of entry. *Quarterly Journal of Economics* 117 (1): 1–37.

Dorobat, Carmen Elena in Mihai-Vladimir Topan. 2015. Entrepreneurship and comparative advantage. *The Journal of Entrepreneurship* 24 (1): 1–16.

Doyle, Eleanor. 2007. Compliance obstacles to competitiveness. Corporate Governance 7 (5): 612–22.

Drechsler, Wolfgang in Tiina Randma-Liiv. 2015. The New Public Management Then and Now: Lessons from the Transition in Central and Eastern Europe. V *Implementation of New Public Management Tools. Experiences from transition and emerging countries*, ur. Michael de Vries in Juraj Nemec, 33–49. Brussels: Bruylant.

Drucker, Peter. 1986. *Innovation and entrepreneurship: practice and principles*. New York: Harper and Row.

Du Gay, Paul 2005a. The Values of Bureaucracy: An Introduction. V *The Values of Bureaucracy*, ur. Paul Du Gay, 1–13. New York: Oxford University Press.

--- 2005b. Bureaucracy and Liberty: State, Authority and Freedom. V *The Values of Bureaucracy*, ur. Paul Du Gay, 41–61. New York: Oxford University Press.

Dunleavy, Patrick in Christopher Hood. 1994. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management* 14 (3): 9–16.

Dunleavy, Patrick. 1986. Ecplaining the privvatization boom: public choice versus radical approaches. *Public Administration* 64 (1): 13–34.

Eckhardt, Jonathan in Scott Shane. 2003. Opportunities and entrepreneurship. *Journal of Management* 29: 333–49.

Edelenboos, Jurian in Erik-Hans Klijn. 2005. Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 417–46.

Elkin, Stephen. 1985. Regulation as a political question. *Policy Sciences* 18: 95–108.

Ertman, Thomas. 2005. State Formation and State Building in Europe. V *The Handbook of Political Sociology*, ur. Thomas Janoski, Robert Alford, Alexander Hicks in Mildred Schwartz, 367–83. Cambridge: Cambridge University Press.

Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijk in John Myers. 2002. *Why we need a new welfare state*. New York: Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gøsta. 1999. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press.

--- 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Evans, Peter, Theda Skocpol in Dietrich Rueschmeyer, ur. 1997. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

Evropska komisija. 2014. *Smart regulation*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/index_en.htm (4. april 2014).

--- 2013. *The choice of policy instruments*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_15_en.htm (17. december 2013).

--- 2012. *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU – Final Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/document_travail_service_part2_en.pdf (3. marec 2013).

Falleti, Tulia in Julia Lynch. 2009. Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies* 42 (9): 1143–66.

Farazamand, Ali, ur. 2009. *Bureaucracy and Administration*. Boca Raton: Taylor & Francis Group.

Feeney, Mary. 2012. Organizational Red Tape: A Measurement Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22: 427–44.

Feeney, Mary in Barry Bozeman. 2009. Stakeholder Red Tape: Comparing Perceptions of Public Managers and Their Private Consultants. *Public Administration Review* 69 (4): 710–26.

Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn in Christopher Pollitt. 2005. *The Oxford Handbook of Public Management*. New York and London: Oxford University Press.

Ferligoj, Anuška. 1989. *Razvrščanje v skupine: teorija in uporaba v družboslovju*. Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo.

Filipovič, Maša in Tatjana Rakar. 2008. Nestrpnost in sistemi blaginje. *Družboslovne razprave XXIV* (57): 21–43.

Fisher, Mark in Jeremy Gilbert. 2013. Capitalist Realism and Neoliberal Hegemony: a dialogue. *New formations* 80/81: 89–101.

Friedman, Milton. 2011. *Kapitalizem in svoboda*. Ljubljana: Soleco.

Frigg, Roman in Stephan Hartmann. 2006. Models in Science. *Stanford Encyclopaedia of Philosophy.* Dostopno prek: plato.stanford.edu/entries/models-science/ (18. marec 2016).

Gamble, Andrew. 2006. Two Faces of Neo-Liberalism. V *The Neoliberal Revolution. Forging the Market State*, ur. Richard Robison: 20–38. New York: Palgrave Macmillan.

Gamble, Andrew in Anthony Wright, ur. 2004. *Restating the state?* Malden: Blackwell.

Giere, Ronald. 1988. *Explaining science: a cognitive approach*. Chicago: Chicago University Press.

Giddens, Anthony. 1998. *Tretja pot: prenova socialne demokracije*. Ljubljana: Orbis.

Gill, Graeme. 2003. *The nature and the development of the modern state*. New York: Palgrave Macmillan.

Ginosar, Avshalom. 2014. Public-Interest Institutionalism: A Positive Perspective on Regulation. *Administration & Society* 46 (3): 301–17.

Godfrey-Smith, Peter. 2006. The Strategy of Model-Based Science. *Biology and Philosophy* 21: 725–40.

Goldstein, Daniel. 2012. Decolonialising "actually existing neoliberalism". *Social Anthropology* 20: 304–9.

Goodin, Robert, Bruce Headey, Ruud Muffels in Henk-Jan Dirven. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: University Press.

Goodsell, Charles. 2006. A New Vision for Public Administration. *Public Administration Review* 66 (4): 623–35.

--- 2003. *The Case for Bureaucracy*. Washington: CQ Press.

Grad, Franc. 2012. Priprava predpisa in koherentnost pravnega reda. *Pravni letopis:* 213–22.

Grafton, Carl in Anne Permaloft. 2001. Public Policy for Business and the Economy: Ideological Dissensus, Change and Consensus. *Policy Sciences* (34): 403–34.

Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy: the politics of state intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.

Hall, Timothy. 2007. Liberalism: the Pluralist State. V *The Modern State*, ur. Erika Cudworth, Timothy Hall in John McGovern, 37–62. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Hand, David. 2008. *Statistics: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Hansford, Ann, John Hasseldine in Carole Howorth. 2003. Factors affecting the costs of UK VAT compliance for small and medium-sized enterprises. *Environment and Planning C: Government and Policy* 21: 479–92.

Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.

Hayek, Friedrich August. 2008. *The fortunes of liberalism: essays on Austrian economics and the ideal of freedom*. Indianapolis: Liberty Fund.

Hawken, Paul. 1988. *Growing a Business*. New York: Simon & Schuster.

Heberlein, T. in Baumgartner, R. 1978. Factors affecting response rates to mailed surveys: A quantitative analysis of the published literature. *American Sociological Review* 43 (4): 447–62.

Hendriks, Frank. 2010. *Vital Democracy. A Theory of Democracy in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Hibou, Béatrice. 2015. *The Bureaucratization of the World in the Neoliberal Era. An International and Comparative Perspective*. New York: Palgrave MacMillan.

Hoggett, Paul. 2005. A Service to the Public: The Containment of Ethical and Moral Conflicts by Public Bureaucracies. V *The Values of Bureaucracy*, ur. Paul Du Gay, 165–190. New York: Oxford University Press.

Hood, Christopher in Guy Peters. 2004. The Middle Aging of Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (3): 267–82.

Hood, Christopher. 1998. *The art of the state. Culture, rhetoric, and public management*. Oxford. Oxford University Press.

--- 1991. A Public Management for All Seasons?. *Public Administration* 69 (1): 3–19.

--- 1989. Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s. *Australian Journal of Public Administration* 69: 3–19.

--- 1976. *The Limits of Administration*. London: Wiley.

Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 2003. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *The American Political Science Review* 97 (2): 233–43.

Hope, Kempe. 2009. Capacity Development for Good Governance in Developing Societies: Lessons from the Field. *Development in Practice* 19 (1): 79-86.

Horn, Robert. 1993. *Statistical indicators for social and economic sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hout, Wil. 2010. Governance and Development: changing EU policies. *Third World Quarterly* 31 (1): 1–12.

Howlett, Michael. 2009. Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. *Policy Sciences* 42 (1): 73–89.

Huber, Evelyn in Jahn Stephens. 2005. State Economic and Social Policy in Global Capitalism. V *The Handbook of Political Sociology*, ur. Thomas Janoski, Robert Alford, Alexander Hicks in Mildred Schwartz, 607–29. Cambridge: Cambridge University Press.

Hughes, Owen. 2003. *Public management and administration: an introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

Hurst, Erik, Benjamin Wild Pugsley, John Haltiwanger in Adam Looney. 2011. What Do Small Businesses Do? *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 73–118.

Ikeda, Sanford. 1997. *Dynamics of the mixed economy: Toward a theory of interventionism*. London: Routledge.

Iversen, Torben. 2005. *Capitalism, democracy, and welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jacoby, Henry. 1985. *Birokratizacija svijeta*. Zagreb: Globus.

Jezikovni korpus Gigafida. Dostopno prek: http://www.gigafida.net/ (20. november 2015).

Jordan, Bill. 1985. *The State: Authority and Autonomy*. Oxford: Basil Blackwell.

Kalaš, Luka in Irena Bačlija. 2015. Podjetniški vidik administrativnih ovir. *Revija za ekonomske in poslovne vede* 2 (1): 3–17.

Karlsson, Charlie in Martin Karlsson. 2002. Economic policy, institutions and entrepreneurship. *Small Business Economics* 19: 163–82.

Kaufman, Herbert. 1977. *Red Tape: its Origins, Uses and Abuses*. Washington: Brookings Institutions.

Kaufmann, Wesley in Mary Feeney. 2012. Objective Formalization, Perceived Formalization and Perceived Red Tape: Sorting out Concepts. *Public Management Review* 14 (8): 1195–1214.

Kečanović, Bećir in Albin Igličar. 2013. Nomotehnika kot ovira zlorabam v pravodajnih postopkih. *Pravni letopis:* 283–300.

Kent, Calvin in Donald Sexton, ur. 1982. *Encyclopedia of Entrepreneurship*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

King, Roger in Gavin Kendall, ur. 2004. *The State, Democracy & Globalization*. New York: Palgrave MacMillan.

Kirlin, John. 1996. What Governments Must Do Well: Creating Value for Society. *Journal of Public Administration and Theory* 6 (1): 161–85.

Kitching, John, Eva Kašperová in Jill Collis. 2015. The contradictory consequences of regulation: The influence of filing abbreviated accounts on UK small company performance. *International Small Business Journal* 33 (7): 671–88**.**

Kitching, John. 2006. A burden on business? Reviewing the evidence base on regulation and small-business performance. *Environment and Planning C: Government and Policy* 2006 (24): 799–814.

Klein, Naomi. 2010. *Doktrina šoka: razmah uničevalnega kapitalizma*. Ljubljana: Mladinska knjiga.

Klun, Maja in Renata Slabe-Erker. 2009. Business views of the quality of tax, environment and employment regulation and institutions: the Slovenian case. *International Review of Administrative Sciences* 75 (3): 529–48.

Knill, Christoph. 1998. European Policies: The Impact of National Administrative Traditions. *Journal of Public Policy* 18 (1): 1–28.

Kooiman, Jan. 1993. Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. V *Modern Governance: New Gowernment-Society Interactions*, ur. Jan Kooiman: 35–48. London: SAGE Publications.

Koske, Isabell, Isabelle Wanner, Rosamaria Bitetti in Omar Barbiero. 2015. *The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries*. Paris: OECD Publishing.

Košmelj, Katarina in Lidija Breskvar Žaucer. 2006. Metode za razvrščanje enot v skupine; osnove in primer. *Acta agriculturae Slovenica* 87 (2): 299–310.

Kovač, Polonca, ur. 2009. *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Kovač, Polonca in Tina Sever. 2016. Sistemski vidiki razumevanja administrativnih ovir. V *Učinkovitost storitev + demokratičnost oblasti = dobro upravljanje?*, ur. Mitja Dečman, 130 – 44. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Koźmiński, Andrzej. 1990. Market and State in Centrally Planned Economies. V *Economy and Society*, ur. Alberto Martinelli in Neil Smelser, 133–55. London: Sage Publications.

Kramberger, Anton. 2002. *Funkcije države in informacijski sistemi javne uprave. Skripta 2002/03*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kuratko, Donald, Jeffrey Hornsby in Douglas Naffziger. 1999. The adverse impact of public policy on microenterprises: An exploratory study of owners' perceptions. *Journal of Developmental Entrepreneurship* 4 (1): 81–93.

Kustec Lipicer, Simona. 2009. Policy oz. javnopolitični potenciali presoje učinkov regulacije. V *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*, ur. Polonca Kovač, 29–46. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

---. 2006. *Poseganje države v civilno družbo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lautar, Katarina. 2010. Poskus merjenja učinkovitosti vladnih ukrepov za razvoj podjetništva. *IB revija* 3-4: 51–63.

Leibrecht, Markus, Michael Klien in Özlem Onaran. 2010. Globalization, welfare regimes and social protection expenditures in Western and Eastern European countries. *Public Choice* 148: 569–94.

Lesser, Lawrence. 2009. *Business, public policy and society*. Fort Worth: Dryden Press.

Levi-Faur, David. 2014. The Welfare State: A Regulatory Perspective. *Public Administration* 92 (3): 599–614.

Levi-Faur, David, ur. 2011. Handbook on the Politics of Regulation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Levy, Margaret. 2000. *The State of the Study of the State. Second Rough draft*. Washington: University of Washington.

Lowi, Theodore. 1979. *The End of Liberalism: the Second Republic of the United States*. London: W.W. Norton & Company.

Lu, Jane in Paul Beamish. 2001. The Internationalization and Performance of SMEs. *Strategic Management Journal* 22 (6), 565–86.

Lune, Howard. 2010. *Understanding organizations*. Cambridge: Polity Press.

Lynn, Laurence. 2008. What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* I (2): 17–30.

--- 2007. Public Management. V *Handbook of Public Administration*, ur. Guy Peters in Jon Pierre, 13–23. London: Sage Publications.

--- 2006. *Public management: old and new*. London: Routledge.

--- 2001. The Myth of the Bureaucratic Paradigm: what traditional public administration really stood for. *Public Administration Review* 61 (2): 144–60.

Macrae, Duncan in Dale Whittington. 1997. *Expert advice for policy choice: analysis and discourse*. Washington: Georgetown University Press.

MacRae, Duncan. 1985. *Policy indicators : links between social science and public debate*. London: The University of North Carolina Press.

Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for policy research.* Newbury Park: Sage.

Majone, Giandomenico. 1997. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy* 17 (2): 139–67.

Mandič, Srna. 2008. Režimi blaginje in vprašanje razvrščanja držav v skupine v razširjeni EU. *Družboslovne razprave XXIV* (57): 7–20.

Mansnerus, Erika. 2013. Modeling in the Social Sciences: Interdisciplinary Comparison. *Perspectives on Science* 21 (2): 267–72.

Martinelli, Alberto in Neil Smelser. 1990. Economic Sociology: Historical Threads and Analytic Issues. V *Economy and Society*, ur. Alberto Martinelli in Neil Smelser, 103–25. London: Sage Publications.

Mayer, Igor, Edelenboos, Jurian in René Monnikhof. 2005. Interactive Policy Development: Undermining or Sustaining Democracy? *Public Administration* 83 (1): 179–99.

McDonnell, Lorraine in Richard Elmore. 1987. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 9 (2): 133–52.

Meier, Kenneth. 2010. Governance, Structure, and Democracy: Luther Gulick and the Future of Public Administration. *Public Administration Review*: 284–91.

Meier, Kenneth in Gregory Hill. 2007. Bureaucracy in the Twenty-First Century. V *The Oxford handbook of public management*, ur. Ewan Ferlie, Laurence Lynn in Christopher Pollitt. 51–71. Oxford: Oxford University Press.

Merhar, Viljem. 2005. Poglabljanje kapitalističnih protislovij z neoliberalističnim umikom države iz gospodarstva. *Teorija in praksa* 42 (4-6): 606–21.

Metcalfe, Les. 1993. Public Management: from Immitation to Innovation. V *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ur. Jan Kooiman: 173–89. London: SAGE Publications.

Milavec, Urška in Maja Klun. 2011. Seznanjenost javnega in zasebnega sektorja z ukrepi odprave administrativnih ovir v Sloveniji. *Uprava* IX (1): 7–23.

Miller, Robert. 2005. Lifesizing Entrepreneurship: Lonergan, Bias and the Role of Business in Society. *Journal of Business Ethics* 58: 219–25.

Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo. 2013a. *Akcijski program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za leti 2012 in 2013*. Dostopno prek: http:// http://www.stopbirokraciji.si/program-25 (15. julij 2013).

--- 2013b. *Stebri izvajanja priprave predpisov*. Dostopno prek: http://www.stopbirokraciji.si/zakajboljsipredpisi (16. julij 2013)

Ministrstvo za javno upravo. 2016. *Znižanje zakonodajnih bremen v obdobju med 2009 in 2015*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo – Služba za boljšo zakonodajo, upravne procese in kakovost.

Mintzberg, Henry. 1996. Managing Government – Governing Management. *Harvard Business Review* (May-June): 75–83.

Mitnick. Barry. 1978. Deregulation as a Process of Organizational Reduction. *Public Administration Review* 38 (4): 350–7.

Montesquieu, Charles-Louis. 1989 [1748]. *O duhu zakona.* Beograd: Filip Višnjić.

Moran, Michael. 2002. Understanding the Regulatory state. *British Journal of Political Science* 32 (2): 391–413.

--- 2000. From Command State to Regulatory State? *Public Policy and Administration* 15 (4): 1–13.

Morgan, Bronwen in Karin Yeung. 2007. *An introduction to law and regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moss, David in John Cisternino, ur. 2009. *New Perspectives on Regulation*. Cambridge: The Tobin Project.

Motoyama, Yasuyuki in Iris Hui. 2015. How Do Business Owners Perceive the State Business Climate? Using Hierarchical Models to Examine the Business Climate Perceptions, State Rankings, and Tax Rates. *Economic Development Quarterly* 29 (3): 262–74.

Mouffe, Chantal. 1998. The Radical Centre: a politics without adversary. *Soundings* 9 (summer): 11–23.

Moynihan, Donald, Pamela Herd in Hope Harvey. 2014. Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25: 43–69.

Moynihan, Donald, Bradley Wright in Sanjay Pandey. 2012. Working Within Constraints: Can Transformational Leaders Alter the Experience of Red Tape? *International Public Management* Journal 15 (3): 315–36.

Moynihan, Donald in Pamela Herd. 2010. Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights. *The American Review of Public Administration* 40 (6) 654– 70.

Mumby-Croft, Roger. & Reva Berman Brown. 2006. SMEs, Growth and Entrepreneurship: The Steady Rise and Precipitous Fall of Seaking. *Journal of Entrepreneurship* 15 (2): 205–17.

Nabatchi, Tina in Ines Mergel. 2010. Participation 2.0: Using Internet and Social Media Technologies to Promote Distributed Democracy and Create Digital Neighborhoods. V *Connected Communities: Local Governments as a Partner in Citizen Engagement and Community Building*, ur. James Svara in Janet Denhardt, 80–7. Phoenix: Alliance for Innovation.

Nadkarni, Sangita. 2013. Entrepreneurship and Innovation in Small Business. *Indian Streams Research Journal* 3 (4): 1–4.

Nettle, John Peter. 1986. The State as a Conceptual Variable. *World Politics* 20 (3): 551–92.

Neuman, William Lawrence. 2006. *Social Research Methods: qualitative and quantitative approaches*. Boston: Pearson.

Nijsen, André, John Hudson, Christoph Müller , Kees van Paridon in Roy Thurik, ur. 2008. *Business regulation and public policy: The Costs and Benefits of Compliance*. New York: Springer.

Nijsen, André. 2003. *Dansen met de Octopus; Een bestuurskundige visie op informatieverplichtingen van het bedrijfsleven in de sociale rechtsstaat (Dancing with the Octopus; Information obligations of enterprises in the social constitutional state from a public policy perspective*). Doktorska disertacija. Rotterdam: Erasmus University.

OECD. 2015. *OECD Statistics*. Dostopno prek: http://stats.oecd.org/ (20. november 2015).

--- 2011. *OECD Economic Outlook 2011*. Paris: OECD.

--- 2010. *Regulatory policy and the road to sustainable growth*. Paris: OECD Publishing.

--- 2009. *Indicators of Regulatory Management Systems - 2009 Report*. Paris: OECD.

--- 2008a. *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. Dostopno prek http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf (4. april 2014).

--- 2008b. *Measuring and reducing administrative burdens for businesses*. Paris: OECD Publishing.

O'Flynn, Janine. 2007. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration* 66 (3): 353–66.

Olsen, Johan. 2005. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 17: 1–24 .

Olssen, Mark in Michael Peters. 2005. Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: From the free market to knowledge capitalism. *Journal of Educational Policy* 20 (3): 313–45.

Osborne, David in Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Books.

Oszlak, Oscar. 2005. State Bureaucracy: Politics and Policies. V *The Handbook of Political Sociology*, ur. Thomas Janoski, Robert Alford, Alexander Hicks in Mildred Schwartz, 482–508. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Toole, Laurence in Kenneth Meier. 2003. Plus ca Change: Public Management, Personnel Stability and Organizational Performance. *Journal of Public Administration Researh and Theory* 13 (1): 43–64.

Painter, Martin in Guy Peters. 2010. Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids. V *Tradition and Public Administration*, ur. Martin Painter in Guy Peters, 19–30. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Palumbo, Antonino in Alan Scott. 2005. Bureaucracy, Open Access and Social Pluralism: Returning the Common to the Goose. V *The Values of Bureaucracy*, ur. Paul Du Gay, 281–307. New York: Oxford University Press.

Pandey, Sanjay, David Coursey in Donald Moynihan. 2007. Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multimethod Study. *Public Performance & Management Review* 30 (3): 398–425.

Pandey, Sanjay in Gordon Kingsley. 2000. Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (4): 779–99.

Pandey, Sanjay in Stuart Bretschneider. 1997. The Impact of Red Tape's Administrative Delay on Public Organizations' Interest in New Information Technologies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (1): 113–30.

Peck, Frank, Gail Mulvey, Keith Jackson in Jacqui Jackson. 2012. *Business perceptions of regulatory burden*. Carlisle: Centre for Regional Economic Development, University of Cumbria.

Peters, Guy in Jon Pierre, ur. 2007. *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.

Peters, Guy in Vincent Wright. 1998. Public Policy and Administration, Old and New. V *A New Handbook of Political Science*, ur. Robert Goodin in Hans-Dieter Klingemann, 628–41. Oxford: Oxford University Press.

Peters, Guy. 2001. *The politics of bureaucracy*. London: Routledge.

--- 2000. Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory* (10) 1:35–47.

--- 1998. Governance without government: Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8: 223–42.

Pierre, Jon in Bo Rothstein. 2008. *How Should The State Behave? The New Public Management versus The New Weberianism*. Gothenburg: University of Gothenburg – The Quality of Government Institute.

Pierson, Christopher. 1996. *The Modern State – 2nd edition*. London: Routledge.

Poel, Kevin, Wim Marneffe, Samantha Bielen, Bas van Aarle in Lode Vereeck. 2014 . Administrative Simplification and Economic Growth: A Cross Country Empirical Study. *Journal of Business Administration Research* 3 (1): 45–58.

Polanyi, Karl. 2008. *Velika preobrazba: politični in ekonomski viri našega časa*. Ljubljana: Založba /*cf.

Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2004. *Public management reform: a comparative reform*. Oxford: Oxford University Press.

Pope, Jeff. 2001. Estimating and Alleviating the Goods and Services Tax Compliance Cost Burden Upon Small Business. *Revenue Law Journal* 11 (1): 1–18.

Poulantzas, Nicos. 2014. *State, power, socialism*. London: Verso.

Purcell, Mark. 2002. The State, Regulation, and Global Restructuring: reasserting the political in political economy. *Review of International Political Economy* 9 (2): 284–318.

Pusić, Eugen. 1989. *Društvena regulacija*. Zagreb: Globus.

Raadschelders, Jos in Theo Toonen. 1999. Public Sector Reform for Building and Recasting the Welfare State: Experiences in Western Europe. V *Research in Public Administration*, ur. James Perry, 39–62. Greenwich: JAI Press.

Radaelli, Claudio. 2005. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 924–43.

--- 2010. Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment. *Scandinavian Political Studies* 33 (2): 164–88.

Randma-Liiv, Tiina. 2011. Neo-Weberian State. V *International Encyvlopedia of Political Science*, ur. Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser in Leonardno Morlino. 1681-1684. London: Sage.

--- 2009. New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* I (2): 69–81.

Rebernik, Miroslav, Polona Tominc, Katja Crnogaj, Karin Širec in Barbara Bradač-Hojnik. 2012. *Nezaznane priložnosti: GEM Slovenija 2012*. Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta.

Reed, Michael. 2005. Beyond the Iron Cage? Bureaucracy ad Democracy in the Knowledge Economy and Society. V *The Values of Bureaucracy*, ur. Paul Du Gay, 115–140. New York: Oxford University Press.

Reid, Margaret. 1962. Consumption, savings and windfall gains. *American Economic Review* 52: 728-37

Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej). Ur. l. št. 95/2009. Dostopno prek: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5516 (15. april 2014).

Rios, Diego. 2013. Models and Modeling inthe Social Sciences. *Perspectives on Science* 21 (2): 221–5.

Ritzer, George. 2011. *Globalization. The Essentials*. Chichester: Wiley-Blackwell.

Robison, Richard, ur. 2006: *The Neoliberal Revolution. Forging the Market State*. New York: Palgrave Macmillan.

Rodgers, Barbara, John Greve in John Morgan. 2007. *Comparative social administration*. London: Aldine Transaction

Rodrik, Dani. 2007. *One economics, many recipes : globalization, institutions, and economic growth*. Oxford: Princeton University Press.

--- 1997. *Has globalization gone too far?* Washington: Institute for International Economics.

Rosanvallon, Pierre. 2013. *The society of equals*. Cambridge: Harvard University Press.

Rosenfeld, Raymond. 1984. An expansion and application of Kaufman's model of red tape: The case of community development block grants. *Western Political Quarterly* 37: 603–20.

Rus, Veljko. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Russo, Michael. 1992. Bureaucracy, Economic Regulation, and the Incentive Limits of the Firm. *Strategic Management Journal* 13 (2): 103–18.

Schumpeter, Joseph. 1943. *Capitalism, socialism and democracy*. London: Routledge.

Scott, Colin. 2001. Analyzing regulatory space: fragmented resources and institutional design. *Public Law*: 283–305.

Seidman, Harold in Robert Gilmour. 1986. *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State*. Oxford: Oxford University Press.

Setnikar-Cankar, Stanka in Veronika Petkovšek. 2011. The reduction of administrative burdens and its impact on the competitiveness of business. *International business & economics research journal* 10 (11): 71–80.

Shaffer, Gregory. 2012. Transnational Legal Process and State Change. *Law & social inquiry* 37 (2): 229–64.

Sinclair, Timothy, ur. 2012. *Global Governance*. Cambridge: Polity Press.

Singer, Eleanor, Hans-Jürgen Hippler in Norbert Schwartz. 1992. Confidentiality assurances in surveys: Reassurance or threat? *International journal of Public Opinion research* 4 (3): 256–68.

Slovar slovenskega knjižnega jezika. (2015). Dostopno prek: http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html (5. junij 2016).

Sobel, Russell, Jeff Clark in Dwight Lee. 2007. Freedom, barriers to entry, entrepreneurship, and economic progress. *Review of Austrian Economics* 20: 221–36.

Spencer, Aron, Bruce Kirchoff in Craig White. 2008. Entrepreneurship, innovation and wealth distribution. *International Small Business Journal* 26 (1): 9–26.

Springer, Simon. 2012. Neoliberalism as discourse: between Foucauldian political economy and Marxian poststructuralism. *Critical Discourse Studies* 9 (2): 133–47.

Staroňová, Katarina. 2010. Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. *Journal of Public Policy* 30 (1): 117–36.

Statistični urad Republike Slovenije. 2013. Število podjetij. Dostopno prek: http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Ekonomsko/14_poslovni_subjekti/01_14188_podjetja/01_14188_podjetja.asp (14. februar 2014)

Strauss, Erich. 1971. Varieties of Bureaucratic Conduct. V *Bureaucracy in Historical Perspective*, ur. Michael Dalby in Michael Werthman, 75–88. London: Scott, Foreman and Company.

Suarez-Villa, Luis. 2001. The Rise of Technocapitalism. *Science Studies* 14 (2): 4–20.

Sykes, Robert, Bruno Palier in Pauline Prior, ur. 2001. *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*. New York: Palgrave MacMillan.

Šinkovec, Borut. 2008. Naša nomotehnika in pravna varnost. *Pravni letopis:* 215-221.

Terjesen, Siri, Jolanda Hessels in Dan Li. 2013. Comparative international entrepreneurship: a review and research agenda. *Journal of Management* XX (X): 1–46

Theodoropoulous, Sotiris. 2009. Reducing Administrative Burden as a Priority in the European Economic Environment. *Applied economics: systematic research (Taikomoji ekonomika: sisteminiai tyrimai)* 3 (2): 93–103.

Thomas, Desmond. 1994. Estimation of Gini Coefficients in Selected (OECS) Countries. *Social and Economic Studies* 43 (1): 71–93.

Thompson, Fred in Hugh Miller. 2003. New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy. *Review of Public Personnel Administration* 23 (4): 328–63.

Thompson, Paul in Mats Alvesson. 2005. Bureaucracy at Work: Misunderstandings and Mixed Blessings. V *The Values of Bureaucracy*, ur. Paul Du Gay, 89–113. New York: Oxford University Press.

Torriti, Jacopo. 2012. Standard Cost Model: Three Different Paths and their Common Problems. *Journal of Contemporary European Research* 8 (1): 90-108.

--- 2007. Impact Assessment in the EU: a tool for better regulation, less regulation or less bad regulation? *Journal of Risk Research* 10 (2): 239–76.

Trigilia, Carlo. 2002. *Economic Sociology: state, market, and society in modern capitalism*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Trpin, Gorazd. 1996. Upravljanje v tranziciji. *Javna uprava* 3: 531–40.

Tucker, Andrew. 2004. The Role of Reflexive Trust in Modernizing Public Administrations. *Public Performance & Management Review* 28 (1): 53–74.

van Damme, Jan in Marleen Brans. 2012. Managing Public Consultation: A Conceptual Framework and Empirical Findings From Belgian Case Studies. *Public Administration* 90 (4): 1047–66.

van Stel, André in Viktor Stunnenberg. 2006. Linking business ownership and perceived administrative complexity. *Journal of Small Business and Enterprise Development* 13 (1): 7–22.

van Witteloostuijn, Arjen in Gjalt de Jong. 2010. An Ecology of National Rule Birth: A Longitudinal Study of Dutch Higher Education Law, 1960–2004. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (1): 187–213.

Vigoda, Eran. 2002. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review* 62 (5): 527–40.

Virant, Gregor in Polonca Kovač. 2010. Reducing Administrative Burdens as Part of the "Better Regulation" Programme – the Case of Slovenia. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* 8 (4): 369–93.

Virant, Gregor. 2010. Izboljšanje kakovosti regulacije – razvoj v Sloveniji. *Uprava* 8 (3): 113–34.

--- 2008. *Debirokratizacija Evrope*. Dostopno prek: http://www.ijpucnik.si/media/Virant.pdf (3. december 2012).

Von Mises, Ludwig. 1940. *Interventionism: an economic analysis*, ur. Bettina Bien Greaves. New York: The Foundation for Economic Education.

Wacquant, Loic. 2012. Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism. *Social Anthropology* 20: 66–79.

Walker, Richard in Gene Brewer. 2008. An Organizational Echelon Analysis of the Determinants of Red Tape in Public Organizations. *Public Administration Review* 68 (6): 1112–27.

Weber, Max. 1978 [1921]. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*, ur. Roth, Guenther in Claus Wittich. London: California Press.

--- 1967 [1925]. *Max Weber on Law in Economy and Society*, ur. Max Rheinstein. New York: Simon&Schuster.

Wegrich, Kai. 2009. *The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe. Comparing mechanisms of policy diffusion*. London: Centre for Analysis of Risk and Regulation.

Weiss, Thomas. 2000. Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly* 2 (5): 795–814.

Wennekers, Sander in Roy Thurik. 1999. Linking Entrepreneurship and Economic Growth. *Small Business Economics* 13 (1): 27–55.

Wennekers, Sander, Lorraine Uhlaner in Roy Thurik. 2002. Entrepreneurship and its conditions: A macro perspective. *International Journal of Entrepreneurship Education* 1 (1): 25– 65.

Wilson, Hall. 2001. *Bureaucratic representation: civil servants and the future of capitalist democracies*. Boston: Brill.

Winston, Clifford, Robert Crandall, William Niskanen in Alvin Klevorick. 1994. Explaining Regulatory Policy. *Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics*: 1– 49.

Wolf, Charles. 1988. *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge: MIT Press.

World Economic Forum. 2015. *Global Competitiveness Report 2014-2015*. Dostopno prek: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf (26. januar 2016).

World Bank. 2015. *World Bank Database*. Dostopno prek: http://data.worldbank.org/ (20. november 2015).

Yackee, Jason in Susan Yackee. 2010. Administrative procedures and bureaucratic performance: is federal rulemaking "ossified"? *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (2): 261–82.

Yammarino, Francis, Steven Skinner in Terry Childers. 1991. Understanding mail survey response behavior. *Public Opinion Quarterly* 55 (6): 613–39.

Yi, Hyong. 2002. The Myth of Public Performance Management. *Public Manager* 31 (2): 57–8.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Ur. l. RS, št. 69/2011. Dostopno prek: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523 (15. april 2014).

Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1). Ur. l. RS, št. 65/2009. Dostopno prek: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4291 (18. avgust 2014).

Zakon o podjetjih (Zpod). Ur. l. SFRJ, št. 77/1988. Dostopno prek: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1877 (18. avgust 2014).

Zakon o poslovnem registru (ZPRS-1). Ur. l. RS, št. 49/2006. Dostopno prek: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?sop=2006-01-2090 (11. avgust 2014).

Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije. 2014. *Poročilo o izvajanju ukrepa Spodbujanje samozaposlovanja v obdobju od leta 2007 do leta 2013*. Ljubljana: ZRSZ.

Zatler, Renata. 2007. Podjetja niste ustanovili zato, da bi se utapljali v birokraciji. *Glas gospodarstva* (marec): 18–22.

PRILOGA A

DELPHI TEHNIKA – VPRAŠANJA ZA PRVI IN DRUGI KROG RAZISKAVE

Prvi krog:

1) Kaj razumete pod pojmom administrativna ovira?

2) Kaj razumete pod pojmom regulatorno breme?

Drugi krog (udeležencem so bili podani izsledki glede najpogostejših asociacij):

1) Kako sedaj razumete pojem administrativna ovira?

2) Kako sedaj razumete pojem regulatorno breme?

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med administrativno oviro in regulatornim bremenom?

PRILOGA B

DELPHI TEHNIKA – PREJETI ODGOVORI NA VPRAŠANJA V PRVEM KROGU RAZISKAVE

1) Administrativna ovira

1. Nepotrebno ali nesorazmerno regulatorno breme; regulatorno breme, ki ga lahko odpravimo brez negativnih posledic za javni interes.

2. V kontekstu raziskav s tega področja gre za ovire, ki se pojavljajo pri poslovanju ali delovanju podjetij, posameznikov s strani predpisov ali postopkov ali delovanja institucij.

3. Recimo birokratski postopek, izpolnjevanje nekih administrativnih formularjev, ki otežujejo/preprečujejo izvedbo posla, obstajajo brez neke dodane vrednosti, jasnega namena ipd.

4. Administrativna ovira je tisti del regulacije, ki je nepotreben (torej ne služi javnemu interesu in obstaja zgolj kot posledica slabe priprave regulacije, obenem pa ni ključen za doseganje končnega cilja). Pomembno je tudi zavedanje o materialnopravni in procesualni komponenti odprave administrativnih ovir. Deregulacija in reregulacija spadata v sfero materialnopravnih sprememb (vsebinskih), medtem ko optimizacija in poenostavitev predstavljata procesno komponento koncepta odprave administrativnih ovir.

5. Sistemska ovira na katerikoli ravni družbenega sistema (ESi, PSi, USi … podsistemi), kjer predpis, konkretno delovanje administracije ali splošna kultura onemogoča optimalno (pravočasno, strokovno, ustrezno) delovanje, ukrepanje in reševanje problemov.

6. Omejitve pri delovanju posameznikov, ki izhajajo iz birokracije (treba vedeti, kaj je birokracija).

7. Administrativni postopek/korak, ki preprečuje/zavlačuje vsebinsko smiselne aktivnosti/dejanja. Ovira, ki je navadno vzpostavljena kot posledica nezadostnega poznavanja realnosti oz. vzpostavljanja možnosti za dodatno zaposlovanje v javni upravi.

8. Gre za ovire, ki jih povzročajo predpisi, običajno jih razumemo kot nepotrebne. Lahko so različne, v sodobnem svetu gre za preveč zapletena in zato tudi povsem nekonsistentna in nesmiselna pravila ...

9. Pod pojmom administrativna ovira razumem zahteve, ki izvirajo iz predpisov in so nepotrebne ter se končni cilj oz. namen zakonodaje lahko doseže na enostavnejši in administrativno manj obremenjujoč način.

10. Obveznost, ki ni del običajnega poslovanja podjetja – business as usual – z administrativnega vidika. Obenem ne prinaša družbene koristi.

11. Neustrezna implementacija predpisov oziroma postopkov, kar zagotovo ne prispeva k učinkoviti in prijazni javni upravi.

12. Nepotrebna zahteva v postopku poslovanja z drzavo.

13. Del v administrativnem postopku pridobitve dovoljenja, ki nima smisla in je sam sebi v namen. Predstavlja oviro v administrativnem postopku. Pogost razlog za nastanek administrativne ovire je nejasna (preohlapna) pravna podlaga, ki dopušča izvajalcem administrativnih postopkov možnost samosvoje interpretacije posameznih členov zakona. Po drugi strani pa lahko administrativni postopek določa preozko definirana pravna podlaga, ki dopušča premajhen manevrski prostor izvajalcem postopkov. V vsakem primeru gre za regulatorna bremena.

14. Administrativna ovira je obveznost, ki jo mora izpolniti stranka v neki upravni zadevi, pa ta obveznost nima neposredne ali posredne povezave s samo upravno zadevo oziroma je/so čas/trud/sredstva, ki ga/jih stranka porabi za izpolnitev te obveznosti, nesorazmerni z učinkom, ki naj ga obveznost doseže. Primer iz davčnega prava: vložitev davčnega obračuna sama po sebi ni administrativna ovira. Če pa lahko ta obračun vložim le v papirni obliki (ne elektronsko) ali če se v obračunu zahteva predložitev velikega števila podatkov, ki niso v neposredni zvezi z ugotovitvijo davčne obveznosti iz tega naslova, pa bi takšen obračun lahko predstavljal administrativno oviro.

15. Predpisane dodatne aktivnosti oz. zaveze uporabnikom, ki so predpisane zato, da bi zagotavljale, da je upoštevan javni interes.

16. Izpolnjevanje obrazcev in vpisovanje oz. prepisovanje podatkov, ki uporabniku kradejo čas, predstavljajo možnost za napake in posledično zavlačevanje postopkov zaradi potrebnih popravkov.

17. Zahteve v postopkih, ki za uporabnike predstavljajo oviro pri doseganju njihovih ciljev in so z vidika zagotovitve končnega cilja postopka (npr. pridobitev dovoljenja) nepotrebne (npr. urejanje enega dovoljenja na več organih (okencih ipd.)) ter po

nepotrebnem zapletajo in dražijo stroške postopka (tako za uporabnika kot upravo). Predvsem gre za negativno konotacijo besede, čeprav je posamezni administrativni postopek lahko nujno potreben, pa kljub temu ga uporabnik lahko vidi kot administrativno oviro. V tem smislu sta komunikacija z uporabniki in osmišljanje posameznih postopkov bistvenega pomena.

2) Regulatorno breme

1. Časovno ali finančno breme, ki ga nosi fizična ali pravna oseba pri zagotavljanju usklajenosti ravnanja s predpisi.

2. Regulatorno breme se nanaša na predpise, torej zakonodajo, in naj bi bilo tudi finančno ovrednoteno.

3. Recimo stroški (izgube), ki so povezani z izvajanjem/uresničevanjem neke regulacije/predpisa, stroški so lahko tako v denarju kot izgubljenem času.

4. Pod pojmom regulatorno breme razumem skupek tako potrebnega (z vidika javnega interesa) in nepotrebnega bremena (ovira, ki moti doseganje cilja regulacije).

5. Regulatorno breme je akumulirana regulacija na določenem področju, ki s svojimi regulacijskimi pogoji, usmeritvami, zahtevami ovira naše avtonomno delovanje in svobodno odločanje.

6. To je pa neumnost, razen za tiste (klasične ekonomiste, novo klasične ekonomiste), ki menijo, da je gospodarska politika odveč!

7. Predvsem finančna bremena, povezana z davki, dajatvami, taksami, itd, ki jih nosi gospodarstvo. Regulatorno bremena so lahko tudi nefinančne narave, povezana z dodatno zakonodajo, ki ureja delovanje podjetij v tistih panogah dejavnosti, ki so za določeno državo posebnega pomena.

8. Finančno breme, ki ga povzročajo administrativne ovire in ki nastaja na različne načine, recimo z zamudami, izgubljanjem časa zaradi iskanja dovoljenj, itd.

9. Regulatorna bremena so bremena, ki izhajajo iz predpisov in niso nujno upravičena za doseganje namena.

10. Vsako breme (vključno z administrativnimi), ki jih podjetja/državljani ne bi izpolnjevali, če ne bi bilo potrebno + ne prinaša družbene koristi.

11. Breme, ki ga predstavlja/izhaja iz zakonodaje/predpisa (prenormiranje).

12. Vpliv oz. stroški sprejetih predpisov na družbo.

13. Pravne podlage, ki obremenjujejo administrativni postopek.

14. Pojem 'regulatorno breme' razumem kot nabor predpisov/pravil, ki jih mora posameznik poznati/upoštevati, da bi lahko izpolnjeval določene naloge oziroma posloval/deloval v skladu s predpisi. Primer iz davčnega prava: katere predpise/pravila moram poznati/spoštovati, če želim pravilno oddati obračun davka na dodano vrednost.

15. Del npr. zakonskega postopka, ki bi bil lahko poenostavljen ali v celoti odpravljen, brez da bi bil s tem zmanjšan učinek zakonskega predpisa. Zanimiv projekt; vsekakor pri nas praviloma oboje napačno poimenujemo kar administrativne ovire. Verjetno smo tudi zato pri odpravljanju enih in drugih manj učinkoviti.

16. Predpisi (pravne podlage), ki niso ustrezno podprti z jasnimi in enostavnimi administrativnimi postopki.

17. Zahteve v zakonodaji, ki za subjekte, ki jih morajo spoštovati in uporabljati, lahko pomenijo oviro pri doseganju ciljev, izvajanju aktivnosti, uveljavljanju pravic, opravljanju dejavnosti ... Enako kot pri administrativnih ovirah je razumevanje določenega regulatornega bremena za posameznika lahko breme, pri čemer je po drugi strani npr. pri pravilih za varovanje okolja ipd. za okolico to lahko bistvenega pomena za varovanje njihovih pravic (tj. potrebno regulatorno breme). Glede na trenutni obseg zakonodaje v Sloveniji je nepotrebnih regulatornih bremen tako za posameznike kot za izvajalce postopkov v državni upravi (uslužbenci) občutno preveč. Sistem, v katerem je dovoljeno samo tisto, kar je predpisano (s strani države), in mora biti po drugi strani vse, kar ni dovoljeno, taksativno našteto in predpisano (za subjekte), je idealno okolje za povečevanje osega nepotrebnih regulatornih bremen.

PRILOGA C

DELPHI TEHNIKA – PREJETI ODGOVORI NA VPRAŠANJA V DRUGEM KROGU RAZISKAVE

Udeležencem je bila posredovana sinteza ugotovitev glede na prejete odgovore iz prvega kroga raziskave, nato pa so bili naprošeni, da podajo svoje razmišljanje.

---

1) Kako sedaj razumete pojem ADMINISTRATIVNA OVIRA?

Podobno kot prej, s strani pravnega reda nepotrebno oviranje.

2) Kako sedaj razumete pojem REGULATORNO BREME?

Stroški, ki jih povzroča odvečna regulacija in ki so lahko različne oblike (recimo kar izguba časa).

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Administrativna ovira ustvarja regulatorno breme.

---

1) Kaj razumete pod pojmom ADMINISTRATIVNA OVIRA?

Administrativna ovira je obveznost, ki jo mora izpolniti stranka v neki upravni zadevi, pa ta obveznost nima neposredne ali posredne povezave s samo upravno zadevo oziroma je/so čas/trud/sredstva, ki ga/jih stranka porabi za izpolnitev te obveznosti, nesorazmeren/nesorazmerna z učinkom, ki naj ga obveznost doseže. Primer iz davčnega prava: vložitev davčnega obračuna sama po sebi ni administrativna ovira. Če pa lahko ta obračun vložim le v papirni obliki (ne elektronsko) ali če se v obračunu zahteva predložitev velikega števila podatkov, ki niso v neposredni zvezi z ugotovitvijo davčne obveznosti iz tega naslova, pa bi takšen obračun lahko predstavljal administrativno oviro.

2) Kaj razumete pod pojmom REGULATORNO BREME?

Pojem 'regulatorno breme' razumem kot nabor predpisov/pravil, ki jih mora posameznik poznati/upoštevati, da bi lahko izpolnjeval določene naloge oziroma posloval/deloval v skladu s predpisi. Primer iz davčnega prava: katere predpise/pravila moram poznati/spoštovati, če želim pravilno oddati obračun davka na dodano vrednost.

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Pojem 'administrativna ovira' je širši kot pojem 'regulatorno breme'. Če obstoji preveliko regulatorno breme, to vodi v administrativne ovire, vendar pa slednje lahko nastajajo (zaradi ovir pri izvajanju) tudi, če regulatornega bremena ni oziroma če so predpisi ustrezni.

---

1) Kaj razumete pod pojmom ADMINISTRATIVNA OVIRA?

Breme v predpisih, ki ni potrebno za zaščito javnega interesa.

2) Kaj razumete pod pojmom REGULATORNO BREME?

Enako, tj. breme, izhajajoče iz predpisov, za nosilce določene dejavnosti oz. vse deležnike v javnopravnem razmerju, utemeljeno na zagotovitvi ustreznega razmerja na eni strani med pravicami in pravnimi interesi nosilcev dejavnosti (npr. investitorjev, podjetnikov) in na drugi strani javnim interesom ter pravicami tretjih (prizadetih).

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Kot ad 1). Breme = zaradi varstva javnega interesa upravičeno določena bremena + ovire kot bremena, ki niso nujna.

---

1) Kaj razumete pod pojmom ADMINISTRATIVNA OVIRA?

Je vsak postopek, povezan z regulativo, ki ga je treba speljati za zagotavljanje izpolnjevanja regualitve.

2) Kaj razumete pod pojmom REGULATORNO BREME?

Nepotreben del postopka, opravil, stroškov zaradi izpolnjevanja obveznosti, povezanih z regulativo.

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Breme je ponavadi del ovire.

---

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Administrativno oviro razumem kot nepotrebno ali nesorazmerno regulatorno breme.

---

1) Kaj razumete pod pojmom ADMINISTRATIVNA OVIRA?

Nepotreben birokratski postopek.

2) Kaj razumete pod pojmom REGULATORNO BREME?

Finančno/časovno breme regulacije.

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Delno povezano – administrativna ovira je dejansko del regulatornih bremen.

---

1) Kaj razumete pod pojmom ADMINISTRATIVNA OVIRA?

Kot birokratski postopek, ki ga mora uporabnik upoštevati oz. izvesti, če želi do cilja.

2) Kaj razumete pod pojmom REGULATORNO BREME?

Kot predpis, ki ga je treba upoštevati kljub temu, da posamezniku predstavlja časovno breme in mu z vidika njegove percepcije krade čas.

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Z vidika uporabnika javnih storitev lahko rečem, da oboje predstavlja časovno breme. Z vidika javne uslužbenke pa menim, da je administrativna ovira pogostejša, večkrat nepotrebna in lažje odpravljiva kot regulatorno breme, kjer je sprememba povezana z zakonodajo.

---

1) Kaj razumete pod pojmom ADMINISTRATIVNA OVIRA?

Birokratski postopek z nesmiselnimi zahtevami.

2) Kaj razumete pod pojmom REGULATORNO BREME?

Izvajanja predpisa, ki je časovno in finančno breme.

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Ovira je postopkovna, delna, zakonodajna, regulacijsko breme je procesne narave, z negativnimi učinki …

---

1) Kaj razumete pod pojmom ADMINISTRATIVNA OVIRA?

Pod pojmom administrativna ovira razumem administrativno breme, ki ga lahko opredelimo kot takšnega, ki ni nujno potrebno v zakonodaji oziroma predpisih za dosego zasledovanega javnega interesa.

2) Kaj razumete pod pojmom REGULATORNO BREME?

Pojem regulatornega bremena razumem kot breme, ki izhaja iz zakonodaje oziroma predpisov. Lahko je upravičen z vidika zasledovanja javnega interesa, lahko pa vsebuje tudi administrativna bremena oziroma ovire, ki niso upravičene z vidika zasledovanja javnega interesa.

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Povezavo vidim predvsem v bremenih, ki izhajajo iz zakonodaje oziroma predpisov. Ena so upravičena, druga pa niso upravičena z vidika zasledovanja javnega interesa.

---

1) Kaj razumete pod pojmom ADMINISTRATIVNA OVIRA?

Administrativna ovira je aktivnost, ki jo nalagajo predpisi. Ta aktivnost ni obvezno potrebna za dosego pričakovanega javnega interesa in jo je mogoče odpraviti brez večje škode za javni interes.

2) Kaj razumete pod pojmom REGULATORNO BREME?

Regulatorno breme je breme, ki izhaja iz predpisov in je lahko upravičeno oziroma neupravičeno za dosego zasledovanega javnega interesa.

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Administrativna ovira je regulatorno breme, ki izvira iz predpisa.

---

1) Kako sedaj razumete pojem administrativna ovira?

Administrativna ovira je nepotrebna aktivnost, ki jo nalaga zakonodaja, in ni nujno potrebna za dosego zasledovanega javnega interesa, zato jo je mogoče brez kakršnekoli škode za javni interes odpraviti.

2) Kako sedaj razumete pojem regulatorno breme?

Regulatorno breme je breme, ki izhaja iz zakonodaje oziroma predpisov in je lahko bodisi upravičeno bodisi neupravičeno z vidika zasledovanja javnega interesa.

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Administrativna ovira je regulatorno breme, ki izvira iz predpisa. Administrativna bremena niso upravičena z vidika zasledovanja javnega interesa, kar ne pomeni nujno tudi za regulatorno breme.

---

1) Kaj razumete pod pojmom ADMINISTRATIVNA OVIRA?

Zahteve v postopkih, ki za uporabnike predstavljajo oviro pri doseganju njihovih ciljev in so z vidika zagotovitve končnega cilja postopka (npr. pridobitev dovoljenja) nepotrebne (npr. urejanje enega dovoljenja na več organih (okencih ipd.) ter po nepotrebnem zapletajo in dražijo stroške postopka (tako za uporabnika kot za upravo). Predvsem gre za nagativno konotacijo besede, čeprav je posamezni administrativni postopek lahko nujno potreben, pa kljub temu ga uporabnik lahko vidi kot administrativno oviro. V tem smislu sta komunikacija z uporabniki in osmišljanje posameznih postopkov bistvenega pomena.

2) Kaj razumete pod pojmom REGULATORNO BREME?

Kratko: Zahteve v zakonodaji, ki za subjekte, ki jih morajo spoštovati in uporabljati, lahko pomenijo oviro pri doseganju ciljev, izvajanju aktivnosti, uveljavljanju pravic, opravljanju dejavnosti ... Enako kot pri administrativnih ovirah je razumevanje določenega regulatornega bremena za posameznika lahko breme, pri čemer je po drugi strani npr. pri pravilih za varovanje okolja ipd. za okolico to lahko bistvenega pomena za varovanje njihovih pravic (tj. potrebno regulatorno breme). Glede na trenutni obseg zakonodaje v Sloveniji je nepotrebnih regulatornih bremen tako za posameznike kot za izvajalce postopkov v državni upravi (uslužbenci) občutno preveč. Sistem, v katerem je dovoljeno samo tisto, kar je predpisano (s strani države), in mora biti po drugi strani vse, kar ni dovoljeno, taksativno našteto in predpisano (za subjekte), je idealno okolje za povečevanje obsega nepotrebnih regulatornih bremen.

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Glede povezave pa sem mnenja, da ta ni nujna, je pa res, da več, kot je regulatornih zahtev, večja je tendenca po kompliciranju postopkov in torej posledično administrativnih ovirah.

---

1) Kako sedaj razumete pojem ADMINISTRATIVNA OVIRA?

Nekaj, kar morate storiti v povezavi z državo (pravnim redom), da lahko dosežete cilj, čeprav ga zato dosežete nekaj kasneje. Ni nujno negativno!

2) Kako sedaj razumete pojem REGULATORNO BREME?

Zahteva, ki pride s strani regulatorja, ki na ta način po eni strani usmerja vaše delovanje, po drugi strani pa omogoči, da decentralizirano odločanje dosega določene družbene cilje. Kot breme se pojavi, če ni skladno z ravnanjem, ki bi ga vi izvedli glede na svoje motive in sposobnosti.

3) Kakšna je po vašem mnenju povezava med ADMINISTRATIVNO OVIRO in REGULATORNIM BREMENOM?

Oba pojma sta povezana z delovanjem državnih organizacij in željo po vplivu na obnašanje agentov v družbi, a sta sicer nepovezana. Prvi pojem nastaja z uveljavljanjem pravnega reda, drugi pa z uveljavljanjem državne politike.

Štirje udeleženci raziskave iz prvega kroga kljub številnim prošnjam niso posredovali svojih razmišljanj v drugem krogu raziskave.

PRILOGA Č[214]

VPRAŠALNIK

[214] Del vsebine vprašalnika je vezan na poslovno skrivnost, del vsebine vprašalnika pa ni neposredno vezan na temo, zaradi česar je izločen in je na vpogled pri avtorju.

Kaj razumete pod pojmom ADMINISTRATIVNA OVIRA? ($Št_{res}$=252)

POTREBNA REGULACIJA (pravila in postopki, ki so potrebni in 'primerni', s katerimi država skrbi za učinkovito poslovanje vseh) 3,2 %
POTREBNA REGULACIJA (pravila in postopki, ki so potrebni, a ne služijo svojemu namenu in jih je mogoče izboljšati) 34,5 %
NEPOTREBNA REGULACIJA (pravila in postopki, ki so nepotrebna in onemogočajo poslovanje podjetja) 61,5 %
Drugo 0,8 %
1. - trud številnih uradnikov, da bi ugotovili, kako odločbe ne bi izdali, 2. - kompliciranje ter ugotavljanje vsebin in dejstev, ki niso potrebna v upravnih postopkih - da si uradnik razjasni dejstva, ki jih ne potrebuje pri odločanju, in 3. - problem, da imamo na vseh področjih zakomplicirano zakonodajo, ki spodbuja pisanje novih in novih papirjev

Označite koliko se strinjate s spodnjimi trditvami (1- sploh se ne strinjam; 10 popolnoma se strinjam) ADMINISTRATIVNAOVIRA je nekaj, kar od podjetja:

Opisne statistike

	$Št_{res}$	Minimum	Maksimum	Povprečna vrednost	St. odklon
Označite koliko se strinjate: terja preveč časa/dodatni čas	268	1	10	9,01	1,815
Označite koliko se strinjate: terja preveč financ/dodatne finance	268	1	10	8,19	2,223
Označite koliko se strinjate: je sukcesivne narave (ena zahteva vodi v drugo in obremenjuje podjetje)	268	1	10	8,54	2,010
Označite koliko se strinjate: prisili/vodi podjetje v komunikacijo z državnimi organi	263	1	10	7,35	2,586
Označite koliko se strinjate: terja preveč nepotrebnega znanja/spretnosti (ki niso del standardne dejavnosti podjetja)	263	1	10	8,16	2,429
Veljavni $Št_{res}$ (listwise)	260				

Dejavnost (SKD)

7,1% KMETIJSTVO IN LOV, GOZDARSTVO, RIBIŠTVO
0,5% RUDARSTVO
8,2% PREDELOVALNE DEJAVNOSTI
24,2% GRADBENIŠTVO
12,6% TRGOVINA,VZDRŽEVANJE IN POPRAVILA MOTORNIH VOZIL
2,2% PROMET IN SKLADIŠČENJE
5,5% GOSTINSTVO
12,1% INFORMACIJSKE IN KOMUNIKACIJSKE DEJAVNOSTI
1,6% FINANČNE IN ZAVAROVALNIŠKE DEJAVNOSTI
3,8% POSLOVANJE Z NEPREMIČNINAMI
13,7% STROKOVNE, ZNANSTVENE IN TEHNIČNE DEJAVNOSTI
28% DRUGE RAZNOVRSTNE POSLOVNE DEJAVNOSTI
6% IZOBRAŽEVANJE

Pravnoorganizacijska oblika:

45,6% pravna oseba
54,4% fizična oseba, ki opravlja dejavnost (s.p.)

Regija

7,1% pomurska regija
10,3% podravska regija
7,6% koroška regija
8,7% savinjska regija
3,8% zasavska regija
3,3% spodnjeposavska regija
2,2% jugovzhodna Slovenija
28,8% osrednjeslovenska regija
9,8% gorenjska regija
6,5% notranjsko - kraška regija
3,8% goriška regija
8,2% obalno - kraška regija

STVARNO IN IMENSKO KAZALO

ad hoc oblikovanje javne politike 20, 28, 30
administrativna bremena 137, 139, 192
administrativna kapaciteta 58
administrativne ovire 18–22, 97, 109, 137, 146
administrativni stroški 36, 115, 139
birokracija 19, 34, 46, 83–85, 89–92, 102–104
    birokratizacija 18, 96
    birokratska organizacija 19, 58, 74, 77, 85–86
    idealni tip 85, 90
    birokratska patologija 111
Bourdieu, Pierre 26, 41, 118
Bozeman, Barry 21, 41, 91, 108–114, 129
Brewer, Gene 110–111
Chittenden, Francis 143
de Jong, Gjalt 163–164, 217–218
Dehart–Davis, Leisha 217–219
deležniki 32, 111, 127, 168
dihotomija 46, 53, 111
divergenca 179, 265
država blaginje 55–56, 182, 188, 211–212
    režimi države blaginje 259, 262
Du Gay, Paul 75, 79, 84, 92, 94, 97
Esping-Andersen, Gøsta 182–185, 195, 212, 259
Feeney, Mary 111–112
Gaebler, Ted 41, 67
Gamble, Andrew 42, 65–67, 78, 82–83
Giddens, Anthony 26, 53, 68
Goodsell, Charles 81, 88
grozdenje 37, 209, 214, 241, 243
hibridizacija 19, 68, 83
hierarhija 61, 83
Hood, Christopher 71–73, 75, 92
Ikeda, Sanford 51–53
indeks administrativnih ovir 216–218, 220–227, 231–239
indikatorji 192, 221–225, 230
intervencionizem 18, 28, 34, 49, 52–55
javne storitve 46, 71, 75, 95
javni interes 20, 25, 35, 60, 102, 121
javnopolitične preference 250, 256, 261
javnopolitični instrumenti 117, 130
kakovost regulacije 17–18, 134
Kaufman, Herbert 21, 108, 110–112, 219
Kaufmann, Wesley 111
Kitching, John 142–143, 160, 165
konceptualni okvir 112
konkurenčnost 20, 30, 47, 69
kontinuum intervencije 28, 37
korelacijska analiza 236
Kovač, Polonca 126, 257, 268
Levi-Faur, David 18, 220
Lune, Howard 78–80, 87, 103
Lynn, Laurence 24, 70, 73, 101
metodologija SCM 130, 137, 139, 244
Mintzberg, Henry 41, 69, 91, 95
Moran, Michael 121–122, 140
modeli državne intervencije 56, 235, 259–261
    konsolidacijski model 246, 259
    laissez-faire model 246, 259, 261
    restriktivni model 246, 249, 260
Mouffe, Chantal 24–25, 41, 68–69
Moynihan, Donald 163, 250–251, 261
neoliberalizem 19, 34, 64–67, 70, 77, 105
neoliberalna birokracija 35, 63
neoweberjanizem 98–100
novi javni menedžment 70–77, 90–92
OECD 19, 126, 137, 216, 227
organizacijska struktura 68, 74, 80
Osborne, David 41, 67
Pandey, Sanjay 109, 111
percepcija 160–163, 165–168, 173, 222, 226, 232
Peters, Guy 24, 72, 75, 87, 95, 118
Pierre, Jon 87, 94, 98, 101
Poel, Kevin 144, 217

poenostavitev zakonodaje 126, 135
podjetje 33, 46, 91, 143, 159, 167, 193
    mala in srednje velika podjetja 21, 164
    pravnoorganizacijska oblika podjetja 169
Polanyi, Karl 26, 41, 43
politika regulacije 120, 122, 206
Pollitt, Christopher 74, 98, 100
postopki 42, 71, 95, 109–112, 170, 219
posvetovanje z javnostjo 131
pravila 34, 36, 45, 64, 85, 92, 109–112
predpis 24, 113–114, 123, 125, 137, 178
    presoja učinkov predpisov 127, 129–131
    priprava boljših predpisov 125, 129, 136, 139
privatizacija 18, 73, 76
racionalizacija 254
Radaelli, Claudio 130, 137
regulacija 17, 23, 26, 56, 80, 94, 113, 119, 142, 170, 206
    deregulacija 18, 73, 76, 122, 140
    negativne posledice regulacije 25
    nepotrebna regulacija 170–173
    potrebna regulacija 161, 170–171
    regulativni okvir 28, 30, 143, 270
    regulatorno breme 35, 113, 174–179
Rosenfeld, Raymond 21, 108–109
stopnja državne intervencije 31, 244–245, 249
Stunnenberg, Viktor 161
terminološka distinkcija 114
Torriti, Jacopo 144, 174
učinkovitost 38, 43, 53, 57–60, 71–73, 88–90
upravljanje 44, 65, 148, 193, 253
upravna tradicija 256, 261
van Stel, André 161
van Witteloostuijn, Arjen 163–164, 217–218
varovalni mehanizem 54, 183
Walker, Richard 110–111
Weber, Max 44, 83–86, 90, 96
Wegrich, Kai 196–197, 245
Wolf, Charles 54–55, 60