

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Maja Keržan

**Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev in
uporabnikov javnih storitev v procesih odločanja**

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2013

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Maja Keržan

Mentorica: izr. prof. dr. Alenka Krašovec

Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev in uporabnikov javnih storitev v procesih odločanja

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2013

ZAHVALA

Iskreno se zahvaljujem mentorici izr. prof. dr. Alenki Krašovec za odlično mentorstvo, strokovno pomoč, potrpežljivost in vse usmeritve pri izdelavi doktorske naloge.

Zahvaljujem se tudi članoma komisije, izr. prof. dr. Miru Hačku in prof. ddr. Rudolfu Rizmanu, za kritičen pregled in tehtne predloge, s katerimi sta pripomogla k izboljšanju tega dela.

Največja zahvala pa gre moji družini. Hvala za vso podporo v času nastajanja doktorske disertacije. Rada vas imam. Pričujoče delo posvečam vam.

IZJAVA O AVTORSTVU

POVZETEK: Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev in uporabnikov javnih storitev v procesih odločanja.

Javna uprava je v demokraciji v postmodernem času nujen pogoj za delovanje sodobnih družb ter je obenem pred velikimi izzivi (Ackerman 2000). Izhodišče doktorske disertacije je tako problematika povezovanja uprave in demokracije, saj uprava ni omejena samo na instrumentalno in pragmatično delovanje, ampak se ukvarja tudi z normativnimi vprašanji ter se trudi zagotavljati odprtost, odzivnost, legitimnost, sposobnost ter učinkovitost storitev javnih služb za uporabnike javnih storitev (državljanke, interesne skupine, posameznika) (Brezovšek in Bačlija 2010). Zdi se, da odgovore (ali vsaj del njih) na te izzive v največji meri ponuja prav koncept nove javne službe, ki zagovarja večjo vključenost državljanov v upravne procese (Denhardt in Denhardt 2011) in ga zanima demokratičnost uprave ter ne samo njena učinkovitost ter uspešnost, saj je zgrajen na kritiki nekaterih starih in tradicionalnih konceptov uprave ter na kritiki modernejših konceptov upravljanja javnega sektorja. Demokratičnost uprave, ki je zasnovana na ponovno obujeni nujnosti participativne demokracije, pa izpostavlja participacijo državljanov oziroma uporabnikov javnih storitev kot tudi javnih uslužbencev. Na tej podlagi doktorska disertacija predstavlja povezavo med konceptom nove javne službe in demokratičnostjo uprave, ki jo preučuje z vidika participacije interesnih skupin (kot organiziranih uporabnikov javnih storitev) in javnih uslužbencev v procesih oblikovanja javnih politik, pri čemer se naloga osredotoča na vprašanje izpolnjevanja formalnih (nujnih) pogojev za uveljavitev koncepta nove javne službe ter dejanskega vključevanja uporabnikov javnih storitev v procese oblikovanja javnih politik. V doktorski disertaciji so lastni (zbrani) empirični podatki kritično povezani s teoretičnimi izhodišči. Izvirni znanstveni prispevek doktorske disertacije tako skupaj z empirično raziskavo predstavlja raziskovanje uveljavitve elementov koncepta nove javne službe v slovenskem upravnem prostoru ter kritično refleksijo modernizacije uprave.

V teoretičnem delu je doktorska disertacija usmerjena v preučevanje konceptualnega okvira nove javne službe, kjer je predstavljeno razmerje med birokracijo (v smislu njene organizacijske oblike) ter upravo v sodobnem smislu. Opisan je razčlenjen odnos med birokratskim in demokratičnim etosom. V nadaljevanju se doktorska disertacija osredotoča na teoretično preučitev značilnosti uprave in njenega razvoja do današnje oblike. V povezavi vplivov in opisov ter primerjave klasične javne uprave z novim upravljanjem javnega sektorja spoznamo značilnosti in nauke ter dosežke koncepta nove javne službe. Spoznamo, da je ključno poslanstvo delovanja javne uprave, na čelu katerih temelji koncept nove javne službe, delovanje za javno dobro v skladu z ustavnimi in demokratičnimi načeli. Nadalje doktorska disertacija predstavi številna razmišljanja o upravni in politični kulturi, o vrednotah v javni upravi, državljanstvu ter o vlogi interesnih skupin in javnih uslužbencev v procesih oblikovanja javnih politik. Doktorska disertacija se usmerja na ugotavljanje povezav med konceptom nove javne službe in demokratičnostjo uprave ter raziskuje participacijo interesnih skupin (uporabnikov javnih storitev) in javnih uslužbencev v procesih oblikovanja javnih politik. Teoretične ugotovitve, da demokratizacija javne uprave s konceptom nove javne službe poudarja možnost zagotavljanja enakih možnosti državljanov pri oblikovanju javnih politik prek povečane odprtosti, senzibilnosti javne uprave za interese organiziranih posameznikov, so v disertaciji preverjene še v empiričnem delu. V ta namen je narejena študija primera, ki temelji na kompleksnem metodološkem pristopu ter vključuje tako kvalitativne kot kvantitativne raziskovalne pristope. Izvedena je študija obstoječe tuje in domače literature z različnih področij, analizirani pa so tudi različni pravni viri.

V doktorski disertaciji je opravljena tudi sekundarna analiza že obstoječih empiričnih raziskav. Velik poudarek pa je v doktorski disertaciji namenjen prav izvedbi lastne raziskave. Ciljno populacijo v raziskavi predstavljajo javni uslužbenci dveh ministrstev, izbranih na podlagi že opravljenih raziskav, prek katere je bil pridobljen podatek o njihovi domnevni (ne)odprtosti ter interesne skupine. Na podlagi statistične obdelave podatkov in analize je ugotovljeno, da obstaja razlika o dejanskem vključevanju v upravno delovanje ter da obstajajo spremembe v primerjavi z javno upravo izpred desetih let. Enako velja tako za javne uslužbence kot za uporabnike javnih storitev v oblikovanju javnih politik. Hkrati disertacija predstavlja, da imamo v Sloveniji ustrezen pravni okvir, ki postavlja minimalne standarde za participacijo javnosti, problem pa je v njeni implementaciji. V povezavi z že znanimi ugotovitvami se disertacija na drugi stopnji raziskovanja usmerja na seznanitev, ali se je v Sloveniji javna uprava že demokratizirala z načeli koncepta nove javne službe, in sicer prek večje dostopnosti, odprtosti ter povečane možnosti za participacijo civilne družbe, zato te predpostavke disertacija preveri še z opravljenimi družboslovnimi intervjuji. Ciljna populacija in vir podatkov je osem intervjujev, s katerimi so pridobljeni različni subjektivni pogledi na trenutno situacijo stanja javne uprave v Sloveniji. Na podlagi opravljenih analiz se v doktorski disertaciji potrdi prva podhipoteza, da so v Sloveniji izpolnjeni formalni (nujni) pogoji za uveljavitev koncepta nove javne službe. Izvedena analiza je pokazala, da v Sloveniji obstajajo formalni pogoji za vzpostavitev koncepta nove javne službe (vzpostavljeni različni e-portali, priročniki za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti). Vključevanje strokovne in druge zainteresirane javnosti je eden izmed ciljev leta 2009 sprejete Resolucije o normativni dejavnosti. Obenem pa je bil že v letu 2006 dopolnjen osnutek Poslovnika Vlade Republike Slovenije, ki nalaga organom javne uprave, da se pred sprejetjem predpisov in strateških dokumentov posvetujejo s civilno družbo. Prav tako se potrdi tudi druga podhipoteza doktorske disertacije, da v Sloveniji še ne moremo govoriti o popolni uveljavitvi koncepta nove javne službe, saj ni dejanskega vključevanja državljanov v upravno delovanje in razvijanja javnega diskurza med javnimi uslužbenci in uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik. V Sloveniji vključevanje interesnih skupin v procese oblikovanja javnih politik poteka predvsem na pobudo uporabnikov javnih storitev. Interesne skupine pa so pogosto poslušane, a ne tudi upoštewane.

Doktorska disertacija na podlagi predstavljenih povezav zaključuje, da v Sloveniji sicer obstajajo in se že pojavljajo nekatere značilnosti koncepta nove javne službe, da se je javna uprava začela demokratizirati ter da je v primerjavi s časom pred desetimi leti opazno večja participacija civilne družbe v procesih oblikovanja javnih politik. Čeprav se kažejo nekatere značilnosti koncepta nove javne službe tudi v Sloveniji, je temeljna hipoteza doktorske disertacije (*»V Sloveniji še vedno prevladujejo tradicionalni koncepti delovanja javne uprave, zato o popolni uveljavitvi koncepta nove javne službe še ne moremo govoriti.«*) potrjena. Nekateri formalni (nujni) pogoji za uveljavitev koncepta nove javne službe so že izpolnjeni, vendar o popolni uveljavitvi koncepta ne moremo govoriti, saj ni dejanskega vključevanja in participacije državljanov v upravno delovanje, premalo je razvijanja javnega diskurza med javnimi uslužbenci in uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, saj je vključevanje interesnih skupin prevečkrat omejeno le na legitimacijo javnih politik (Irwin 1995; Dahlgren 2009).

Ključne besede: nova javna služba, demokracija, uprava, participacija, javni uslužbenci, interesne skupine, Slovenija.

ABSTRACT: New public service and democratization of administration: Participation of public officials and users of public services in decision-making processes.

Public administration, in time of democracy in these postmodern times, is a necessity for the functionality of the modern societies and it faces great challenges (Ackerman 2000). The starting point of the doctoral dissertation are the issues of liaising the administration and democracy, as administration is not limited only to instrumental and pragmatic functioning, but it also deals with the normative questions and it strives to enable the openness, responsiveness, legitimacy, ability and effectiveness of public administration for its users (citizens, interest groups, individuals) (Brezovšek and Bačlija 2010). It appears that the solutions (or at least a part of them) may be provided by the concept of the new public service, which speaks in favour of inclusiveness of citizens in public service (Denhardt and Denhardt 2011) and is interested in democracy of the administration and not only its effectiveness and prosperity, as it is build on criticism of some of the older and traditional concepts of the administration and on criticism of the modern concepts of public administration. Democracy of the administration, which is based on the resurrected emergency participatory democracy, stresses the participation of the citizens or the users of public administration, as well as the public servants. Based on this, the doctoral dissertation presents the liaison between the concept of new public service and democracy of the administration, which is studied from the perspective of the participation of the interest groups (as the organised users of public administration) and the public servants in the policy making processes. The main focus is on the question of fulfilment of the formal (obligatory) conditions for the implementation of the concept of new public service and the actual inclusion of the users in public administration in the processes of defining public policies. The author's own (gathered) empirical data is critically entwined with the theory in the doctoral dissertation. The original scientific contribution of the doctoral dissertation together with the empirical research represents the research of the implementation of the elements of the concept of new public service in the Slovenian administrative area and critical self-retrospective of the modernisation of administration.

In the theoretical part, the dissertation focuses on the examination of the conceptual framework of new public service. In this part a relationship between bureaucracy (in the organisational sense of its form) and administration (in the modern sense) is presented, as well as a relationship between bureaucratic and democratic ethos. Furthermore, the dissertation focuses on the theoretical examination of the characteristics of administration and its evolution to its present day form. In the context of the influences and classical descriptions and comparisons of public administration with the new governance of the public sector we are presented features and teachings and the achievements of the new concept. We find out that the mission of public administration for public welfare is in compliance with the constitutional and democratic principles. The new concept of public service is based upon it. Furthermore, the doctoral dissertation presents a number of various opinions on the administrative and political culture, on values in public administration, citizenship and the role of the interest groups and the public servants in the policy making processes. The doctoral dissertation focuses on identifying connections between the concept of new public services and influence of democratisation of administration on the increased participation of interest groups (public service users) and public servants in the processes of defining public policies.

Democratisation of administration with the concept of new public services emphasizes the possibility of providing equal opportunities for people in the policy-making processes of public administration through increased openness and sensitivity of public administration to interests of organised individuals. These theoretical findings are examined in the empirical part of the dissertation. With this intention in mind, the study of the case that is based on the complex methodological approach was made, including qualitative and quantitative research approaches. The study includes the local and foreign literature from various areas; various legal sources were analysed as well. Likewise the secondary analyses of the existing empirical researches were carried out for the purposes of the doctoral dissertation. A huge stress was put on our own research. The target population in the study are public servants of two ministries that were pre-selected according to a previous research. The research served as a base for gathering information about their suppositional (un)-openness and interest group.

On the basis of processing of statistical data and its analysis it was concluded that there is a difference in the actual participation in the administrative work and that there are some changes in comparison to public administration ten years ago. The same applies to public servants and to users of public services in the processes of defining public policies. In Slovenia, an appropriate legal framework already exists and it sets the minimum standards of public participation, but the problem lies in its implementation. Based on the known data, in the second part of the dissertation the research focuses on the findings. The findings prove that public administration in Slovenia has already been democratised within the principles of the new concept of public service through increased accessibility, openness and increased opportunities of the participation of the civil society. Therefore, we challenge these assumptions with the social interviews. The target population and data source are eight interviews with which several subjective views on the current situation of the state of the public administration and citizens' participation in Slovenia were expressed.

The first sub-hypothesis of the dissertation is proven correct on the basis of the analysis, which is that in Slovenia all formal (obligatory) conditions to implement the concept of new public service are fulfilled. The carried out analysis proved that in Slovenia all the formal concepts of new public service do exist (established various e-portals, manuals for planning, leading and valuating the processes of public involvement). The inclusion of the expert and other interested public is one of the goals of the 2009 passed the Resolution on Normative Activities. Three years prior, in 2006 the draft of the Rules of Procedure of the Republic Slovenia Government was supplemented and it now states that the organs of public service should consult the civil society before they pass any regulations and strategic documents. Additionally, the second sub-hypothesis of the dissertation is confirmed, stating that in Slovenia we cannot talk of complete implementation of new public service, as the actual inclusion of the citizens in the administration and defining of the public discourse between the public servants and users in the processes of defining public policies is still not present. In Slovenia, the inclusion of interest groups in the processes of defining public policies is carried out on the initiative of the users of public services. The interest groups are often listened but not heard. On the basis of the presented liaisons, the doctoral dissertation concludes that some of the features of the new concept of public service already exist in Slovenia and that public administration has already begun to democratise. In comparison to the situation ten years ago, greater participation of the civil society in the processes of defining public processes is noticeable.

Although some of the features of the new concept of public service in Slovenia are being shown, the main hypothesis has been confirmed. It states that: *Traditional concepts of public administration are still predominant in Slovenia. Therefore, we cannot talk about the full implementation of the new concept of public service.* Some of the formal (necessary) conditions for the implementation of the new concept of public service have already been improved. But so far we cannot talk about the full implementation of the concept, because there is no real integration and participation of citizens in the administration and also not enough development of a public discourse among the public servants and users of the public services in the processes of defining public policies, as the inclusion of the interest groups is too often limited only to legitimacy of public policies (Irwin 1995; Dahlgren 2009).

Keywords: new public service, democracy, administration, participation, public servant, interest groups, Slovenia.

KAZALO VSEBINE DOKTORSKE DISERTACIJE

1. Uvod	13
2. Metodološki in hipotetični okvir doktorske disertacije	17
2. 1 Opredelitev problema	17
2. 2 Metodološki pristop in izhodišča	19
2. 3 Raziskovalno izhodišče	22
2. 4 Struktura doktorske disertacije	22
3. Teoretični okvir doktorske disertacije	23
3. 1 Birokracija – uprava	23
3. 2 Razčlenitev odnosa med birokratskim in demokratičnim etosom	26
3. 3 Uprava in njene značilnosti (razvoj javne uprave, teoretski pristopi, reforme)	32
4. Klasična javna uprava in nova javna služba	43
4. 1 Primerjava konceptov klasične javne uprave, novega upravljanja javnega sektorja in nove javne službe	43
4. 2 Kritično ovrednotenje menedžerskih inovacij v javnem sektorju	48
4. 3 Od klasično zaprte uprave do koncepta nove javne službe – odprte uprave	54
5. Participacija javnih uslužbencev in uporabnikov javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik	64
5. 1 Koncept državljanstva	64
5. 2 (Politična) participacija (oblike, dejavniki)	67
5. 3 Interesne skupine v procesih oblikovanja javnih politik	77
5. 4 Javni uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik	95

6. Kultura v javni upravi	104
6. 1 Upravna/Politična kultura ter vrednote v javni upravi	104
7. Empirična študija	118
7. 1 Uvod v empirično analizo	118
7. 2 Participacija javnih uslužbencev in interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik	130
7. 3 Nova javna služba: »javni uslužbenci bolj služiti kot upravljati«	152
8. Sklepne ugotovitve in verifikacija teze	157
8. 1 Kritični pogledi na uporabljene teoretične vidike v doktorski disertaciji	158
8. 2 Veljavnost hipotez	163
8. 3 Sklepne misli	172
9. Literatura	182
10. Stvarno in imensko kazalo	224
11. Priloge	227
Priloga A – anketni vprašalnik (poslan MDDSZ in MORS)	227
Priloga B – anketni vprašalnik (poslan interesnim skupinam v Sloveniji)	232
Priloga C – povzetki intervjujev	239
Priloga Č – tabele iz SPSS	265
Priloga D – prošnja za izpolnjevanje anketnih vprašalnikov (poslana na MORS)	292
Priloga E – prošnja za izpolnjevanje anketnih vprašalnikov (poslana na MDDSZ)	293
Priloga F – nekatera pomembna elektronska sporočila vezana na empirični del doktorske naloge	294

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Načini vladanja	46
Tabela 4.2: Primerjava klasične javne uprave, novega upravljanja javnega sektorja in nove javne službe	47
Tabela 4.3: Spremenljivke nove javne službe	58
Tabela 4.4: Primerjava novega upravljanja javnega sektorja in koncepta nove javne službe	63
Tabela 5.1: Vrste igralcev v procesih oblikovanja javnih politik	91
Tabela 6.1: Primeri vrednot	114
Tabela 7.1: Načela ter njihove značilnosti za oblikovanje in pripravo predpisov	121
Tabela 7.2: Pobudnik sodelovanja v procesih oblikovanja javnih politik	139
Tabela 7.3: Upoštevanje predlogov interesnih skupin	141
Tabela 7.4: Odprtost javne uprave	143
Tabela 7.5: Prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti uveljavitve koncepta nove javne službe	151
Tabela 8.1: Spremembe javne uprave po avtorjih	158
Tabela 8.2: Pristop tradicionalne uprave – Pristop koncepta NJS v Sloveniji	175

KAZALO SLIK

Slika 3. 1: Model odzivne uprave	41
Slika 4.1: Koncept delovanja organizacije v okviru neoliberalnega koncepta NUJS	50
Slika 4.2: Model za analizo nove javne službe	61
Slika 5.1: Dejavniki participacije uporabnikov	71
Slika 5.2: Dejavniki oblikovanja javnih politik	89
Slika 5.3: Proces oblikovanja javnih politik	90
Slika 5.4: Model javnopolitične arene	92
Slika 7.1: Pogostost stikov javnih uslužbencev MDDSZ in MORS s posameznimi državnimi/družbenimi akterji	132
Slika 7.2: Odprtost (državnih) akterjev na MORS in MDDSZ do vključevanja interesnih skupin v procese oblikovanja javnih politik	134
Slika 7.3: Dostopnost političnih odločevalcev do pobud interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik	136
Slika 7.4: Odprtost javne uprave za delovanje interesnih skupin	137
Slika 7.5: Odprtost javne uprave po mnenju interesnih skupin	138
Slika 7.6: Vzpostavljen institucionaliziran kanal sodelovanja interesnih skupin z javnimi uslužbenci	140
Slika 7.7: Uveljavitev koncepta nove javne službe	144

Slika 7.8: Javni uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik	146
Slika 7.9: Število interesnih skupin, ki deluje na področju delovanja javnih politik se je v zadnjih letih povečalo	147
Slika 7.10: Javna uprava se v zadnjem desetletju v svojem delovanju sooča z zahtevami okolja, vidnih po odgovorni, odzivni, legitimni ter učinkoviti javni službi	148

SEZNAM KRATIC

EU – Evropska unija

DZ RS – Državni zbor Republike Slovenije

CNVOS – Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij

MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

MORS – Ministrstvo za obrambo

NJS – Nova javna služba

NUJS – Novo upravljanje javnega sektorja

OECD – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

ŠOS – Študentska organizacija Slovenije

TNP – Triglavski narodni park

ZDUS – Zveza društev upokojencev Slovenije

ZSSS – Zveza svobodnih sindikatov Slovenije

1. Uvod

Pri razpravi o sodobni upravi ne moremo mimo omembe njene začetne faze t. i. birokratske organizacije oziroma hierarhično urejene upravne organizacije (Weber 1989), saj se je klasičen tip upravne organizacije in poklicnega uradnika (Haček 2009) razvil v sodobnejše oblike hierarhične organizacije z novimi mehanizmi upravljanja. Javna uprava se je torej že skozi zgodovino soočala z različnimi izzivi. Ti so dandanes vidni predvsem v potrebi po povezovanju javne uprave in demokracije, kar se vidi tudi v poudarku ideje služenja državljanom in ne več (zgolj) uporabnikom. Raziskave so se v preteklosti pri preučevanju javne uprave in njenih (možnih) reform osredotočale na različne vidike, in sicer na spoznavanje možnosti in zmožnosti uveljavljanja klasičnega modela javne uprave (na primer Weber 1918; 1919, Wilson 1887, Goodnow 1900), do vprašanja odnosov med uradniki (birokrati) in politiki (na primer Aberbach, Putnam in Rockman 1981, Peters 1986), do idej uveljavljanja principov delovanja zasebnega sektorja v javno upravo, kar je zlasti vidno v obliki novega upravljanja javnega sektorja (na primer Hood 1991; 1995, Osborne in Gaebler 1992, Kickert 1997, Pollitt in Bouckaert 2004, Kettl 2005, Pollitt 2007, Osborne 2009, Dahlström in Peters 2010) ter je pogosto imenovano tudi kot modernizacija javne uprave. V zadnjem času je v sklopu modernizacije javne uprave vedno bolj uveljavljena problematika povezovanja javne uprave in demokracije (Ackerman 2000), ki se kaže v uveljavljanju koncepta nove javne službe (na primer Denhardt 1981; 1987; 1991; 1993; 1998, Harmon in Mayer 1986, Habermas 1994a, Perry 2007, Denhardt in Denhardt 2000; 2002; 2003; 2007; 2011). Hkrati se v sodobnih demokracijah pojavlja še vprašanje: »*Kdo vlada?*«, predvsem z vidika potencialnega konflikta med političnimi izvrševalci in javnimi uslužbenci glede odločanja o javnih zadevah (Peters 1986; 1987), ki se tičejo državljanov in organiziranih interesov (Gormley in Balla 2004, 48). Zato menimo, da je danes javna uprava pod velikim pritiskom, saj imajo uporabniki javnih storitev vedno večja pričakovanja (Peters 2010, 642), še zlasti v pogledu zahtev in pričakovanj po njihovi vključitvi v procese oblikovanja javnih politik. Posledično se vzpostavlja ideja participativnega modela upravljanja, ki uveljavlja aktivno vlogo javnih uslužbencev, ki so skupaj s civilno družbo in interesnimi skupinami pomemben akter pri oblikovanju javnih politik (Haček 2001, 63). Hkrati pa je model, ki rešuje odprta vprašanja oziroma probleme v družbi s tem, ko uveljavlja možnost oblikovanja novih in drugačnih odnosov med uporabniki javnih storitev in javno upravo.

Da bi lahko delovanje javne uprave uskladili z načeli, na katerih so utemeljene sodobne demokratične družbe (enakost, participacija, individualnost), je treba upoštevati celovitost in zapletenost javne uprave ter njene različne vidike delovanja. Posledično spoznavamo, da javna uprava ni omejena samo na instrumentalno in pragmatično delovanje (Brezovšek in Bačlija 2010), ampak se ukvarja tudi z normativnimi vprašanji ter se na drugi strani trudi zagotavljati odprtost ter odgovornost, odzivnost, legitimnost, profesionalnost, pravičnost, sposobnost ter učinkovitost storitev njenih javnih služb za uporabnike javnih storitev (državljanke, interesne skupine, posameznika) (Brezovšek 2000, 264). Sodobne uprave so se opisanim pritiskom prilagodile tako, da so se začele demokratizirati s pomočjo koncepta nove javne službe (v nadaljevanju disertacije NJS). Omenjena paradigma izpostavlja pomen povečane odprtosti in senzibilnosti uprave za interese organiziranih posameznikov (nevladnih organizacij oziroma interesnih skupin). Osrednja točka koncepta pa je služenje državljanom, pri čemer sta ključna uveljavljanje strateškega razmišljanja ter osredotočenost na ljudi oziroma na državljane. Zato menimo, da je nov koncept nujen za usmerjanje interakcij med državljani, organizirano civilno družbo, javnimi uslužbenci in izvoljenimi politiki, saj predstavlja izhodišče preučevanja odprtosti uprave. Če tradicionalni pogled za ideal predstavlja formalistično, zaprto in togo upravo ter je koncept novega upravljanja javnega sektorja (v nadaljevanju doktorske disertacije NUJS) vezan na učinkovitost in ne na zagotavljanje demokracije ter enakosti, je koncept nove javne službe usmerjen prav k vračanju razumevanja javne službe, zato ideje nove javne službe služijo kot odgovor na mnoga aktualna vprašanja. V tem kontekstu NJS pomeni usmerjanje k idealom demokracije javnega interesa, državljanstva, državljanskih vrednot, kar pa ne moremo trditi ne za klasični pristop ne za NUJS (Brezovšek in Bačlija 2010). Vendar nova javna služba ni samo teoretični konstrukt, ampak izpostavlja še izboljšanje storitev za državljane (Denhardt in Denhardt 2011, 83–84) ter spodbuja, da se državljani pri različnih javnopolitičnih in upravljavskih problemih povezujejo z javnimi uslužbenci, torej je ključno izgrajevanje skupnosti in državljansko delovanje ter sodelovanje z vlado (ministrstvi) v procesih oblikovanja javnih politik (Denhardt in Denhardt 2007, 63), pri čemer javni uslužbenec postane ključni posrednik ter povezovalec skupin državljanov (Brezovšek in Bačlija 2010, 114).

Koncept nove javne službe spodbuja participacijo ter zagovarja večjo vključenost državljanov v upravne procese (Denhardt in Denhardt 2007), zato se na drugi strani pričakuje, da bodo ministrstva odprta za pobude državljanov (Brezovšek in Bačlija 2010, 115), pri čemer se še predvideva, da se javne probleme rešuje z diskurzom in komunikacijo (Harmon in Mayer 1986). Kot nakazuje naslov doktorske naloge, se bomo osredotočili na preučevanje participacije uporabnikov javnih storitev in javnih uslužbencev v procesih odločanja, pri čemer naj uvodoma razložimo, da se v celotni doktorski nalogi navezujemo na razmišljanje o javni politiki, kot ga pojasnjujeta na primer Howlett in Ramesh (1995), ko pravita, da je oblikovanje javne politike proces, v katerem navadno (so)deluje večje število igralcev (posameznik, državljan, interesne skupine, organizacije, institucije), ki sprejemajo večje število javnopolitičnih odločitev. Pravzaprav že Hogwood in Gunn (1984) v opredelitvi angleške besede *policy*, ki poslovenjeno pomeni javnopolitičen, predstavljata, da gre za (javno) področje delovanja, za odločanje (proces) ter odločitve vlade (ministrstev). Da je oblikovanje javnih politik zelo kompleksen proces, je mogoče razbrati tudi iz osmega člena Zakona o državni upravi (2005; 2007; 2009), ki kot prvo upravno nalogo določa sodelovanje pri oblikovanju javnih politik, pri katerem uprava za vlado pripravlja gradiva ter strokovno pomaga. Resda ima največji nabor informacij prav javna uprava, vendar pri oblikovanju politik (pogosto) praviloma sodeluje še zainteresirana javnost, interesne skupine ali civilna družba (Pečarič 2011a). V doktorski disertaciji bomo zato analizirali, koliko (če sploh) se javni uslužbenci v Sloveniji zaradi pridobivanja dodatnih informacij ter pridobivanja stališč z druge perspektive z namenom oblikovanja kakovostnejše javne politike (že) zavedajo, da je sodelovanje z uporabniki javnih storitev pomembno in potrebno. Cilj disertacije je tudi ugotoviti, če je danes (v primerjavi s časom pred desetimi leti) javna uprava v Sloveniji postala bolj odprta in dostopna za pobude državljanov – glede na to, da se s strani civilne družbe že zaznava povečano spremljanje upravnega delovanja (Kelly in Swindell 2003; James 2011). Naj še pojasnimo, da so do zdaj o pravem pomenu nove javne službe na tem področju največ preučevali: v tujini Robert Denhardt ter Janet Denhardt, Jürgen Habermas in James Perry, v Sloveniji pa Marjan Brezovšek skupaj z Ireno Bačlija. Prav tako ne gre za popolnoma novo raziskovalno polje, vendar je empirično raziskovanje koncepta nove javne službe ostalo odprto.

Glede na to, da koncept nove javne službe presega odtujenost uprave od državljanov, kar je še posebej v trenutnih časih večjega demokratičnega deficita zelo pomembno, menimo, da je obravnavana tematika še kako relevantna v kontekstu poglobljene znanstvene analize. Doktorska disertacija bo predstavila poskus inovativne, celovite ter tudi metodološko korektno znanstvene analize, saj so v 21. stoletju največ reform v javni upravi doživele prav javne službe, zato bo nadgrajevanje koncepta nove javne službe znotraj teoretične utemeljitve pripomoglo k razumevanju procesa demokratizacije uprave. Preučevali bomo, kateri dejavniki uveljavitve koncepta, ki so pomembni za demokratično vladanje (upravo), so v Sloveniji že prisotni. Zato je pomemben znanstveni prispevek k družboslovnemu preučevanju obravnavane tematike še analiza uveljavitve ideala participacije javnih uslužbencev in uporabnikov javnih storitev znotraj (morebitnega) uveljavljanja elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji, saj takšne empirične raziskave v relevantni literaturi analize koncepta nove javne službe v Sloveniji še nismo zasledili. Prav tako so se dosedanje empirične analize (v Sloveniji na primer Fink Hafner 1994; 1996; 1998, Zajc 1992; 1994, Krašovec 2002; 2003; v tujini o vplivu interesnih skupin na javnopolitične spremembe na primer Grossman 2012) osredotočale predvsem na preučevanje delovanja in vpliva interesnih skupin ter na preučevanje njihovih odnosov z odločevalci. Anketiranci v teh raziskavah so bili praviloma poslanci in interesne skupine, ne pa javni uslužbenci ter raziskovanje njihovega delovanja pod vplivom načel demokratične uprave in koncepta nove javne službe, zato spoznavamo nujnost preučevanja novih demokratičnih odnosov tudi z vidika javnih uslužbencev. Izvirni znanstveni prispevek doktorske disertacije predstavlja kritična refleksija modernizacije uprave ter raziskovanje uveljavitve elementov koncepta nove javne službe v slovenskem upravnem prostoru, saj ima raziskovanje uveljavitve koncepta nove javne službe, ki služi državljanom ter njihovi povezanosti z javnimi uslužbenci v zagotavljanju družbene odgovornosti (Denhardt in Denhardt 2003), še številne implikacije, ki morajo biti v slovenskem prostoru skupaj s diskurzivno teorijo ter s kritično distanco še preučevane. Dodatno obogatitev doktorske disertacije bodo v raziskovanju uveljavitve elementov koncepta nove javne službe v slovenskem upravnem prostoru prinesli še družboslovni intervjuji, ki bodo opravljeni s predstavniki interesnih skupin.

2. Metodološki in hipotetični okvir doktorske disertacije

2.1 Opredelitev problema

Kot ugotavljata Brezovšek in Bačlija (2010, 116), je bil klasičen pristop upravljanja osredotočen samo na doseganje učinkovitosti, vodenje je bilo skoncentrirano v rokah višjih uradnikov v hierarhičnem vrhu ter je preveč poudarjalo samo centralizacijo nadzora, medtem ko so v novem upravljanju javnega sektorja javni uslužbenci državljane uporabljali le za doseganje ciljev ter zelenih rezultatov. Koncept nove javne službe poudarja večjo vključenost državljanov v procese oblikovanja javnih politik (Denhardt in Denhardt 2011), obenem pa gre pri uveljavljanju elementov nove javne službe še za idejo, da so državljani nosilci vrednot ter norm, zaradi česar se vzpostavlja pomembnost služenja javne uprave za državljane in za vzpostavljanje povezanosti z njimi (Denhardt in Denhardt 2003, 166). Na pomenu je pridobil novi pristop upravljanja (o tem Denhardt 1981; Harmon in Mayer 1986), vendar je znotraj uveljavitve elementov koncepta nove javne službe pomembna še uskladitev javne uprave z demokratičnimi načeli družbe, to je z načeli enakosti, individualnosti ter participacije. Prav s participacijo lahko presežemo odtujenost javne uprave od državljanov (Brezovšek in Bačlija 2010, 116), pri čemer igrajo zelo pomembno vlogo prav javni uslužbenci (Harmon in Mayer 1986). A uskladitev delovanja uprave z demokratičnimi načeli ni preprosta, pravzaprav je razmerje med demokracijo in upravo zapleteno, saj proces demokratizacije javne uprave zajema politiko, javne institucije, javne službe in upravne institucije. Obenem pa je razmerje med demokracijo in upravo bistvenega pomena za vključevanje državljanov v procese javne politike, za procese oblikovanja javnih politik kot tudi za delovanje upravne (demokratične) države. In kot menita Brezovšek in Bačlija (2010, 45), sodobna zasnova javne uprave neizogibno vključuje še preučevanje teorije birokracije. Tako že Lynn (2003, 53) in Friederich (1940) spoznavata, da demokracija za preživetje nujno potrebuje tudi birokracijo. Pravzaprav Friederich (1940) nujnost sobivanja demokracije in birokracije še poudari, ko pravi, »da demokracija brez birokracije sploh ne bi preživela«. Dahl (1989, 231) pa dodaja, da demokracija še ni dosegla svojega maksimuma in da so spremembe na vsaki stopnji še možne, kar ponovno (lahko) vodi v novo stopnjo (nove stopnje) demokracije.

V današnjem času mnogi avtorji (na primer Brezovšek in Bačlija 2010; Denhardt in Denhardt 2007; 2011) spoznavajo, da sodobne javne službe, prek katerih javna uprava izvaja servisno funkcijo za uporabnike njenih storitev (Ferfila in drugi 2002), predstavljajo izjemno kompleksne in (še vedno preveč) zaprte sisteme, zato se morajo javne službe odpreti ter uporabnikom javnih storitev omogočiti participacijo v procesih oblikovanja javnih politik (Denhardt in Denhardt 2011). Brezovšek (2009) k temu dodaja, da je v javni upravi v sodobnem času postalo pomembno prav izgrajevanje sodelujočih se odnosov med javnimi uslužbenci in uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik. Uporabnikom javnih storitev morajo biti tako podane možnosti za javni diskurz, pri čemer se možnosti zanj ter hkrati za odzivnost javne uprave za njene uporabnike olajšujejo tudi na račun uporabe (rabe) informacijske tehnologije (Snijkers 2005, 1–3). Zaradi pomembnosti ugotavljanja razlik v razvoju javne uprave bomo v doktorski disertaciji tradicionalni model javne uprave soočili s post-neoliberalnim pristopom oziroma z analizo značilnosti javne uprave v demokratični družbi, pri čemer bomo raziskali uveljavitev elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji. Nujnost preučevanja uveljavitve elementov koncepta nove javne službe narekujejo še teorije, ki bodo v doktorski disertaciji podlaga za razmisleke o združljivosti javne uprave z demokracijo. Prav tako v obstoječi literaturi o novi javni službi v Sloveniji še nismo zasledili empiričnega preučevanja uveljavitve koncepta nove javne službe, ki vključuje idejo participacije javnih uslužbencev in uporabnikov v procesih oblikovanja javnih politik. Ker menimo, da bi morala tudi slovenska javna uprava omogočiti državljansko sodelovanje ter participacijo uporabnikov v procesih oblikovanja javnih politik in dajati večji poudarek k vrednotenju ljudi, k zaupanju in izgrajevanju družbene odgovornosti ter k vrednotenju služenja javnih uslužbencev v javnem interesu, spoznavamo nujnost preučevanja obravnave tematike. V okviru Habermasove diskurzivne teorije bomo zato prevladujoči subjekt, to je javno upravo, zamenjali za javni diskurz ter s posebnim poudarkom na participaciji uporabnikov javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik preučevali uveljavitev elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji. Za preučevanje obravnavane tematike si zastavljamo glavna raziskovalna vprašanja, na katera bomo v doktorski disertaciji odgovorili.

Raziskovalna vprašanja doktorske disertacije so tako:

Kako lahko koncept nove javne službe, v katerem je poudarjena nujnost demokratizacije javne uprave (koncept je nujen za usmerjanje interakcij med državljani, civilno družbo, javnimi uslužbenci in izvoljenimi politiki), vpliva na odzivnost oziroma na participacijo javnih uslužbencev in participacijo uporabnikov javnih storitev?

Zanimalo nas bo, kaj omogoča demokratično vladanje ter kakšen pomen ima koncept nove javne službe v idealu demokratičnega državljanstva.

Zanimalo nas bo, kateri so nujni in kateri zadostni pogoji (odprtost) za koncept NJS ter kateri od teh so uveljavljeni v Sloveniji.

2.2 Metodološki pristop in izhodišča

Pri pisanju doktorske disertacije bomo uporabljali kvalitativne in kvantitativne metode raziskovanja. Bryman (1992) meni, da so osnovne ideje kvalitativnega pristopa (na primer družboslovni intervjuji) raziskovanje družbenega sveta, iskanje poglobljene družbene slike ter zajetje družbene realnosti v vsej raznolikosti. Hkrati omenjeni avtor dodaja, da gre za raziskovalno metodo, ki poskuša opisati in razložiti vedenje posameznikov s stališča ljudi. Vse opisano je cilj tudi kvantitativnega raziskovanja, ki se ga po večini enači z anketnim raziskovanjem. Ker se v zadnjem času vse bolj vzpostavlja raba obeh raziskovalnih metod, bomo obe uporabili tudi v doktorski disertaciji. Tako bomo preučevali vzpostavljanje ideje participativnega modela upravljanja v Sloveniji, ki sicer uveljavlja aktivno vlogo javnih uslužbencev ter uporabnikov javnih storitev pri oblikovanju javnih politik, ter ocenjevali (družbene) spremembe, ki so nastale z reformo tradicionalnega klasičnega modela javne uprave.

V doktorski disertaciji bomo kritično soočili pristope: tradicionalni/klasični pristop upravljanja, neoliberalni koncept novega upravljanja javnega sektorja in koncept nove javne službe, ki je osredotočen na problem birokracije in birokratizacije države ter družbe. Uveljavitev elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji (vidik participacije javnih uslužbencev in uporabnikov (državljanov) javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik) bomo preučevali tudi z rabo različnih pristopov (na primer analitično-komparativnim in sistemsko-analitičnim ter organizacijsko-metodološkim pristopom).¹

V prvem delu doktorske disertacije bomo za deskripcijo teorij delovanja javne uprave in njihovega kritičnega soočenja uporabili metodo *analize primarnih in sekundarnih virov* ter metodo *analize formalnih dokumentov*, s pomočjo katerih bomo postavili teoretični okvir doktorske disertacije ter jasno in nedvoumno opredelili teoretične pojme (na primer značilnosti in reforme uprave, značilnosti birokracije, opredelili politično participacijo posameznikov ter organiziranih skupin, opisali pomen upravne/politične kulture).

Opravili bomo *študijo relevantne tuje in domače strokovne literature* ter *sekundarno analizo relevantnih, že obstoječih empiričnih podatkov*, pridobljenih v domačih (raziskave o interesnih skupinah, kot so raziskava o oblikovanju javnopolitičnih omrežij in lobiranju iz leta 1996, opravljena pod vodstvom dr. Danice Fink-Hafner med 70 najaktivnejšimi interesnimi skupinami, raziskava dr. Draga Zajca, dr. Alenke Krašovec, dr. Mira Hačka in raziskava Centra za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij CNVOS o spremljanju stopnje vključevanja civilne družbe v postopke priprave aktov ter raziskovanje morebitne odprtosti ministrstev) in tujih študijah (OECD raziskave).

Za razkritje stopnje uveljavitve koncepta nove javne službe bomo v empiričnem delu za potrebe lastne analize uvajanja elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji uporabili metodo *anketnega vprašalnika*.²

¹ O tem Brejc (2000; 2004).

² Creswell in Plano Clark (2007) menita, da anketa, ki vsebuje vprašanja odprtega in zaprtega tipa, omogoča pridobivanje različnih, a komplementarnih podatkov na isto temo.

Anketo bomo opravili med predstavniki interesnih skupin³ (v vzorec bomo zajeli interesne skupine z različnih javnopolitičnih področij) ter med javnimi uslužbenci, ki v upravnih organih opravljajo javne naloge.⁴

Družboslovni intervjuji, opravljene med predstavniki izbranih interesnih skupin, bodo dopolnili ugotovitve o vključenosti uporabnikov javnih storitev v procese oblikovanja javnih politik ter ugotovitve o pogojih, nujnosti in obsegu participacije (uporabnikov) državljanov (dejavnikov, ki vplivajo), ki bodo oblikovane na podlagi podatkov, pridobljenih s prej opravljeno anketo ter na podlagi sekundarne analize obstoječih raziskav.

V doktorski disertaciji bomo tako združevali kvalitativne in kvantitativne metode, kar bomo naredili s pomočjo triangulacije⁵ (metodološka triangulacija, triangulacija podatkov in teoretska triangulacija), na podlagi katere raziskovalci pri preučevanju določenega (družbenega) pojava oblikujejo različne hipoteze, s čimer bomo predstavili nova temeljna spoznanja obravnavane tematike.

³ Dahlova teza (iz leta 1989) pravi, da sodelovanje v prostovoljnih organizacijah spodbuja sodelovanje v političnem življenju. Malnarjeva (2002, 24) pa ugotavlja, da participacija v prostovoljnih organizacijah povečuje toleranco, homogenizacijo socialnih vezi, vplivala naj bi na pogostejše sodelovanje na volitvah ipd. Zato bomo proučevali, kako javna uprava lahko poveča predstavništvo, participacijo in inkluzivnost državljanov, ki se združujejo v interesne skupine (neprofitne, nevladne, volonterske skupine).

⁴ Javne naloge so naloge povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa (ZJU-UPB1, 23. čl.).

⁵ Triangulacija pomeni vključevanje in kombiniranje različnih metod in podatkov. Je najpogosteje uporabljeni koncept za označevanje kombinacije kvalitativnih in kvantitativnih raziskovalnih metod v eni raziskavi (Bryman 1992, 63). Triangulacijo označujejo kot kombinacijo različnih teoretskih vidikov o proučevanem pojavu. Lahko jo definiramo kot kombiniranje različnih raziskovalnih pristopov, metod, tehnik, znanstvenih disciplin, virov podatkov, z namenom pridobiti čim celovitejši vpogled v raziskovalno težišče. Denzin (1978, 291–305) razlikuje med štirimi vrstami triangulacije. To so metodološka triangulacija (vključuje rabo različnih metod v eni raziskavi oziroma rabo ene same metode ob različnih priložnostih v eni raziskavi), triangulacija podatkov (označuje rabo različnih vrst podatkov – tako kvalitativnih kot kvantitativnih), triangulacija raziskovalcev (označuje sodelovanje raziskovalcev z različnih znanstvenih področij) in teoretska triangulacija (poudarja različne teoretske vidike, na podlagi katerih raziskovalci pri proučevanju določenega pojava oblikujejo hipoteze).

2. 3 Raziskovalno izhodišče

Temeljni namen doktorske disertacije je preučitev uvedbe morebitnega konceptualnega okvira nove javne službe in demokratične uprave v Sloveniji; pri tem nas zanimata zlasti vidika participacije javnih uslužbencev in participacije uporabnikov javnih storitev (v našem primeru interesnih skupin) v procesih oblikovanja javnih politik. Glavna raziskovalna teza se glasi:

V Sloveniji še vedno prevladujejo tradicionalni koncepti delovanja javne uprave, zato o popolni uveljavitvi koncepta nove javne službe še ne moremo govoriti.

Zastavljeno tezo bomo skušali potrditi s pomočjo dveh pomožnih raziskovalnih tez.

- 1. V Sloveniji so izpolnjeni formalni (nujni) pogoji za uveljavitev koncepta nove javne službe.*
- 2. V Sloveniji ne moremo govoriti o popolni uveljavitvi koncepta nove javne službe, saj ni dejanskega vključevanja državljanov v upravno delovanje in razvijanja javnega diskurza med javnimi uslužbenci in uporabniki javnih storitev v procesih odločanja.*

2. 4 Struktura doktorske disertacije

V prvem delu doktorske disertacije bomo opredelili razmerje med birokracijo (v smislu njene organizacijske oblike) ter upravo v sodobnem smislu. Nadalje bomo opredelili razmerje med birokratskim in demokratičnim etosom ter spoznali značilnosti uprave v njeni zgodovinski perspektivi. Nadaljevali bomo s kritičnim soočenjem različnih modelov javne uprave, kjer bomo poudarili zlasti razmerje med tradicionalnim (klasičnim) modelom javne uprave ter med post-neoliberalnim pristopom oziroma analizo javne uprave v demokratični družbi na principih uveljavljanja elementov koncepta nove javne službe. Kritično bomo predstavili še neoliberalni koncept novega upravljanja javnega sektorja. Opredelitev omenjenega pristopa nam še posebej v sodobnem času zategovanja finančnih zmožnosti delovanja javne uprave lahko služi kot opis (morebitnih) nezaželenih posledic, ki jih ima takšno upravno izvajanje na delovanje javne uprave kot tudi za/na uporabnike javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik.

V analitičnem delu bomo za študijo primera izbrali Slovenijo. Empirično bomo preučili stanje razvoja in uveljavitve koncepta nove javne službe v Sloveniji. Sledila bo analiza vpliva različnih dejavnikov na ugotovljeno stanje. Na koncu bomo na podlagi kritične ocene oblikovali možne ukrepe za (nadaljnjo) uveljavitev koncepta nove javne službe v upravnem delovanju v Sloveniji.

3. Teoretični okvir doktorske disertacije

3.1 Birokracija – uprava

Zapisalimo smo že, da moramo pri obravnavi sodobne zasnove javne uprave ter za razumevanje te neizogibno vključiti tudi teorijo birokratske politike (Brezovšek in Bačlija 2010).⁶ Marx (1951; 1967) je birokracijo opisoval »kot organizacijski sistem, kateremu nihče ne more pobegniti«. Pravzaprav je birokracija⁷ ena od najstarejših institucij vladanja in upravljanja v zgodovini (Farazmand 2010). Gareth (1996) celo meni, da se o birokraciji⁸ včasih govori že kot o četrti veji oblasti, ter pri tem dodaja, da so se od 18. stoletja naprej različno opisovali moč in vpliv uradnikov kot novega razreda ter njihova samovolja pri izvrševanju predpisov. Vendar ima birokratska služba praviloma v očeh javnosti negativen ugled – je sinonim za neučinkovitost, neživljenjskost in simbol za veliko podrejanje papirnatim postopkom (Ferfila in drugi 2002). Max Weber (1921), ki je do modela birokratske organizacije prišel z opazovanjem ruske birokracije od konca 19. stoletja do prve svetovne vojne (najpomembnejše delo je iz leta 1921), pa je menil, da je »v moderni državi dejanska oblast nujna in neizogibno v rokah uradništva«.

⁶ V nalogi bomo izraz birokracija uporabljali v smislu organizacijske oblike oziroma v smislu Webrovega pojmovanja, medtem ko bomo pojem uprave uporabljali v sodobnem smislu.

⁷ Birokracija pomeni vladavino uradništva. Izraz je iznašel Monsieur de Gournay leta 1745 in je sestavljen iz besede biro, kar pomeni pisarna, ter iz besede kracija, ki pomeni vladanje. Sprva so s pojmom opisovali le državno uradništvo, kasneje se je pojmovanje razširilo tudi na večje organizacije. Z birokracijo opisujemo sistem, kjer dominirata formalizem in slepo sledenje predpisom brez občutka za njihov smisel (Giddens 1993, 287).

⁸ Model birokratske organizacije ni bil nikoli in nikjer uresničen, vendar je danes večina organizacij vodena na osnovi različnih enačic njegovega modela (Pečarič 2011a).

Po Webrovem (1947) prepričanju je birokratska oblika organizacije najbolj učinkovita oblika organizacije za slepo izpolnjevanje zakonov, javnih politik in javnih odločitev.⁹ Webrova birokracija je sestavljena iz hierarhične strukture ter iz neosebni, meritokratskih, discipliniranih profesionalcev s posebnimi kompetencami. Birokratsko vodenje temelji na tehničnem znanju, ki je ena najpomembnejših komponent birokratske oblike organizacije (Weber 1980, 825-827). Albrow (1970) meni, da birokracija ter njeni uradniki niso imenovani, da bi koristili javnemu interesu, medtem ko je birokracija po Ringerju (2004) model, ki je vezan na opiranje na stari način življenja ter ga opisuje še kot nasprotovanje vsakemu sodelovanju oblasti s civilno družbo in nasploh dajanju prednosti centralizirani oblasti. V kasnejših razmišljanjih je že sam Weber (1980, 572) spoznal, da je moč birokracije s tem ko je postala preveč vseobsegajoča, v nevarnosti. Po eni strani jo je zato videl kot neizogibno dejstvo, po drugi strani je izrazil dvome njenega vpliva na moderno javno upravo (Ringer 2004, 220–224). Ob tem že prej tudi Niskanen (1996) ugotavlja, da je resničen svet javne uprave drugačen in da je problem birokracije ravno v oblikovanju odnosa do civilne družbe. Farazmand (2010) zato birokracijo opisuje prek dveh perspektiv. Prva perspektiva je razlaga Webrovega idealno-tipskega koncepta birokracije kot najbolj učinkovitega tipa, opredeljenega s hierarhijo in enoto ukazov ter specializiranih nalog, ki temelji na načelu kadrovanja, na pravilih, regulacijah, uradni komunikaciji, administrativnih odločitvah in (birokratskemu) obnašanju. Drugi pomen birokracije pa se po Farazmandovem (2010) mnenju nanaša na katerokoli veliko organizacijo ali institucijo, organizirano s strukturo, procesi, normativnimi vrednotami, pravili, regulacijami. Prav ta perspektiva je v sodobnih družbah tudi najbolj razširjena (Farazmand 2010). Vendar Farazmand (2010) meni, da obstaja še tretji pomen birokracije. Trdi, da je birokracija aparat uprave, ter se sklicuje na kompleksne (javne) organizacije in (javne) institucije, ki morajo v svojem delovanju organizirati svoje delo na takšen način, da stvari tečejo, in se sklicuje na Webra (1947), da so »moderne družbe visoko organizirane in birokratizirane s posebnimi znanji in učinkovitostjo ter strokovnostjo nad razumevanjem povprečnih državljanov«.

⁹ Weber (1947) je idealni tip birokratske organizacije zgradil na naslednjih načelih: na stalni organiziranosti upravnih funkcij, utemeljenih s pravili, na razmejenih področjih odgovornosti za izvrševanje funkcij, torej na sistematični delitvi dela, na načelu hierarhije, jasni opredelitvi pomena prisile za njeno uporabo, formalizaciji organizacije, pisanih dokumentih in evidencah, selekciji osebja ter na napredovanju na osnovi tehničnih sposobnosti in jasnem ločevanju osebnega in organizacijskega življenja.

Spoznali smo, da je birokracija obsežen in kompleksen pojav in da je sprva imela, kot pravi Pečarič (2011a, 446), pozitiven predznak, saj je tak sistem zagotavljal stabilnost, zakonitost, enakost ter distribucijo dobrin in storitev, ki so bile v javnem interesu. Vendar se je zaradi vse hitrejšega razvoja zgodilo, da je tudi birokratski sistem postal okoren in neučinkovit (Rosser 2009; Seibel 2010, 719; Wilson 1887, 212), zaradi česar se birokratsko javno upravo v klasičnem smislu poskuša nadomestiti z novimi pristopi upravljanja. O razmerju med birokracijo in javno upravo je pisal tudi Charles T. Goodsell (1994) v delu *Primer za birokracijo: polemika o javni upravi* (ang. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*). Goodsell (1994) v preučevanju birokracije in javne uprave ne zanima, da ima birokracija vse značilnosti Webrovega tipa, pač pa opisuje njene negativne lastnosti (na primer rigidnost, odpor do sprememb, zatiran odnos do zaposlenih). Spoznava, da se od birokracije pričakuje, da bo reševala probleme, ne pa da bi pospeševala družbene spremembe. Zato pravi, da je glavna kritika namenjena birokraciji, usmerjena ravno k temu vidiku, da birokracija ni prilagojena na družbene spremembe, saj ne upošteva vplivov iz okolja, medtem ko bi morali organi javne uprave odprto zagovarjati družbene spremembe, zasledovati enakovredne javne politike ter biti (bolj) odgovorni do državljanov,¹⁰ saj javna uprava ni samo koncept, ampak predstavlja stičišče demokratične družbe, kajti v demokratičnih upravah je pomembno prav upoštevanje vrednot državljana (Perry in Wise 1990). Pečarič (2011a) nadalje meni, da je javna uprava del cikla oblikovanja ter ustvarjanja javnih politik. Birokracija pa je aparat uprave (pomembnost razmerja med javno upravo in birokracijo), saj morajo kompleksne javne organizacije in javne institucije v svojem delovanju organizirati svoje delo na takšen način, da stvari tečejo. A hkrati Pečarič (2011a) ugotavlja – če je včasih za birokracijo veljalo, da je predvsem hierarhična, elitistična, specializirana in dobro informirana, danes postaja ta vse bolj dostopna ter odvisna od informacij iz okolice. Pečarič (2011a) ob tem zaključuje, da je model birokracije vezan na opiranje na star način življenja in gre za nasprotje vsakemu sodelovanju s tem, ko daje prednost centralizirani oblasti in birokratski obstojnosti. Nekateri avtorji (Finer 1941; Friedrich 1940; Redford 1969) pa so medtem v svojih razmišljanjih pisali, da bi bila birokracija ter njeni nedemokratični procesi lahko izboljšani z demokratičnim upravljanjem.

¹⁰ Javnopravni subjekti nenehno stremijo k zagotavljanju svojega obstoja ter povečovanju moči, birokrati pa se zanimajo za svoje plače, rast svojega urada, javni imidž in ugled, kar je povezano z velikostjo njihovega oddelka (Ferfila in drugi 2002).

3.2 Razčlenitev odnosa med birokratskim in demokratičnim etosom

Razumevanje demokracije¹¹ se je in se še spreminja. Dahl (1989) pravi, da nobena demokracija¹² ne more biti povsem demokratična, da bi celo morali iskati novo demokracijo, saj so spremembe v demokraciji še (vedno) mogoče. V obdobju od 10. do 19. stoletja je bila poglobitna ideja, da je dobra vlada tista, ki je vlada predstavnikov (Keane 2009, 164). Kaj pa se dogaja z demokracijo, kot jo poznamo in doživljamo danes? Ali se v sami demokraciji dogaja transformacija v nekaj, kar je podobno post-demokraciji¹³? Kar daje naštetim vprašanjem težo, je nepopolnost dandanašnjih demokracij. Podobne so eksperimentu, kjer je končne rezultate treba še dodelati. Vendar lahko rečemo, da demokracija¹⁴ tudi danes še vedno ostaja tranzicija, saj ni nikoli polno uresničena, vedno je do neke mere nedokončana in defektna (Keane 2009, 816; Dahl 1989) ter ob tem opredeljena z različnimi modeli¹⁵ izvajanja skupnih (javnih) odločitev in oblikovanja skupnih pravil ter javnih politik skozi procese odločanja, kontroliranih s strani ljudi, ki jim je v korist prav demokratično delovanje (Grugel 2002, 238).

¹¹ Demokracija se je rodila iz odpora do tiranije. Nekateri so jo obsojali, češ da prinaša kaos, nihče ni predvidel njenega univerzalnega poziva. Še danes privlači milijone in budi strasti na svetovni ravni. Razumljivo, saj od ljudi zahteva, da si sami sebe predstavljajo kot nove in naj živijo, kot niso še nikoli. Posledica prenosa ideje demokracije iz mestnih držav v nacionalno državo je bila obenem priložnost za državljane, da participirajo in sodelujejo pri skupnih odločitvah, ki so bile bolj omejene kot v manjših sistemih. O prvi fazi demokracije sicer govorimo v 5. stoletju pr. n. š., ko so v Atenah vzpostavili zakonito vladavino zborovanja moških državljanov. Ženske, sužnje in tujce so izključili (Keane 2009, 4–24).

¹² Kar je treba še vedeti za potrebe našega raziskovanja, so Scharpfovi (2003) elementi vhodne demokracije, ki so: odprtost, transparentnost in informacijska pretočnost; legitimnost in avtorizacija; odgovornost in nadzor; institucionalizacija in formalizacija; participacija ter proporcionalnost in subsidiarnost ter elementi izhodne demokracije, ki so uspešnost, učinkovitost in harmonizacija.

¹³ Pomembno je, da govorimo o post-demokraciji in ne o zatonu demokracije, saj živimo v obdobju, ko je veliko demokratičnih institucij močnejših, kot so bile v preteklosti, prav tako imamo dandanes porast transparentnosti delovanja, povečane odgovornosti ali varovanja temeljnih pravic. Demokracija se krepi, problem pa predstavljajo javne politike, ki so vedno bolj brez pravih vsebin (Keane 2009).

¹⁴ Nelson (1996, 359) pravi, da v demokraciji brez participatornega etosa ni odzivnosti in odgovornosti.

¹⁵ Poznamo različne modele demokracije. Naj omenimo radikalne demokrate, ki spodbujajo širšo participacijo v oblikovanju javnih politik, poudarjajo deliberacijo, kjer je ambiciozen cilj preobraziti interesne agregacije in moči k enakosti državljanov v demokratičnem življenju (Smiley 1989, 299–318). Medtem ko je za Milla (1861) reprezentativna demokracija bistvo nacionalne in lokalne demokracije, Peters (2001) poudarja participativni model demokracije, ki je bolj politični model, star model, ter spodbuja participacijo javnih uslužbencev, vendar daje velik poudarek na uporabnike javnih storitev. Model ima tudi napake, saj lahko pride do neenakosti med rezultati in pričakovanji, ki jih imajo uporabniki in javni uslužbenci; v tem primeru govorimo o kontradiktornosti (Peters 2001, 352–354).

Da javna diskusija dovoljuje širok razpon (družbenih) akterjev, ki se angažirajo v odprte diskusije, te pa vodijo h kolektivnim odločitvam (Patten 2001, 221–224), omogoča deliberativna demokracija, imenovana tudi diskurzivna demokracija. Njen glavni namen je, da je demokratizacija države glavna prioriteta institucionalnih reform v 21. stoletju, kot tudi spodbujanje družbenega vložka za javno politično odločanje. Po Pattnu (2001, 236–237) je pomembno upoštevanje naslednjih korakov:

- javne konzultacije morajo vsebovati komunikativno racionalnost;
- deliberativni procesi morajo stremeti k razvijanju različnih recipročnosti, ki spodbujajo skupno razumevanje in med državljani ustvarjajo konsenz. Spoštovati je treba tako pravico posameznika kot številnih interesnih skupin. Razlike je treba jemati resno ter skupinam dati možnost, da same definirajo svoje identitete ter interese in kreirajo prostor za predstavnštvo. Proces¹⁶ morajo biti odprti in demokratično konzultivni, saj odprtost omogoča decentralizacijo in delitev informacij;
- poudarek je na kolektivnem odločanju, pri čemer morajo biti javne konzultacije povezane z resnično politiko javnih procesov. Ustvarjati se morajo priložnosti – tako za javno zagovorništvo kot za politično participacijo. Treba se je izogibati pretiranemu odločanju večine, saj morajo biti zaščitene tudi pravice manjšin.

Pomemben element deliberativne demokracije (tudi za raziskovanje koncepta nove javne službe) je prav v poudarjanju kolektivnega odločanja in v tem, da je podana možnost za vključevanje ter participacijo različnih interesnih skupin ter da se upoštevajo marginalna, obrobna mnenja (Patten 2001). Held (1992, 257–262) nadalje opredeljuje še participativni model demokracije, za katerega pravi, da je pomembna prosta dostopnost informacij, saj se le tako lahko sprejme najboljša možna javna politika. Da pa se spodbudi neposredno delovanje državljanov, je pomembno, da so javne uprave odprte ter odgovorne.

Do zdaj smo spoznali, da je birokracija kompleksen pojav, kar lahko trdimo tudi za demokracijo. O razmerju med demokracijo in birokracijo je pisalo že veliko avtorjev, ki se navadno sklicujejo na Webra. Brezovšek in Bačlija (2010) pa menita, da prevladujoči pogled na odnos med birokracijo in demokracijo razkriva, da demokracija potrebuje birokracijo, saj je vsaka sodobna demokratična država tudi birokratska.

¹⁶ Patten (2001, 236) opisuje proces oblikovanja javnih politik ter pravi, da je proces večnivojski in da se začne s politizacijo javnega problema ter vključuje vse aktivnosti oblikovanja ter formacije in se zaključi z implementacijo.

Prav Weber (1980) je predvideval, da bo birokracija postala univerzalna,¹⁷ saj je stalna spremljevalka demokracije, obenem pa trdil, da demokracija neizogibno pride v konflikt z birokratskimi namerami. Jackson (1986, 149) se je bal, da bi nas birokracija vse zaslužnija, saj je predvideval, da bo, ker je stalna spremljevalka sodobne demokracije, postala univerzalna. A Lynn (2001) odgovarja, da demokracija potrebuje pravno državo, varovanje enakosti pred zakonom ter kompetentno birokracijo, ki deluje v skladu s pravnimi normami. Farazmand (2010, 245–252) pa meni, da je birokracija ena najstarejših institucij vladanja, saj je preživela nešteto družbenih sprememb, vendar je enako pomembna tudi demokracija, saj ima tudi demokracija svojo zgodovino obstoja. Morda res ne tolikšne kot birokracija,¹⁸ vendar je prav tako doživela veliko sprememb – tako v teoriji kot v praksi. Birokracija je sinonim za kontinuiteto, red, učinkovitost, standardizacijo in racionalizacijo, demokracija pa sinonim za pravno državo, kjer suverenost pripada ljudstvu (Farazmand 2010; Pečarič 2011a). Čeprav sta birokracija in demokracija nasprotna pola, pa sta v moderni državi¹⁹ (lahko) zelo povezana (Farazmand 2010). Tudi različni opisi v literaturi opredeljujejo, da sta si birokracija in demokracija po navadi nasprotna koncepta, a hkrati poudarjajo, da sta v moderni družbi lahko povezana (Vigoda v Peters 2010, 642). Pečarič (2011a, 184-185) sicer meni, da je težava birokracije ravno v neupoštevanju drugačnega mnenja in da se s tem, ko birokracija ustvarja vse več pravil in postopkov, njena kompleksnost dviga ter širi in to samo z namenom, da zadovolji potrebo po lastni širitvi. Državljanom pa birokracija ne omogoča uporabe njihovega lastnega razuma ter jim ne omogoča demokratičnega upoštevanja vrednot, saj mora biti vse zakonsko predpisano (Perry in Wise 1990). Birokracija tako res temelji na pravilih in regulaciji, a je lahko kompatibilna z demokracijo, saj se prav s povečevanjem participacije državljanov birokracija lahko tudi demokratizira. Farazmand (2010, 256) to poimenuje kot reprezentativna birokracija. Gre za to, da se (javno) birokracijo naredi močnejšo z več predstavništva različnih interesov in družbenih komponent, s čimer se ustreže demokraciji (Grissom, Crotty in Crotty 2009, 912). Kar je pomembno, ker se je moč birokracije še okrepila, in to kljub temu, da so ji nekateri napovedali celo njeno smrt (Hwang 1999, 2–3). Izvajanje demokratične kontrole nad birokracijo ter njenim delovanjem zato ni lahka naloga, prav zaradi njene močne in odporne strukture (Hwang (1999).

¹⁷ Coyne (2008, 11–22) pravi, da bi se oblikovala t. i. univerzalna birokracija.

¹⁸ Torstendahl (1991, 47) meni, da birokratska moč ni konstantna, ampak je spremenljiva.

¹⁹ Moderne družbe so organizirane s posebnimi znanji in strokovnostjo (o tem Weber 1947).

Po drugi strani lahko demokracija blokira pozitivne prispevke birokracije (na primer uspešnost in učinkovitost) (Ringer 2004, 220), zato Etzioni Halevyjeva (1983) meni, da je smiselno poiskati možnost sobivanja demokracije in vedno močnejše birokracije ter v njunem odnosu čim bolj uskladiti kontradiktornosti. O demokraciji brez birokracije ne moremo govoriti, ker sta med seboj tako močno integrirani (Farazmand 2010). Nekateri avtorji (Osborne in Gaebler 1992; Meier in Bohthe 2007) celo pravijo, da birokracija postaja četrta veja oblasti. Za številne avtorje (na primer Weber 1980; Etzioni – Halevy 1983; Perry in Wise 1990; Ringer 2004; Seibel 2010; Brezovšek in Bačlija 2010; Pečarič 2011a) je birokracija hierarhična organizacija, kjer uradniki načrtujejo določene javne zadeve. Etzioni – Halevyjeva (1983) nadalje meni, da je vloga birokracije v demokraciji problematična, saj so demokratična pravila igre napačno definirana, tudi kontradiktorna ter nasprotujoča. Zato pravi, da birokracija za demokracijo ustvarja dilemo. Še posebej, ker birokracija postaja vedno bolj samostojna ter močna. Pravzaprav demokracija ustvarja dilemo za birokrate in uradnike, ker so demokratična načela kontradiktorna in postavljajo birokracijo v dvojni položaj. Tako je slednja oboje, samostojna in podrejena, odgovorna za svoja dejanja in subjekt za odgovornost ter spolitizirana in depolitizirana v enem in istem pomenu (Etzioni – Halevy 1983, 90). Spoznavamo, da odnos med birokratskim in demokratičnim etosom²⁰ res ni enostaven. Ker je birokracija vedno bolj avtonomna ter je in še raste njena sposobnost za spremljanje gospodarstva, je postala obenem grožnja kot hkrati tudi neizogibna za demokracijo. A kljub dejstvu, da je birokracija postala obsežna, moč birokracije ni ogrozila demokracije, obenem pa nihče od sodobnih teoretikov ni razlagal, da bi razvoj birokracije dejansko favoriziral demokracijo (Etzioni – Halevy 1983, 89). Vendar Etzioni –Halevyjeva (1983) meni, da je zgodovina dokazala možnost sobivanja obeh: (dokaj) močne birokracije in demokracije. Pravzaprav sta se razvijali sočasno, skoraj simultano. Bolj je bila birokracija močna, tem lažje in hitreje so se razvijale demokracija ter njene institucije (prav tam 1983, 89). Vprašanje pa je, ali so se demokratični in birokratski razvoji pojavili v istem času samo zato, ker so prerasli modernizacijo, ali ker je med njimi več direktne povezave?

²⁰ Êthos (grško: ἦθος) je starogrška beseda za značaj, duševno stanje, razpoloženje, duševno dispozicijo; lahko pomeni tudi način življenja. Etos, -a m (ê) knjiž. moralna struktura, npravstvena usmerjenost (Slovar slovenskega knjižnega jezika).

Etzioni – Halevyjeva (1983, 89–90) meni, da na eni strani ima birokracija moč, da ogroža demokracijo, po drugi strani pa demokracija ne more obstajati brez močne in neodvisne birokracije. Kaj pa je z močjo birokracije²¹ nasproti izvoljenim politikom? Ali je razvoj birokracije naredil takšen preboj, da daje posebno moč birokratom, da zdaj presegajo izvoljene politike (Etzioni – Halevy 1983, 148–149)? Razlog spremljanja razmerja moči med birokrati in politiki je ravno v tem, da je birokracija postala močnejša kot izvoljeni politiki. Birokracija predstavlja grožnjo demokraciji tudi v njenem kontroliranju izvoljenih politikov. To je indikacija moči birokracije in njene sposobnosti ogrožanja volilnih demokratičnih procesov. Ne gre za masivno moč birokracije, ampak ta primer kaže potencialno grožnjo demokraciji in je dejansko tisto, kar tehnokrati (in nekateri marksisti) pravijo, da se lahko pripeti (Etzioni – Halevy 1983, 157–159). Meinzer (1973, 68) ob tem še pravi, da birokracija, ki je izolirana od politike, ni demokratična, po drugi strani pa je hlapčevska do politike ter žali koncepte objektivnosti in enakosti. Meni še, da je birokracija svojo moč v resnici še povečala. Zato vzpostavljamo še pomen odgovornosti, toliko bolj politične, ki po mnenju Gormleyja in Balleja (2004, 9–12) »promovira odgovornost za konstituiranje osrednjega sredstva za urejanje večplastnih družbenih pričakovanj«. Etzioni (1996 1997) pri tem izpostavlja še velik pomen družbene odgovornosti,²² za katero meni, da je skupek medsebojnega dialoga – dialoga med družbenimi akterji in med birokrati. Spoznavamo, da so znotraj birokracije, njene organizacijske oblike, zelo pomembni birokrati, ki po mnenju Asmeronove in Reiso (1996, 36–40) igrajo zelo pomembno vlogo, da se ideje javnih politik sploh lahko uresničijo. Birokrati naj ne bi bili člani strank in naj bi sebe videli kot profesionalce, pri svojem delovanju pa naj ne bi bili odvisni od politikov (Weber 1980).

²¹ Na eni strani naraščajoča moč birokracije, na drugi strani relativno močna demokracija, ki ne more obstajati brez močne in neodvisne birokracije. Slednja lahko predstavlja grožnjo demokraciji, kar sicer lahko služi kot spodbuda za večjo učinkovitost državne dominacije in v nekaterih primerih za državno represijo. Birokracija predstavlja grožnjo demokraciji v njenem povečanem kontroliranju izvoljenih politikov (Etzioni – Halevy 1983, 91).

²² Na to, kako naj deluje dobra družbena skupnost, skuša odgovoriti komunitaristična teorija. Etzioni (1995 1996) predlaga novo zlato pravilo, ki pravi, da je za vzpostavitev dobre skupnosti treba vzdrževati ravnotežje med družbenimi vrednotami in posameznikovimi pravicami. Zato diskurz družbene odgovornosti razporeja odgovornost tako med posameznika kot med skupnost.

Vendar birokrati nikoli niso popolnoma izolirani od političnega procesa. Kot bližnji svetovalci in zaupniki političnih oseb so pogosto vpleteni v formulacijo in implementacijo javne politike, a morajo biti nevtralni. Temeljno pravilo odnosa med politiki in birokrati je, da morajo prvi zaupati slednjim neodvisno od strankarske pripadnosti, uradniki pa morajo politikom ponuditi svoje neodvisne ekspertize in presoje (Haček 2001). Nevtralnost sicer ne pomeni, da višji uradniki ne morejo biti vpleteni v oblikovanje javnih politik (Asmeron in Reis 1996, 8), vendar nevtralna birokracija lahko prispeva k stabilnosti demokratičnega političnega sistema (Asmeron in Reis 1996, 8–9). Ideja o nevtralnosti se je iz zahodne Evrope počasi razširila po svetu, nikoli pa ni dosegla vseh delov. Indikatorji nevtralnosti so ohranjanje distance, ne biti vpleten, se ne zavzemati za stran ter biti indiferenten (Asmeron in Reis 1996, 36–40). Kot takšen je koncept nevtralne birokracije²³ zelo preprost. Politiki naj vladajo, birokrati naj upravljajo svoje delo. Politiki naj bodo kompetitivni na politični areni, enako birokrati na administrativni areni. Zato Asmeronova in Reiso (1996, 41) poudarjata, naj se birokratski in demokratični etos ne mešata, saj, kot pravita, sta nasprotna pola iste dimenzije in tam, kjer se en širi, naj se drugi zreducira ter obratno. V svojem delu *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* iz leta 1981 pa Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam in Bert A. Rockman opisujejo štiri različne podobe odnosa med politiki in birokrati, ki so rezultat njihove primerjalne študije. V skladu s prvo podobo, ki je najzgodnejša teorija o odnosu med politiki in birokrati ter je v marsičem tudi najenostavnejša, je izvajanje politik izključno v pristojnosti birokratov, medtem ko so politiki odgovorni za oblikovanje politik in za artikulacijo interesov.²⁴ Druga podoba predpostavlja, da tako politiki in birokrati sodelujejo pri oblikovanju politik. Vendar uradniki zbirajo podatke ter posedujejo znanje, politiki pa v proces vnašajo interese in vrednote. Tretja podoba opisuje sodelovanje birokratov in politikov pri oblikovanju politik. Razlika je le v tem, da politiki izražajo široke ter različne interese, birokrati pa ožje.²⁵ Četrta podoba je domneva, ki predvideva izginotje razlik med vlogami politikov in birokratov ter jo Aberbach, Putnam in Rockman (1981) poimenujejo kot čisti hibrid.

²³ O konceptu nevtralnosti birokracije govori tudi Caiden (1996, 40).

²⁴ Caiden (1996) meni, da naj bi skladno s to predstavo v procesih oblikovanja javnih politik sodelovala le politika.

²⁵ Gre za prve korake k politizaciji uprave (birokracije) (Aberbach, Putnam in Rockman 1981, 16).

3.3 Uprava in njene značilnosti (razvoj javne uprave, teoretski pristopi, reforme)

Izraz uprava pozna javni in zasebni sektor ter vsaka organizacija; gre za dejavnost, ki je vezana na obstoj določene organizirane dejavnosti (Rakočević 1991, 18). V doktorski disertaciji bomo pojem uprave uporabljali v pomenu javne²⁶ ali državne uprave.²⁷ Pojem upravljanje²⁸ je širši pojem in o njem govorimo, kadar gre za odločanje o potrebah in o načinu zadovoljitve teh potreb (Bučar 1969). Uprava je postala pomemben dejavnik vplivanja na vsestranski razvoj družbe in na posameznika. O upravi in upravljanju so pisali številni slovenski²⁹ in tuji avtorji (na primer Stillman 1996; Denhardt 1991; Lane 1995; Gordon in Milakovich 1995). Stillman (1996, 3) ugotavlja, da je veliko različnih opredelitev in poskusov definiranja pojma uprave. Večina opredelitev ima vsaj šest skupnih točk:

- uvrščanje sfere uprave v izvršilno vejo oblasti;
- formulacija in implementacija javnih politik;
- vpletenost v upoštevanje problemov, ki se nanašajo na človekovo ravnanje in napore;
- sfera, ki jo je mogoče razločevati od zasebnega sektorja;
- proizvodnja javnih dobrin ter storitev;
- ukoreninjenost v pravni sistem;
- zavzemanje za izvrševanje zakonov (Stillman 1996).

²⁶ Javna uprava je odločanje o javnih zadevah in o uresničevanju družbenih koristi. Je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti (Šmidovnik 1985; 1998, 1076). V upravni sistem sodijo javne službe, ki zagotavljajo dobrine in storitve, nujno potrebne pa so za delovanje posameznega družbenega sistema (Trpin 1993, 17).

²⁷ Državna uprava je ožji pojem od javne uprave in je del dejavnosti, ki se izvajajo v javni upravi (Virant 1998, 63). V sodobni, razviti in demokratični državi vse bolj postaja instrument urejanja gospodarskih dejavnosti in nosilec javnih služb (Trpin 1998).

²⁸ Upravljanje lahko opredelimo kot usmerjanje in izvrševanje nalog, ki se dotikajo skupnih družbenih dejavnosti in so v javnem interesu celotne družbe (Brezovšek in Bačlija 2010, 19). Za Pusića (1985) je upravljanje vsaka kontinuirana dejavnost povezovanja ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev, zato mora potekati po pravilih. Šmidovnik (1985) pri opredelitvi pojma izhaja iz sistemske teorije. Pravi, da upravljanje vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji – od določitve ciljev, njene strokovne konkretizacije in obdelave, do neposrednega izvajanja ter prek povratnih informacij v obratni smeri.

²⁹ Pojem uprava se v organizacijskem smislu uporablja za označevanje določene organizacije ali organov ali celo za konkretno organizacijsko obliko posameznih organov in organizacij, v funkcionalnem smislu pa se izraz uporablja za označevanje določenega delovanja (Rakočević in Bekeš 1994, 10). Pojem je ožji od upravljanja (Grafenauer in Brezovnik 2006, 35–38). Kot pravi Virant (2004, 18), uprava ne pomeni odločanja o ciljih, temveč njihovo izvrševanje, saj se vse odločitve sprejemajo na najvišji politični ravni, nato pa se posredujejo upravi, ki mora politične odločitve v okviru svojih pristojnosti tudi izvršiti. Virant (1998, 17) jo opredeljuje še kot proces oziroma dejavnost, Haček (2001, 30) pa pravi, da je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih.

Kot poudarja Lane (1995, 2–3), se upravo lahko opredeli še kot institucionalni okvir za izvajanje različnih političnih odločitev z dominantnim ciljem javnega interesa ali pa kot del procesa upravljanja, medtem ko Sahni in Vayunandan (2010, 1–10) upravo opredeljujeta kot produkt evolucijskega procesa ter pravita, da gre za staro disciplino, kot je stara sama civilizacija, da pa ima lahko najmanj štiri³⁰ različne pomene. Pogosto z izrazom uprava označujemo sam proces sprejemanja odločitev (odločanje) (Bučar 1969; 1981) ali pa pravimo, da gre za upravljanje³¹ javnih programov (Denhardt 1991, 13). Upravo lahko opredelimo še kot skupek vseh procesov, organizacij in posameznikov, katerih naloga je izvrševanje zakonov in drugih pravil, sprejetih oziroma izdanih s strani zakonodajne, izvršilne ali sodne veje oblasti (Gordon in Milakovich 1995, 16). Pomembna komponenta je tudi upravni sistem,³² ki skupaj z upravljavskimi sposobnostmi³³ uresničuje različne javne potrebe in interese ter rešuje skupna družbena vprašanja, saj spada med odprte sisteme, kar je tudi razlog, da se mora odzivati na pritiske iz okolja (Šmidovnik 1985, 34). Da bi lažje razumeli proces upravljanja, moramo omeniti avtorje, ki jih današnja moderna upravna znanost šteje med svoje pionirje. Obenem naj še pojasnimo, da bomo v doktorski nalogi izraz birokracija uporabljali v smislu organizacijske oblike oziroma Webrovega klasičnega pojmovanja uprave, medtem ko bomo pojem uprava uporabljali v sodobnem smislu. Vprašanja moči in položaja države v družbi niso nova, saj so bila v glavnem že skrb filozofov. Pri opredelitvi koncepta birokratske države je Max Weber³⁴ izhajal iz filozofije razsvetljenstva.

³⁰ Kot disciplino; vejo učenja oziroma intelektualno disciplino; kot vrsto dela, profesijo, okupacijo, ki vključuje znanje in izobraževanje; kot proces, skupek aktivnosti za izvajanje javne politike za proizvajanje javnega dobrega ter zagotavljanje javnih služb ter kot sinonim za kabinet ali vlado, skupino oseb, ki je zadolžena za javne zadeve (Sahni in Vayunandan 2010, 2–3).

³¹ Bučar (1969) pravi, da upravljanje poteka prek različnih faz. Te so: ugotovitev potrebe, zbiranje informacij (ugotavljanje dejanskega stanja), oblikovanje različnih alternativ (možnost razrešitve problema), izbor med alternativami (odločanje v ožjem smislu), nadzor nad izvajanjem odločitev. Pečarič (2011a) pravi, da je upravljanje univerzalen sodoben pojav in da, kjer ni odločanja, ni upravljanja.

³² Upravni sistem je sestavljen iz upravnih organizacij, ki so organizirane skupine medsebojno povezanih ljudi, katerih naloge so usmerjene v doseganje skupnih ciljev (Pusić 1985, 63). Pomembna komponenta upravnega sistema so konkretni cilji ljudi ter odnosi med vlogami in elementi v sistemu ter med ljudmi, ki so nosilci različnih vlog in interesov v sistemu. Tu so še metode dela, ki so kazalec utrjenega načina delovanja pripadnikov sistema, katerega namen je doseganje ciljev (Bučar 1981, 18; Haček in Bačlija 2007, 23–24).

³³ O dimenzijah upravljavskih sposobnosti govorita tudi Polidano (2000) in Grindle (1996). O dinamični upravljavski sposobnosti, ki jo ima tudi država in povezuje štiri področja sodobne družbe, govori Cheung (2005; 2009). O profesionalni kompetentnosti, ki je usmerjena v dobre rezultate in v učinkovitost pa Farazmand (2002, 129).

³⁴ Najbolj znani Webrovi politični deli sta *Parlament und Regierung im Neugeordneten Deutschland (1918)* in *Politik als Beruf (1919)*, kjer je obravnaval koncept birokratske države (Overeem 2009, 72–74). Weber je videl birokratsko organizacijo kot hierarhično urejeno upravno organizacijo, kjer odnosi podrejenosti temeljijo na natančni razdelitvi pristojnosti glede na specializacijo narave dela in strokovne zahtevnosti določenega opravila (Brezovšek in Bačlija 2010, 32).

Omenjeni sociolog je leta 1922 postavil klasično opredelitev birokratske organizacije. Weber (1947) je namreč želel s teorijo modela birokratske organizacije³⁵ opredeliti najustreznejši način upravljanja, ki bo vodil do učinkovitih rezultatov v vseh situacijah. Marx (1951; 1967) je birokracijo opisal kot državno zavest, kot državno moč ali splošni interes, ki ga birokracija pripisuje sama sebi.³⁶ Nadalje birokracijo opisuje še kot formalnost, ki ceni samo sebe, ali pa kot krog, saj je nihče ne more zapustiti. Med prvimi kritiki birokracije je bil prav Max Weber³⁷ sam, saj je menil, da »ko je birokracija ustvarjena, jo je skoraj nemogoče uničiti«. Webrov (1947) pogled na birokracijo je tako ambivalenten. Priznal je njene pozitivne lastnosti, a se je hkrati bal njenih negativnih (rutina, podrejanje disciplini, prevelik razvoj birokratskega aparata). Kot je že sam Max Weber ugotovil, je realna birokracija manj optimalna. Prav tako se lahko vsaka od njegovih poglavitnih lastnosti sprevrže v njihovo nasprotje. Da gre pri birokraciji za »vladavino prava prek birokratizacije družbe«, meni Etzioni – Halevyjeva (1983). O pozitivnih vidikih birokracije pri zagotavljanju enakosti je razpravljal Peters (2010). Farazmand (2010) k temu dodaja, da je imela Webrova paradigma birokratske organizacije do 70. let prejšnjega stoletja tako močan vpliv, da je bila temelj mnogim organizacijskim teorijam in je na področju javne uprave predstavljala prevladujoči model. Lahko rečemo, da je Webrov model racionalne birokratske organizacije idealen, njegova glavna kritika, pomembna tudi za naše raziskovanje, pa je, da model ni upošteval vplivov iz okolja, hkrati pa je poudarjal prevelik nadzor nad upravnim odločanjem, prevelika pasivizacija ustvarjalnosti pa lahko vodi v organizacijsko okostenelost ter v odmik od realnosti (Ferfila in drugi 2002, 162–163). Weber je premalo pozornosti posvetil tudi neformalnim dimenzijam birokracije, to je medčloveškim odnosom, vendar je kljub vsemu njegov koncept ključna osnova za razumevanje formalne institucionalne strukture javne uprave³⁸ (Haček 2009, 33–35). Goodsell (1994) ugotavlja, da birokracija zahteva stabilno, homogeno okolje, zato ni primerna v okolju, ki se hitro in intenzivno spreminja. Prav tako lahko prevelika specializacija uradnikov vodi do njihovega nezavedanja večjih posledic svojih dejanj. Kritika birokracije je vezana še na račun njene togosti, fenomena skupine razmišljanja ter neupoštevanja drugačnega mnenja.

³⁵ Značilnosti birokratske organizacije so: hierarhična piramida; utrjena rutinizirana delitev dela; profesionalnost in specializacija zaposlenih; abstraktna pravila o strukturi in dejavnosti organizacije; depersonalizacija odnosov; formalni načini komuniciranja; ločitev politike in uprave (Ferfila in drugi 2002, 163).

³⁶ Marksizem je temeljil na ideji, da birokracija zastopa interese močnih (Goodsell 1994).

³⁷ Weber (1947) razlikuje tri tipe avtoritet: tradicionalno, birokratsko in karizmatično.

³⁸ Vendar je uprava od nekdaj doživljala krizo identitete (Storing in drugi 2010, 621–633).

Slabost birokracije je torej prav v tem, da lahko privede do obravnave posameznika kot brezosebne predmeta. Zelo odmevna je še Webrova metafora o zlati ali jekleni kletki, v katero se ujamejo državljani modernih družb, ko prevelika diferenciacija institucij, v katerih delujejo, otežuje izbiro in postane še tako bleščeča kletka vedno samo kletka ali, če rečemo, zapora, ki omejuje pestrost (Weber 1988, 206). Vendar kljub skrajno pesimističnemu mnenju o prihodnosti, ki z birokratizacijo ter skrajno racionalizacijo ustvarja družbo kot kletko, so še danes kljub spremenjenim okoliščinam zahteve po racionalni, učinkoviti, uspešni in ekonomični državni upravi ostale in so dokaj univerzalne tudi vnaprej (Brejc 1996; 1997). Eden izmed klasičnih upravnih teoretikov je še Woodrow Wilson. Leta 1887 je v reviji *Political Science Quarterly* objavil članek z naslovom *The study of administration*. Bolj znan je kot predsednik Združenih držav Amerike (ZDA) in oče Lige narodov, manj znan je njegov prispevek o javni upravi v ZDA, ki je pravzaprav presenetljiv, saj je bila v tistem času upravna veda znanstvena disciplina le v Evropi, medtem ko je bila v ZDA bolj ali manj neznan. Kot glavne značilnosti Wilsonovega eseja lahko izpostavimo, da je skušal opozarjati na spremembe, ki so se v prvem stoletju ameriške ustavnosti zgodile pri delovanju oblasti. Spoznal je, da postajajo funkcije oblasti vse kompleksnejše in težavnejše, poleg tega tudi številčnejše. Lotil se je preučevanja tematike dihotomije³⁹ med upravo in politiko. Pri tem področje uprave opisuje kot poklicno področje, za katerega meni, da naj bo oddaljeno od političnih prepričanj. Pravi, naj bo uprava del političnega življenja le toliko, kolikor so stroji del izdelanega proizvoda (Wilson 1887, 210). Strogo ločuje med sfero uprave in politike – obravnava administrativno upravljanje kot predmet, popolnoma ločenega od politike – in pravi, da čeprav politika določa naloge uprave, slednja z njo ne sme manipulirati. Temeljna predpostavka Wilsonovega razmišljanja je opredelitev široke diskrecijske pravice uprave, njenega optimizma glede nesebičnosti, usposobljenosti ter objektivnosti. Štejemo ga za prvega avtorja, ki je opozoril na vidik racionalnosti v javni upravi. Menil je, da je pri preučevanju javne uprave pomembno še odkrivanje značilnosti njenih metod ter organizacije dela. Zavzemal se je, da se storitve uprave opravijo kar najbolj optimalno, a z malo stroški in energije. Opisoval je še, da mora uradnik v svojem delovanju služiti, a ne samo nadrejenemu, ampak celotni skupnosti in to z uporabo svojih talentov. Po Wilsonovem mnenju mora uprava zasledovati transparentnost ter ustvarjati argumentirane javne kritike.

³⁹ Overeem (2009, 59) pravi, da se je Wilson kljub zavedanju o povezovanju in prekrivanju uprave in politike zavzemal, da bi ostali ločeni.

Wilson (1887) se je zavzemal za strokovnost uslužbencev, prav tako pa je krivil strogo pojmovanje delitve oblasti, v kateri je videl prepreko, ki je močno ovirala učinkovitost kot zanj najvišjo vrednoto. Z vidika našega raziskovanja je pomembno še dejstvo, ki ga je izpostavil, in sicer da mora uprava na vseh točkah upoštevati javno mnenje (Wilson 1887, 212). Med pomembne avtorje klasičnega pristopa pisanja o upravi uvrščamo še ameriškega avtorja Franka J. Goodnowa. Njegovo delo iz leta 1900 se imenuje *Politics and Administration*. Podobno kot Wilson (1887) je tudi on trdil, da se je treba v sodobnih razmerah manj osredotočati na ustavno načelo in pravo ter dati večji poudarek dajanju pooblastil upravi ter izpopolnjevanju uprave. Njegov prispevek je manj poznan kot Wilsonov esej, kljub temu pa je njegov doprinos v raziskovanju dileme⁴⁰ o vlogi javnih uslužbencev v procesu oblikovanja politik pomemben. V preučevanju se sprašuje, do katere mere naj javni uslužbenci sodelujejo v procesih oblikovanja javnih politik, da njihovo sodelovanje ne bo spodneslo vloge političnih funkcionarjev, saj javnost na njih gleda kot na odgovorne pri oblikovanju javnih politik. Menil je, da so veliki problemi sodobnega javnega prava skoraj izključno upravne narave (Goodnow 1900).

V procesih oblikovanja javnih politik se je vloga uprave skozi čas spremenila. Aberbach, Putnam in Rockman (1981) v svoji študiji štirih podob upravnopolitičnih interakcij pišejo o vedno večji vlogi uprave, vendar se v svojem pisanju v večini osredotočajo samo na opisovanje vlog, ki jih imata uprava (birokracija) in politika. O odnosih med politiko in upravo v procesih oblikovanja javnih politik ter o njuni moči je v svoji študiji z naslovom *The Relationship Between Civil Servants and Political Executives: A Preliminary Comparative Examination* iz leta 1986 pisal Guy B. Peters, ki je na osnovi dostopnih študij in na podlagi spremenljivk (ljudje, strukture, vedenje in moč) predstavil delovanje upravnih sistemov. Razvil je pet idealno tipskih teoretskih modelov odnosov med politiko in upravo v procesih oblikovanja politik, ki se v največji meri nanašajo predvsem na odnose med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji.⁴¹

⁴⁰ Klasični pisci, ki so pisali o upravnopolitični dihotomiji, so verjeli v ločenost obeh sfer. Kar razlagajo tako, da so zahteve, s katerimi se sooča ali politični funkcionar ali visoki javni uslužbenec, različne, prav tako pa so različne tudi sposobnosti, ki jih mora obvladati politični funkcionar ali visoki javni uslužbenec (Aberbach, Putnam in Rockman 1981, 84).

⁴¹ Guy B. Peters v kasnejših delih (na primer iz leta 1988) opisuje modele kot orodje za primerjavo idealnega sveta z realnim.

Idealno tipski teoretski modeli odnosov med politiko in upravo so: formalni, etastični, funkcionalni, tekmovalni model in model administrativne države (Peters 1986).

a) Prvi model je formalni model, katerega korenine segajo v konec 19. stoletja. V tem modelu sta vlogi politike in uprave v procesih oblikovanja javnih politik strogo ločeni, politika ima v njih bistveno večjo moč. Administrativna vloga javnega uslužbenca je omejena na izvrševanje vsega, kar mu nadrejeni politični funkcionar odredi. Model funkcionarjem podeljuje popolno politično odgovornost, javnim uslužbencem pa omogoča večjo funkcionalno odgovornost (Peters 1986). Peters (1986, 5) meni, da model odseva najrealnejšo podobo odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, ki ga vidi najširša javnost.

b) Drugi model, ki opisuje odnos med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, se po Petersu (1986) imenuje etastični model. V tem modelu imata politična in upravna elita zelo podobne interese, ideje, cilje in vrednote. Javni uslužbenci in funkcionarji se zavzemajo za tekoče delovanje izvršilne veje oblasti, čeprav predstavljajo »različne igralce istega moštva« (Olsen 1983, 120). Za ohranitev oblasti in normalno delovanje morajo medsebojno sodelovati. Ta model lahko imenujemo tudi model vaškega življenja, zelo podoben mu je funkcionalni model. Peters (1986) meni, da je zelo težko ugotoviti, kdo ima večjo moč v procesih oblikovanja javnih politik, zato zaključuje, da imata tako politika kot uprava v tem modelu zelo veliko moč.

c) Tretji model odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci je funkcionalni model, ki predstavlja nadaljevanje etastičnega modela. Peters (1986) pravi, da funkcionalni model predvideva integracijo političnih in administrativnih elit na osnovi področij njihovega dela, kot še povezovanje z drugimi akterji, ki delujejo na tem področju. Zunaj tega področja funkcionalni model ne privedeva nobenih povezav. V funkcionalnem modelu je poudarjena vertikalna integracija s poudarkom na močnejših stikih znotraj določenega dela družbe. Vzpostavlja se sodelovanje in ne splošna integracija elit, ampak integracija delov politike in uprave, ki imajo podobne interese, ideje, cilje in vrednote. Peters (1986) meni, da imata v tem modelu tako politična kot administrativna elita veliko moč.

d) Četrty je tekmovalni model, katerega osnovna značilnost je konflikt med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji. Lahko rečemo, da je to tipičen model odnosov med politiko in upravo. Značilno je tekmovanje za prevlado v procesih oblikovanja javnih politik. Največkrat so vzrok tekmovalnosti različni pogledi na vsebino konkretnih javnih politik. Poznamo tiho (pasivno) in glasno (aktivno) tekmovalnost. V tem modelu politika in uprava tekmujeta za uveljavitev lastnih interesov, idej, ciljev in vrednot. Tekmovalen odnos med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci je lahko aktiven in tudi popolnoma nameren. Po drugi strani pa, kot pravi Peters (1986), lahko javni uslužbenci branijo svoje oddelke pred posegi od zunaj ali pred posegi, ki ne razumejo upravljanja. Vendar je na vprašanje, katera bo imela v procesih oblikovanja javnih politik večjo moč,⁴² odgovor odvisen od mnogih dejavnikov, saj so po eni strani v tekmovalnem modelu politični funkcionarji zelo pomemben akter pri sprejemanju odločitev ter imajo s tem veliko moralno moč, zato Peters (1986) meni, da je pomembna narava konflikta, ki odloča zmagovalca od primera do primera posebej.

e) Zadnji model je model administrativne države, ki ga imenujemo tudi uradniški model. V tem modelu je prisotna izrazita upravna dominacija nad politiko, saj uprava nadzoruje velik del proceduralnega postopka, znotraj katerega pospešuje ali zavira sprejem določenih odločitev ter predstavlja nasprotje formalnemu modelu (Peters in Pierre 2001, 5). Peters (1986) meni, da je vzrok, da so javni uslužbenci v procesih oblikovanja politik vse bolj prisotni, v tem, da je obseg dela vedno večji, prav tako so problematike vedno bolj kompleksne ter tehnično zahtevne, politični funkcionarji pa ne morejo vsega dela opraviti sami. Peters (1988, 159) pravi, da gre za prostovoljno odločitev političnih funkcionarjev, da javnim uslužbencem prepustijo del avtoritete.

Peters (1988, 161–167) še meni, da so v modelih v večini povezujoči se odnosi. Izpostavlja le tekmovalni model, za katerega pravi, da je vzorec odnosov v tem modelu drugačen, in ga opiše za borbenega oziroma ostrejšega. Vendar v današnjih časih, ko se res kažejo nekatere težnje k prevladi uprave nad politiko, na to odgovarja Caiden (1996, 30), da »si malokdo verjetno res želi vrnitve skoraj popolnoma pasivne in nemočne uprave v procesih oblikovanja javnih politik«.

⁴² Peters (1988, 145–146) spoznava, da je moč zelo pomembna, vendar je njen koncept težko meriti. Richardson (2000) na to odgovarja, da v okviru moči lahko govorimo o potencialni ali dejanski interakciji med različnimi akterji, kjer je en akter močnejši kot drugi.

Po mnenju Petersa (2001, 182) je razmerje med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji tako neformalno kot formalno, ter izpostavlja pomembnost njunih kooperativnih odnosov. Za potrebe našega raziskovanja omenjamo še Petersovo dimenzijo⁴³ upravne politike, saj, kot pravi, imajo javni uslužbenci stike s političnimi funkcionarji (zakonodajalci, funkcionarji v izvršilni veji oblasti, predstavniki regionalnih in lokalnih oblasti itd.) in tudi z neuradnimi političnimi akterji, po večini s predstavniki interesnih skupin. Pri tem omenjeni avtor (2001, 183–184) loči formalne in neformalne stike, ki pa jih ni mogoče vedno popolnoma jasno razločevati. Tako prehajamo na eno izmed pomembnih družbenih interakcij (tudi za naše preučevanje) v procesih oblikovanja javnih politik,⁴⁴ to je konflikt med zahtevami skupin pritiska (interesnimi skupinami) in vlogo uprave ter javnimi uslužbenci. Na eni strani je institucija oblasti, ki predstavlja avtoriteto države, nepristranskost, na drugi strani so specializirane skupine, ki predstavljajo zelo ozke interese in zahtevajo neko prednostno ravnanje v svojih zahtevah. Takšna delitev vloge države in interesov ter njunih odnosov je različno razumljena v različnih političnih kulturah. Obenem imajo tisti akterji, ki posedujejo v konkretni situaciji več pomembnih virov, večjo moč kot akterji, ki teh virov v dani situaciji nimajo. Daugbjerg (1997) zato loči med strukturno (pozicijsko) močjo, ki jo povezuje s pravili, postopki, ter med nestrukturno močjo, ki izvira iz konkretnih situacij, kjer akterji uporabljajo svoje vire in sposobnosti, da dosežejo cilj. Pravi, da se med akterji (javnimi uslužbenci in civilno družbenimi akterji) vzpostavlja odnos premoči (Daugbjerg 1997, 17). Naj za razumevanje odnosov med javnimi uslužbenci in interesnimi skupinami (skupinami pritiska) izpostavimo še možne oblike interakcij po Petersu (2001, 187–210) ter njegovo klasifikacijo odnosov, ki je sestavljena iz štirih kategorij.

a) V prvi kategoriji interakcij med javnimi uslužbenci in interesnimi skupinami (skupinami pritiska) so slednje označene kot legitimne. Interesne skupine predstavljajo dejstvo v političnem življenju in so legalno ter uradno vključene v proces oblikovanja in upravljanja javnih politik.

⁴³ V prvi dimenziji, ki jo imenuje notranje-zunanje, je na eni strani politična aktivnost znotraj upravne organizacije, ki sprejema veliko pobud s strani interesnih skupin, političnih strank, izvršilne veje oblasti in drugih virov z namenom oblikovanja politik. V drugi dimenziji so politične aktivnosti usmerjene v vzdrževanje, rast in preživetje upravne organizacije. V realnem svetu obe obliki političnega delovanja nista tako idealno ločeni (Peters 2001, 183–184). Peters (2001, 220) dodaja, da ima velik vpliv na procese še javno mnenje, čeprav, kot pravi Meier (2000, 52), je vpliv javnega mnenja še dokaj neraziskano področje.

⁴⁴ V nadaljevanju disertacije interakcije med javnimi uslužbenci in interesnimi skupinami empirično preverimo na primeru Slovenije. Naj dodamo, da Matheson in drugi (2007, 8) menijo, da se posamezniki o interakciji z javnimi uslužbenci odločijo na podlagi upoštevanja različnih možnih alternativ ter, kot pravi Dunleavy (1991, 1–3), pri tem iščejo priložnosti za povečanje njihovih (osebnih) koristi.

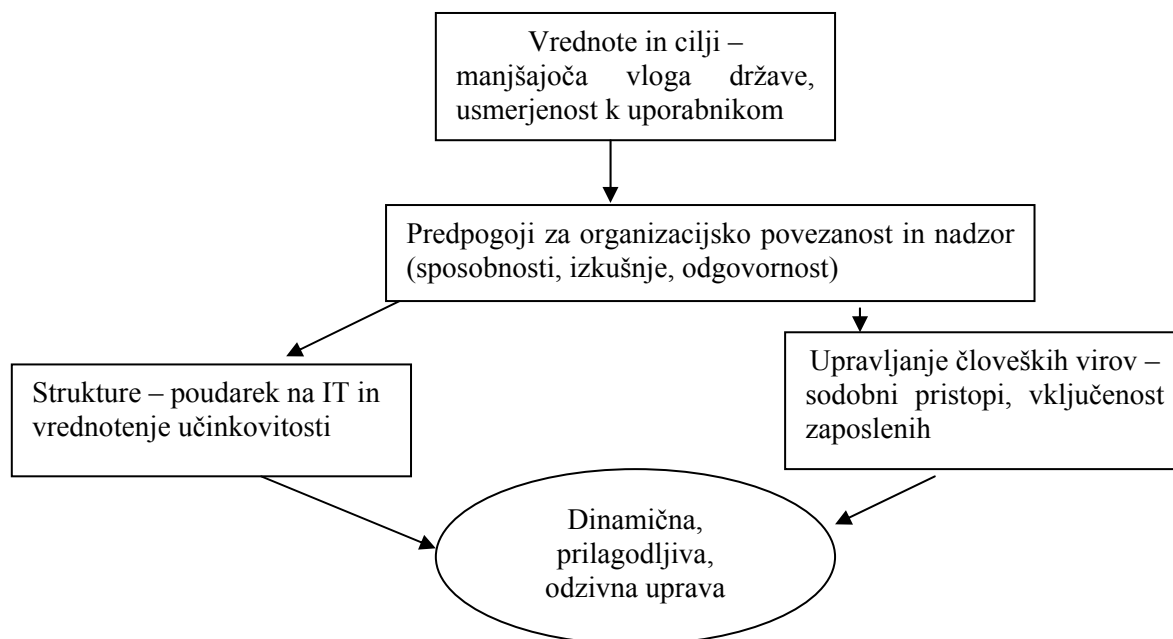
b) V drugi koncepciji interakcij med javnimi uslužbenci in interesnimi skupinami (skupinami pritiska), ki jo je razvil Joseph LaPalombara (1963, 272–274) posamezna interesna skupina v očeh uprave dobi ekskluzivno predstavniško pravico za določen družbeni sektor ali pa celo med izbrano interesno skupino in javno upravno organizacijo obstaja tesna medsebojna povezanost.

c) V tretji koncepciji interakcij med javnimi uslužbenci in interesnimi skupinami (LaPalombara 1963, 306–307) je značilna sorodnost oziroma tesni odnos med interesno skupino in oblastjo ali vladajočo stranko. Vendar, kot meni LaPalombara (1963, 265), »celo najbolj totalitarni politični sistemi vidijo v interesnih skupinah določene koristi in se trudijo z njimi oblikovati odnose«.

V interakcijah z interesnimi skupinami (uporabniki javnih storitev) mora uprava (javni uslužbenci) ostati (družbeno) odgovorna do uporabnikov⁴⁵ javnih storitev (Gormley in Balla 2004, 41), saj, kot pravita Hadley in Young (1990, 46), uprava obstoji prav zaradi uporabnikov in ne obratno. Omenjena avtorja še trdita, da so »uporabniki javnih storitev oziroma državljani stranke javne uprave in sooblikovalci javnih politik in ne (več) le predmet uradniškega dela«. Hadley in Young (1990, 46) nadalje opisujeta, da usmerjenost k uporabnikom predvideva določene korake: od opredelitve poslanstva do oblikovanja javnih storitev po meri uporabnikov, do sistema upravljanja človeških virov, vrednotenja odnosov po kriterijih kakovosti storitev, dejanski vpliv uporabnikov pa je lahko kljub formalno razvejani mreži oblik sodelovanja majhen. Koncept usmerjenosti k uporabnikom vključuje še pomembnost informacijske obveščенosti uporabnikov, sodelovanje uporabnikov ter upoštevanje glasu uporabnikov. Pri izvajanju usmerjenosti uprave k uporabnikom je pomembna še decentralizacija uprave, in sicer zaradi lažje odzivnosti in prilagajanja konkretnim uporabnikom. Hadley in Young (1990) izpostavljata še pomembnost razvijanja odnosov uporabnikov z lokalnimi oblastmi, ustrezno usposabljanje javnih uslužbencev ter vpliv uporabnikov na oblikovanje javnih storitev. Oblikovala sta model s ključnimi elementi odzivne javne uprave (glej Sliko 3.1), ki poudarja vlogo uporabnikov v oblikovanju javnih storitev ter odzivno/odprto upravo.

⁴⁵ Pojem uporabnik je specifičen za javni sektor. Njegov položaj je determiniran s položajem in režimom javnega sektorja. Uporabniki oziroma državljani so stranke uprave in sooblikovalci javnih politik. Njihova participacija sega od sodelovanja pri razvoju in oblikovanju storitev do obvladovanja kakovosti ter vpliva na delovno etiko javnih uslužbencev (Ferfila in drugi 2002, 208).

Slika 3. 1: Model odzivne uprave



Vir: Prirejeno po Hadley in Young (1990, 80).

Številni avtorji (na primer Hadley in Young 2004; Denhardt in Denhardt 2000, 2007; Anželj 2004) pravijo, da so uporabniki javnih storitev (državljeni, interesne skupine itd.) stranke javne uprave in so (so)oblikovalci javnih politik. Vendar moramo na tem mestu obrazložiti, da v doktorski nalogi res preučujemo participacijo uporabnikov javnih storitev pri oblikovanju javnih storitev, ampak uporabnike (v našem primeru interesne skupine) preučujemo v okviru njihove opredelitve znotraj koncepta nove javne službe. Če pojasnimo: klasičen model upravljanja javnega sektorja je poudarjal upravo kot organizacijo ter so bili posamezniki le nosilci depersonaliziranih vlog (javni uslužbenec, uporabnik). Novo upravljanje javnega sektorja je pozornost preusmerilo na posameznike oziroma na uporabnike ter je usmerjenost k uporabnikom⁴⁶ tudi eno izmed temeljnih načel koncepta NUJS (Bovaird 2009; Pretnar 2000, 20). Koncept NUJS je tako že oblikoval nove vidike partnerstva v javnem sektorju v razmerju do uporabnikov javnih storitev (večja pozornost je bila res namenjena uporabnikom) (Pollitt, Bouckaert in Loffler 2006).

⁴⁶ Pri usmerjenosti k uporabniku se morajo upoštevati določena načela, ki so: dostopnost upravnih storitev, socialna primernost upravnih storitev, enostavnost upravnih storitev, primerna informacijska podpora, zanesljivost, primernost osebnega stika, odzivnost (Virant 2002, 5–6).

Zato v preučevanju značilnosti novega upravljanja javnega sektorja mnogi avtorji (na primer Osborne in Gaebler 1992; Myers in Lacey 1996, 332; Žurga 1997; Kovač 2000), menijo, da je (bil) pomemben preskok k usmerjenosti delovanja uprave k uporabniku prav s prenosom metod in mehanizmov iz zasebnega sektorja v javni. A današnja (sodobna) javna uprava je pod velikim pritiskom, saj imajo uporabniki javnih storitev vedno večja pričakovanja (Peters 2010), hkrati je uprava soočena z vključevanjem načel demokracije (Ackerman 2000). Vse bolj je poudarjena ideja služenja državljanom in ne več (zgolj) uporabnikom. Tako se strinjamo z Denhardt in Denhardt (2007, 60), ko pravita, da uporabnik (potrošnik) želi povečati svoje interese ter individualne koristi, državljan posameznik pa v okviru splošne pogodbene ureditve demokratične države išče zaščito in varnost. Smith in Vawda (2003) zato menita, da so v sodobnem času postali pomembni mehanizmi za spodbujanje participacije državljanov v javnem življenju prav prek vključenosti in participacije. Očitno pa je, da možni odgovor na izzive ponuja prav koncept nove javne službe. V ta namen so se oblikovali kolaborativni (sodelovanje med akterji) ter komplementarni pristopi (izboljšanje obstoječih pristopov), kjer državljanji sodelujejo pri soustvarjanju javnih politik (Pestoff in Brandsen 2008; OECD 2011c), ko ni v ospredju samo interes uporabnika (potrošniški vidik ter razmerje med državo in trgom), ampak postane pomemben interes državljanja (skupnost, družba, vsebina in državljanji). Smith in Vawda (2003, 36) še dodajata, da zamenjava uporabniškega angažiranja z državljansko vključenostjo v procesih oblikovanja javnih politik pomeni, da se iz pasivne javne participacije razvija aktivna participacija. Obenem pa je čas, da postane pomembno služenje državljanom in ne (zgolj) uporabnikom, kot menijo Denhardt in Denhardt (2000) ter Brezovšek in Bačlija (2010, 112). Slednja še dodajata, naj se v naslednjih dvajsetih letih namesto tržnega modela razvija koncept državljanstva in da naj se spodbujata vključevanje ter participacija državljanov v javnih razpravah in različnih (javnih) povezovanjih (t. i. kolaborativni odnosi med družbenimi akterji).

4. Klasična javna uprava in nova javna služba

4. 1 Primerjava konceptov klasične javne uprave, novega upravljanja javnega sektorja in nove javne službe

Klasična zaprta javna uprava, tesno združena z idejami Webra in Wilsona, ki so skozi desetletja postale nekakšna dogma, iz katere naj bi pri preučevanju javne uprave izhajali (Verheijn 2001, 12; Haček 2005, 32), ni več primerna za današnji čas. Ni sicer izginila čez noč, vendar so teorije in prakse tradicionalne javne uprave v današnjem času postale zastarele (Hughes 1994; 1998; 2003, 17). To se je zgodilo, ker so na upravno delovanje vplivali (in še vplivajo) procesi modernizacije in globalizacije,⁴⁷ čeprav so vplivi slednje težko določljivi (Evans 1997), »ali pa globalizacijo razumemo po eni strani kot najbolj vključujoč ter hkrati protisloven proces družbene preobrazbe, ki na osnovi krepitve medsebojne povezanosti ter obenem odvisnosti od dogajanja v svetovnem merilu vpliva na upravno delovanje« (Mlinar 2012). Farnham in Horton (1996) menita, da so na klasično upravljanje⁴⁸ vplivale hitre spremembe (omenjata globalizacijo) in da so se posledično spremenili cilji uprav. Spremenila se je vloga uprave, večji pomen sta pridobili interakcija ter vpletenost državljanov, hkrati pa so postmoderne vrednote začele poudarjati idejo javnega diskurza (McSwite 1997; Habermas 1994a, 442). Tako lahko rečemo, da so stare vrednote, temelječe na poudarjanju nadzora v upravi, na njeni (pre)veliki centraliziranosti in togosti ter tipični hierarhični organiziranosti uprave, v pomanjkanju koherentnosti javnih politik, v neučinkoviti porazdelitvi virov, v neprispevanju javnih uslužbencev k politiki, ki samo upravljajo, kar je bilo odločeno s strani politikov (Brezovšek 2000, 270), v pomembnem delu že zgodovina, saj naj bi jih zamenjale vrednote, ki v upravo vključujejo demokratična načela ter se obenem osredotočajo na vzpostavitev stalnega dialoga z uporabniki in javnimi uslužbenci.⁴⁹

⁴⁷ Giddens (1990, 36) globalizacijo opredeljuje kot pojav sedanosti, ki enostavno določa naš način življenja, medtem ko Bauman (2002) dodaja, da vse prepogosto globalizacija deluje samo v smeri homogenizacije in se pri tem ne ozira na družbene interese. Zato je naša nova modernost po njegovem mnenju postala preveč fluidna, izgubljajo se družbene norme in vrednote ali pa so te postale vse preveč ohlapne (Bauman 2002, 277–292).

⁴⁸ Kljub pomanjkljivostim je tradicionalni webroviski koncept upravljanja podlaga novim raziskovanjem (Brezovšek in Črnčec 2010, 50–51).

⁴⁹ Vzpostavil se je participativni model upravljanja (Haček 2001), ki razširja možnosti za participacijo državljanov, katerih glasovi bi bili sicer v političnem procesu spregledani. Javni uslužbenci v tem primeru spodbujajo skupine in posameznike k uveljavljanju njihovih interesov. Model predstavlja najboljše izhodišče za nadaljnje razprave in prakso iskanja ustreznega mesta uprave v demokraciji, vendar se lahko hitro sprevrže v pluralistični model (Brezovšek in Črnčec 2010, 58–60).

S stalnim dialogom med uporabniki in javnimi uslužbenci bi dosegali večjo učinkovitost in uspešnost uprave ter tudi dejansko javno koristno delovanje uprave (Hood 1991), kar je sicer vidno v (poskusu) uveljavljanja elementov koncepta nove javne službe. Če pogledamo natančno, lahko rečemo, da je del teh vrednot vključen tudi že v ideji novega javnega menedžmenta⁵⁰ oziroma novega upravljanja javnega sektorja⁵¹ (Kickert 1997), ki je v upravo vnesel značilnosti privatnega sektorja (Metcalf 1989; Demir in Yavuz 2009; Steijn 2005). Kot rezultat teh procesov je razvitje visoko kvalitetnih služb, namenjenih k uporabniku javnih storitev in k zaposlenim, saj vpeljuje konkurenčne mehanizme in delovanje iz upravljanja zasebnega sektorja (Kovač 2000, 18). Tako NUJS s kritiko nad tradicionalni birokratski model z administrativno strukturo in zagovarjanjem učinkovitosti ter odzivnosti prek decentralizacije vsaj teoretično postane predpostavka za demokratično izvajanje javne (državne) uprave (Gray in Jenkins 1995). Vendar konceptu NUJS⁵² očitajo njegovo preokupacijo in nagnjenost k podjetništvu in zasebnemu sektorju, njegovo naivno reformistično evforijo ter neoliberalno prepričanje in zaupanje v trg (Brezovšek 2009), hkrati pa je NUJS⁵³ sestavljen iz prevelikega števila konceptov in modelov ter z zelo malo substance in s pomanjkljivim uresničevanjem svojih obljub. Zato sta Denhardt in Denhardt (2000) prepričana, da mora dandanes javno upravljanje temeljiti na konceptu nove javne službe,⁵⁴ saj je pomembna razlika med konceptom NJS in konceptom NUJS ravno v razvijanju javnih služb in v oblikovanju takšnih postopkov ter programov, ki so namenjeni služenju potrebam (demokratične) družbe in ne zgolj doseganju učinkovitosti, ko so državljani uporabljeni le za doseg zelenih rezultatov. Čeprav je linija med NUJS in NJS zelo tanka, Denhardt in Denhardt (2007, 60) zelo jasno ločujeta oba koncepta, ko poudarita, da je cilj nove javne službe služenje državljanom in ne uporabnikom (kar zagovarja NUJS).

⁵⁰ Marx (1995, 16) pravi, da je menedžment sistem, ki mora biti vsaj do neke mere formaliziran.

⁵¹ Novo upravljanje javnega sektorja (ang. New Public Management), katerega načela so doživela že vrsto kritik, namenjenih razgradnji koncepta enotne javne službe ter vplivu učinkov menedžerstva na demokratične vrednote, poudarja usmerjenost k učinkovitosti, konkurenci in avtonomiji, poudarja zakonitost dela, etična načela ter odgovornost, ki se uresničuje s transparentnostjo javnega dela (Kovač 2000, 282). Osborne in Gaebler (1992) pravita, da gre pri NUJS za »iskanje rešitev v prenovi uprave«.

⁵² Poudarjena je privatizacija, tržno preverjanje ter večja konkurenčnost v javnem sektorju (Dorrell 1993), ki ponuja kakovost in izbiro državljanom ter krepi strateško vlogo javne uprave v nasprotju z operativno vlogo centra (glej OECD 1995a).

⁵³ Z uveljavljanjem pristopa NUJS se je razvila t. i. menedžerska kultura (Barlow 1996).

⁵⁴ Definiranje koncepta nove javne službe ni enostavno. Ideje NJS se kljub enaki usmeritvi razvijanja koncepta v javnem sektorju v kakovosti in učinkovitosti razlikujejo po svetu. Novo javno službo lahko razumemo kot gibanje, ki temelji na demokraciji, demokratičnem državljanstvu, skupnosti oziroma civilni družbi, ki ji javni uslužbenci (zaposleni v javni upravi) pomagajo izražati njene interese in je ne poskušajo samo kontrolirati ter usmerjati (Denhardt in Denhardt 2000, 549).

NUJS izrazito izpostavlja prav idejo služenja uporabnikom in državljanje dejansko opredeljuje skozi idejo potrošništva; skladno s konceptom NJS pa državljan posameznik v okviru splošne pogodbene ureditve »išče zaščito in varnost in od oblasti pričakuje, da jim bo zagotovila storitve na ustrezen in pravičen način« (Denhardt in Denhardt 2003, 61). Mogoče pa je opaziti, da se že znotraj koncepta NUJS z demokratizacijo⁵⁵ javna uprava reformira⁵⁶ (Kovač 2000, 281), a koncept NJS vpeljuje še decentralizirane tehnike vladanja, ki omogočajo vstop državljanom v upravno delovanje, da so skupaj z javnimi institucijami, zasebnimi podjetji in neprofitnimi organizacijami⁵⁷ aktivno vpleteni v procese oblikovanja javnih politik (Denhardt in Denhardt 2000, 549). Idejo interakcije med akterji in institucijami (instrumentalna vrednost teorije) ter izpostavljeno potrebo akterjev po vključevanju in participaciji omenja še t. i. Bloomingtonska šola,⁵⁸ ki temelji na teoriji izbire (Dragos in Boettke 2009, 113). Šolo omenjamo, saj poskuša sintetizirati tradicionalne perspektive s sodobnimi razvoji in z družbenimi znanostmi in tako ponovno vzbuditi stare pristope v novih intelektualnih in političnih kontekstih 20. stoletja (Aligica, Boettke in Ostrom 2010, 1–25). Hkrati ta alternativni politično-gospodarski pristop pod vprašaj postavlja tradicionalni pogled uprave v smislu, ali je ta res učinkovitejša v zagotavljanju javnega dobrega, kot je lahko decentraliziran in koordiniran javni dogovor oziroma javni diskurz (Dragos in Boettke 2009, 108). Omenjena šola sicer pogajanja med akterji obravnava še kot potencialni kaos v institucionalnih dogovorih, ko se akterje v njihovih obnašanjih tudi (celo) omejuje (Dragos in Boettke 2009, 111). V luči upravnih sprememb so na prenavo sodobnih upravnih sistemov vplivali in še vplivajo globalni⁵⁹ procesi (Brezovšek in Haček 2002, 696) ter proces demokratizacije in evropeizacije⁶⁰ (Brezovšek in Haček 2003, 82–83), ki skupaj ustvarjajo različne tipe držav glede na funkcijo in vlogo nosilcev državne dejavnosti (Jorgensen 1993) (glej Tabelo 4.1).

⁵⁵ Bučar (1998, 107–108) pravi, da je problem sodobnih družb v tem, kako povezati področje javne uprave z demokracijo. Brezovšek in Črnčec (2007 2010) pa, da je demokratizacija uprave možna z vključevanjem socializacije norm, vrednot in zagotavljanjem odgovornih javnih uslužbencev v demokratični družbi.

⁵⁶ Reforma javne uprave je stalen in kontinuiran proces (Brezovšek in Haček 2002, 691).

⁵⁷ V literaturi ne najdemo enotne opredelitve za izraz neprofitne organizacije (Korošec 2002, 74). Gre za organizacije, ki niso niti tržne niti državne oziroma javne in so označene z različnimi imeni; kot neprofitne, nevladne, prostovoljne in neodvisne (Kolarič, Črnak Meglič in Vojvonovič 2002, 6).

⁵⁸ V letu 1960 gre za t. i. začetek intelektualnega napada na politično znanost in javno administracijo, kar se kasneje preimenuje v Bloomingtonsko šolo institucionalne analize in razvoja (IAD – Institutional Analysis and Development). Njen ustanovitelj je Vincent Ostrom. Vsa njena pravila izhajajo iz vladavine prava (Aligica in Boettke 2009, 21).

⁵⁹ Globalizacijski procesi so vseprisotni (Deželan 2009, 120) in imajo na državo tako pozitiven vpliv kot negativnega (Noel v Brezovšek in Črnčec 2010, 28).

⁶⁰ O pomenu evropeizacije v Evropskem upravnem prostoru tudi Kovač (2003, 21–22).

Tabela 4.1: Načini vladanja

Elementi vladanja/Tipi držav	Vloge javnih organizacij	Vloge državljanov	Nadzorni mehanizmi	Normativne osnove	Organizacijski kontekst
Hierarhična država	Nevtralno izvrševanje političnih odločitev	Volivec in subjekt	Hierarhija, pravila	Politična lojalnost, volja ljudi	Parlament, vlada, ministrstva
Avtonomna država	Varuh pravic, morale	Zakonsko zaščiten, voden in socializiran posameznik	Nadzor v skupini, socializacija	Legalnost, morala in strokovni standardi	Strokovna in interesna združenja
Pogajajoča se država	Posrednik	Član interesnih organizacij	Pogajanja	Konsenz, kompromis, politična stabilnost	Industrijske interesne organizacije na trgu dela
Odzivna država	Poslovni subjekt	Potrošnik	Konkurenca	Učinkovitost	Konkurentje
Servisna država	Monopoli z upoštevanjem glasu uporabnikov	Stranka oziroma uporabnik	Dialog	Servis	Ni ali le skupine uporabnikov
Samoupravljanje	Oblikovanje okvirjev za samoupravljanje	Državljan	Samoregulacija	Samorazvoj, participacija	Ni

Vir: Prirejeno po Jorgensen (1993, 221).

Če povzamemo, lahko rečemo, da kritiki klasičnega upravljanja menijo, da se je uprava pod njenimi načeli (togost, zaprtost, nadzor) oddaljila od potrebe, da prisluhne državljanom, kar je pripeljalo do (sodobnega) demokratičnega deficita. Jasno je postalo, da je ključni problem v sodobnih procesih oblikovanja javnih politik prav v odsotnosti spodbud ter v zmanjšanju vključevanja različnih interesov družbe v procese oblikovanja javnih politik. Rešitev se pojavlja v zavzemanju upravnih organov k ideji participacije, k spodbujanju javnega diskurza, k aktivni vpletenosti oziroma deliberaciji, katere izhodiščna ideja je prav to, da je upravna organizacija organizirana na način, ki bi in bo omogočal široko razpravo med različnimi zainteresiranimi predstavniki oblasti in družbe. Takšno delovanje bo, kot pravi Dryzek (2000), vodilo k boljšemu, racionalnejšemu ter inkluzivnemu oblikovanju javnih politik. Prav tako je še pomembno, da je javno delovanje čim bolj poenoteno ter vključuje razumevanje v javnosti izraženih potreb in interesov.

To se lahko doseže s spremenjenim odnosom do javnega in javnosti ter z večjo vpletenostjo akterjev družbe v družbene aktivnosti, obenem pa se že v institucionalnem pogledu izpostavlja potreba po vnosu večje odprtosti institucije oblasti (Putnam 2000). Za boljšo primerjavo med pristopi: Klasično javno upravo, NUJS in NJS v spodnji tabeli (glej Tabelo 4.2) prikazujemo njihov razvoj in razlike, saj je za jasno razlikovanje med njimi in s tem tudi za razumevanje koncepta nove javne službe takšen način prikaza najbolj ilustrativen.

Tabela 4.2: Primerjava klasične javne uprave, novega upravljanja javnega sektorja in nove javne službe

	Klasična javna uprava	Novo upravljanje javnega sektorja	Nova javna služba
Teoretična in epistemološka osnova	Politična teorija, družbene in politične razlage, naivna družbena znanost	Ekonomska teorija, pozitivistična družbena znanost	Demokratska teorija, različni pristopi k znanju, kritični, postmoderni
Prevladujoča racionalnost in modeli človekovega vedenja	Sinoptična racionalnost, administrativni model	Tehnična in ekonomska racionalnost, ekonomski model	Strateška racionalnost večstranski testi racionalnosti (politični, ekonomski, organizacijski)
Koncept javnega interesa	Politično opredeljen in izražen v zakonodaji	Predstavlja povezovanje individualnih interesov	Rezultat dialoga o skupnih vrednotah
Odvisnost javnih uslužbencev	Klienti	Potrošniki, uporabniki	Državljeni
Vloga vlade	Veslanje	Krmiljenje	Služenje
Mehanizmi za doseganje javnopolitičnih ciljev	Upravni programi vladne agencije	Zasebne in neprofitne agencije	Koalicije javnih, neprofitnih, zasebnih agencij, vzajemno potrjene potrebe
Odgovornost	Hierarhična	Tržna	Večstranska
Upravna diskrecija	Omejena na uradnike	Široka za doseg podjetniških ciljev	Potrebna, omejena in odgovorna
Organizacijska struktura	Birokratska, od zgoraj navzdol	Decentralizacija s kontrolo agencij	Sodelujoča s skupnim vodenjem
Motivacija javnih uslužbencev	Plača, beneficije, zaščita	Podjetniški duh, zmanjšati upravo	Javna služba, želja prispevati družbi

Vir: Povzeto po Denhardt in Denhardt (2000, 554).

4. 2 Kritično ovrednotenje menedžerskih inovacij v javnem sektorju

Povedali smo že, da je linija med pristopoma NUJS in NJS zelo tanka, zato v doktorski nalogi izpostavljam še značilnosti novega upravljanja javnega sektorja, saj so nekatere vrednote koncepta nove javne službe prisotne že v ideji novega upravljanja javnega sektorja. V svojih začetkih je NUJS⁶¹ zelo veliko obetal, saj je predstavljal odmik od klasične birokracije (Pečarič 2011a). S tem, ko je koncept Webrove teorije birokratske organizacije temeljil na upravljanju s hierarhijo in rutinizirano delitvijo dela, je bil kot takšen učinkovit ter stabilen v enostavnem okolju uprave, kakršno je obstajalo v 19. stoletju, ko je Weber postavil temelje svojega tradicionalnega modela upravljanja (Kovač 2000). Vendar so se zaradi kompleksnejšega ter obenem nestabilnega okolja javnega sektorja, ki je ustvarjal zahteve po zmanjševanju javne porabe oziroma po ekonomičnem ravnanju s proračunskimi sredstvi ter ideji, kako narediti več z manj sredstvi, od leta 1980 dalje začele pojavljati negativne kritike Webrovega idealnega tipa birokratske uprave. Kritike so poudarjale, da tradicionalna javna uprava nima veliko povedati o sodobnih problemih in da zato postaja nepomembna, da vrednostna nevtralnost v javni upravi ni mogoča, da se bo morala spremeniti ter se usmeriti na stranko (Minogue 1997). Kombinacija teh kritik in neučinkovitost birokracije sta privedli do reformnega modela. Razvila se je podjetniška neoliberalna teorija novega javnega menedžmenta (ang. New Public Management),⁶² imenovana tudi novo upravljanje javnega sektorja (NUJS), ki izhaja iz funkcionalistične paradigme in njenega koncepta nevtralne znanosti ter na njem utemeljene dihotomije med politiko in upravo (Brezovšek in Bačlija 2010). NUJS je ekonomistični koncept, ki v delovanje javnega sektorja vnaša pozitivne prvine upravljanja iz delovanja zasebnega sektorja. Pravimo, da poudarja usmerjenost k ljudem, k uporabnikom in k zaposlenim, prav tako je v upravljanje uvedel nove kriterije, kot so: odgovornost, odprtost, odzivnost, uspešnost, učinkovitost in legitimnost (Žurga 2001).

⁶¹ Na podlagi sedmega okvirnega programa se je pregleda dosedanjih dosežkov novega javnega menedžmenta leta 2011 lotila tudi Evropska komisija s štiriletnim projektom, imenovanim Koordinacija za kohezijo v javnem sektorju prihodnosti. Razlog je trenutna finančna kriza, ki je oblikovala dva kontradiktorna izziva. Po eni strani je kriza pokazatelj prevelike vloge države v družbi, po drugi strani se opažajo poskusi, da bi se regulacija države v družbi še okrepila (Pollitt in Dan 2011).

⁶² Čeprav je ideja novega javnega menedžmenta prisotna tako v javnem sektorju kot v akademskih vodah, še vseeno ni bilo narejenih veliko evalvacij tega pristopa. Reforme menedžerskega upravljanja so bile opisane in primerjane, vendar le redko ocenjene oziroma evalvirane (Norman 2003). Pollitt in Bouckaert (2004) prazaprav ugotavljata, da reforme takšnega upravljanja same po sebi še nikoli niso bile analizirane. Potreba po evalvaciji reform ni bila vzeta dovolj resno (Boyne in Farrell 2003, 2), zato je evalvacija sprememb na vseh področjih nujna (Pollitt 2002).

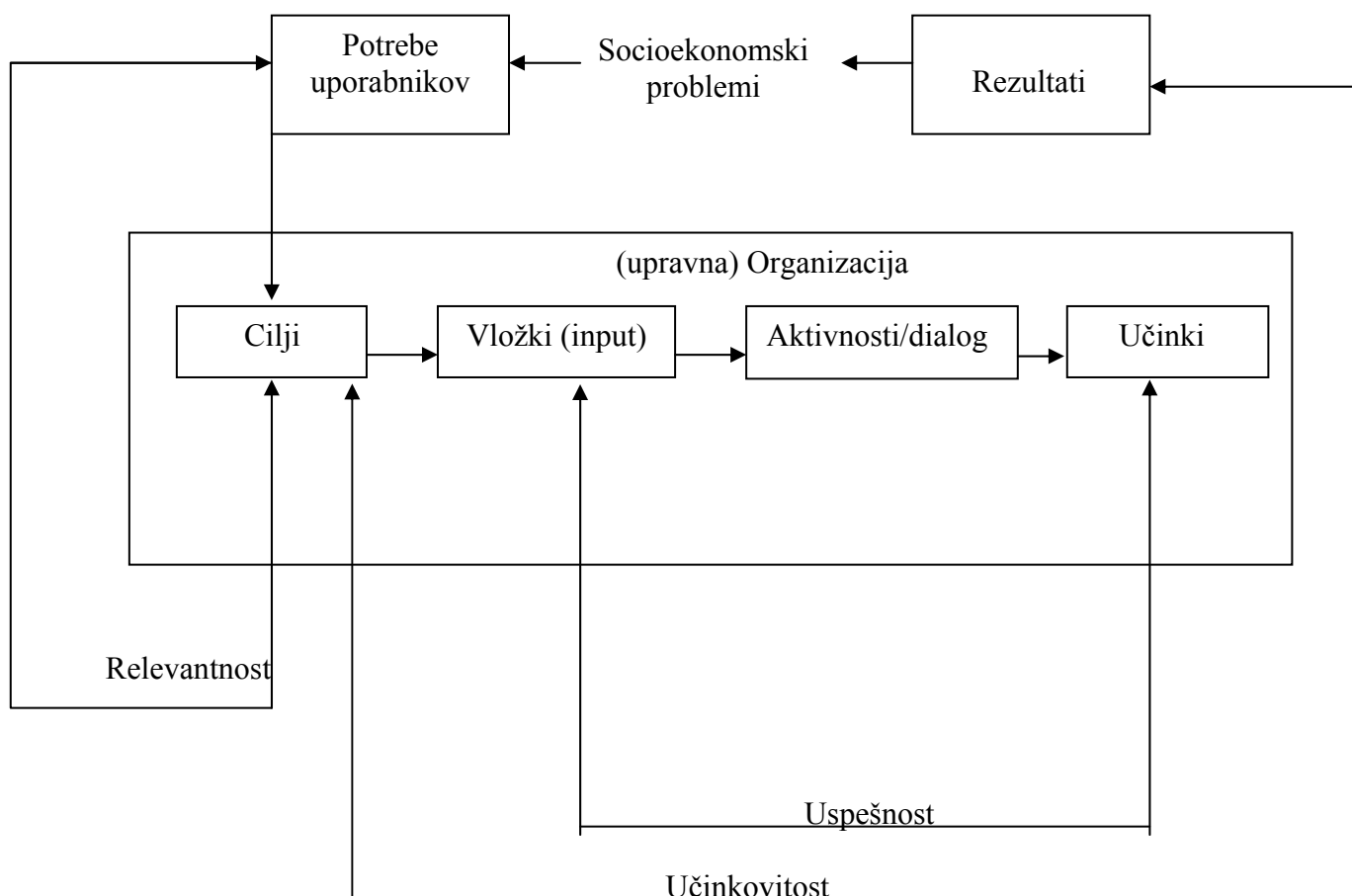
Uvajanje načel⁶³ NUJS se navezuje na novo sodobno organizacijo delovnih procesov, na uveljavljanje novih strategij upravnega delovanja ter na uvajanje novih načinov in metod dela v upravo (Žurga 2001). Kettl (2005, 1–3) kot pomembne karakteristike menedžiranja izpostavlja: produktivnost (kako postati učinkovitejši pri rabi javnih sredstev), tržnost (vpeljava tržnih mehanizmov v produkcijo javnih dobrin in storitev); decentralizacijo (prenos odgovornosti na nižje ravni in na privatni sektor); politike (izboljšanje vladnih kapacitet, upravljanje in nadzor nad politikami) in odgovornost za rezultate (nadomeščanje sistema od zgoraj navzdol, ki temelji na pravilih s sistemom od spodaj navzgor, ki temelji na rezultatih). Osborne in Gaebler (1992) navajata deset glavnih značilnosti koncepta celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju, ki so: usmerjanje namesto izvajanja; usmerjenost k uporabnikom; poslanstvo in strateški menedžment; naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost dela; ekonomičnost; avtonomnost in delegiranje; decentralizacija, konkurenčnost; preventivno in proaktivno delovanje; tržišče in tržnost. Lahko rečemo, da se je privlačnost menedžerskih idej pojavila predvsem zaradi ekonomske stagnacije, čemur so se uprave prilagajale. Robert Denhardt (1993) to imenuje prizadevanje za smislom ter iskanje učinkovitejših in uspešnejših strategij⁶⁴ za menedžersko upravljanje javnih organizacij (uprave), s čimer se omejuje zmožnosti javne uprave za podpiranje in za razvoj demokracije (Brezovšek in Črnčec 2010, 66). Pollitt, Bouckaert in Löffler (2006) dodajajo, da so ti »inovativni mehanizmi predstavljeni kot alternativa tradicionalnemu upravljanju, temelječem na hierarhičnem sistemu«, ter govorijo o »preusmeritvi osredotočanja upravnih aktivnosti iz rezultatov v učinke, saj so v menedžerskem upravljanju⁶⁵ pomembni novi vidiki partnerstva do uporabnikov javnih storitev s ciljem povečevanja kvalitete«. V zvezi z navedenim prilagamo model (glej Sliko 4.1), s katerim na shematičen način predstavljamo delovanje upravne organizacije znotraj neoliberalnega pristopa NUJS.

⁶³ Po OECD (1995b) klasifikaciji model zajema elemente, kot so prenos avtoritete; zagotavljanje fleksibilnosti; zagotavljanje izvajanja nadzora in odgovornosti; razvijanje konkurence in možnosti izbire; odzivno zagotavljanje storitev za uporabnike ter izboljšanje upravljanja s človeškimi viri.

⁶⁴ Učinkovitost oblikovalci javnih politik najlažje merijo v razmerju med zastavljenimi cilji in dobljenimi rezultati. Pri organizacijah »output« razložimo kot tisto nekaj, kar se zgodi zunaj organizacije ali programa. Pravimo, da gre za efekt zunaj, pri katerem je pomembno razmerje med vložki in rezultati, medtem ko je uspešnost drugačen koncept, pri katerem želimo doseči takšen rezultat, kot je bil prvotni cilj. Lahko rečemo, da je mnogo dejavnikov, ki vplivajo na neko organizacijo, je pa javno mnenje reakcija, na katero organizacija nima vpliva (Pollitt in Dan 2011, 10–15).

⁶⁵ Menedžersko upravljanje poudarja izboljšanje tehnik v javnem sektorju (Dunleavy in Margetts 2006) in se odraža v učinkovitosti (Christensen in Laegreid 2008, 159). Izziv menedžerskim reformam so bile službe, ki so bile individualizirane, nestandardizirane. Pollitt in Dan (2011) dodajata, da so nenačrtovani efekti menedžerskega upravljanja vidni v razdrobljenosti javnega sektorja. O tem govori že Hood (1995, 99), ko pravi, da reformiranje uprave ne sme voditi v razdrobljenost.

Slika 4.1: Koncept delovanja organizacije v okviru neoliberalnega koncepta NUJS



Vir: Prirejeno po Pollitt in Bouckaert (2004, 13).

Izraz menedžiranje (ideja o uvajanju podjetniškega pristopa v upravljanju države) je prvič uporabil Christopher Hood v članku *Javni menedžment za vse sezone* iz leta 1991 in pomeni sprejetje glavnih načel poslovanja upravljanja na področju javnega sektorja. V njem navaja sedem glavnih doktrin neoliberalnega koncepta NUJS: podjetniški menedžment, zahtevni standardi in ukrepi izvajanja, kontrola rezultatov, dezegregacija in decentralizacija, tekmovanje v izvajanju javnih storitev, vpliv na zasebni sektor menedžmenta, disciplina in skrbno varčevanje v dodeljevanju virov (Hood 1991). Čeprav je zdaj precej jasno, da celoten svet ni šel po isti poti (Pollitt in Bouckaert 2011), gre pri NUJS za širši razpon poslovno menedžerskih reform (Lane 2000) ter za mešanico menedžerskih poslovno motivacijskih psihologij in neoliberalnega gospodarstva (König 1997), katerih rezultat so različni pogodbeni, menedžerski, potrošniški in reformni modeli (Barzelay 2002).

Zaradi prilagajanja različnim družbenim okoliščinam v vsaki posamezni državi je izraz »menedžiranje« različno prevajan kot izvajan (Pollitt in van Thiel 2007) in ne obstaja samo en termin⁶⁶ (Lynn Jr 1998). Pollitt (2007) meni, da prav delo *Reinventing Government* Davida Osborna in Teda Gaeblerja iz leta 1992 označuje neuradni začetek reform, poznanih pod imenom novega upravljanja javnega sektorja (NUJS). Ideje o uvajanju podjetniških pristopov v upravljanju države so bile prisotne že pred tem ter se nanašajo na aktivnosti zasledovanja najboljših načinov za uporabo sredstev, na strukture, aktivnosti in procese znotraj uprave.

Omenili smo že načela, ki jih zasleduje NUJS, vendar pristop številni avtorji (Ferlie, Ashburner in drugi 1996; Goldsmith in Page 1997; Lane 1997; Kettl 2000b; Pollitt in Bouckaert 2004) kritizirajo vsak s svojega zornega kota. Kritike se nanašajo predvsem na pomanjkanje resnih dokazov⁶⁷ o dejanski koristi tako močno zatrjevane dosežene učinkovitosti. Kettl (2000a) pravi, da bi, če bi teorija držala, potem dve desetletji reform morali pripomoči k manjšim vladnim izdatkom, manjšim primanjkljajem, večjim prihrankom in manjšemu številu javnih uslužbencev.⁶⁸ Minogue (2001) temu pritrjuje ter NUJS ostro kritizira, ko pravi, da je edini jasen rezultat izvajanja novega upravljanja javnega sektorja v velikem upadu javne odgovornosti, v povečanju demokratičnega deficita ter v zmanjšanju pomena etike in vrednot v javnem sektorju.⁶⁹ Kot argumente v prid pristopu novega upravljanja javnega sektorja pa Minogue (2001) izpostavlja, da se je znotraj njegovih načel birokratska kultura spremenila v podjetniško in da splošna učinkovitost upravljanja pod načeli NUJS pomeni boljše omejevanje javne porabe.

⁶⁶ Hood (1991) navaja menedžment; Osborne in Gaebler (1992) omenjata novo upravljanje javnega sektorja ali novo javno upravljanje. Pojavljata se še termina menedžiranje in javni management (Pollitt 2007).

⁶⁷ Atkinson (2005) ter O'Mahony in Stevens (2006) pišejo, da je »veliko državnih primerjalnih statistik o trendih in reformah NUJS nezanesljivih«, ali pa so proučevanja osredotočena samo na posamezno državo (Christensen in Laegreid 2003). Več raziskav bi moralo biti namenjenih proučevanju NUJS reform (Schedler 2003; Brunsson 1989). Je pa o trendih in reformah v posameznih državah (Velika Britanija, Združene države Amerike, Italija, Španija, Francija in Nemčija) na primeru analize javnopolitičnih izjav in vladnih dokumentov raziskovala Gualmini (2008). Zadnji del analiz se je osredotočal na učinke reform, na njihovo velikost in cilje javnega sektorja, kar je opisano v različnih raziskavah (glej COCOPS 2011).

⁶⁸ Vpliv reform novega javnega menedžmenta na delovanje javnih uslužbencev sta proučavala Laegreid in Roness (2006, 251–270), Christensen in Laegreid (1999) pa izpostavljata raziskavo iz leta 1996, ki je merila pomen različnih tipov reform na upravno delovanje (menedžment, organizacijske in tržne reforme), kjer je bilo ugotovljeno, da delovno mesto javnega uslužbenca v organizaciji vpliva na njegovo učinkovitost.

⁶⁹ Opaža se zmanjšan čut za enakost v družbi (Andrews in Boyne 2006).

Uspehi izvajanja pristopa novega upravljanja javnega sektorja so različni od države do države, od institucije do institucije, vendar se v trenutnih časih, soočenih s porazi menedžerskih pristopov, pojavlja misel, kako v bodoče razvijati nove pristope, ki bodo namenjeni k zmanjšanju razdrobljenosti javnega sektorja (Osborne 2009; Dahlström in Peters 2010). Govori se o drugi generaciji novega menedžerskega upravljanja (Christensen in Laegreid 2007). Halligan (2007) omenja celo tretjo generacijo reform, ki je značilna za Avstralijo in Novo Zelandijo. Obenem Osborne (2009) trdi, da je imelo menedžersko upravljanje kratko in prehodno fazo. Podobno prej menita že Dunleavy in Margetts (2006), ko pravita, da je menedžerski pristop upravljanja mrtev in da je pomembno, da se javno upravljanje ponovno ovrednoti (Gregory 2003). Tako ugotavljamo, da t. i. neoliberalni model minimalne države, ki zahteva hitro ter korenito zmanjšanje javnih sredstev za delovanje javne uprave brez razmišljanja o nezaželenih posledicah, ko takšne radikalne spremembe spremljajo še dodatni ukrepi in ukrepi, ki sicer ublažijo negativne posledice takšnega ravnanja, vsesplošno vzpostavlja negativne učinke na delovanje javne uprave in za razvoj demokracije (Brezovšek in Bačlija 2010, 98), o čemer razpravljata tudi Coleman (1988) ter Putnam (1993; 1995). Na drugi strani pa že novejša gibanja za nove javne storitve poudarjajo vsesplošno vključenost državljanov, vendar ne le kot potrošnikov, ampak kot soupravljalcev (Pečarič 2011a).

Tako na pristop NUJS letijo kritike, da ni naredil več v smeri aktivne državljanske vloge pri upravljanju ter glede pristnega sodelovanja uprave z državljani in njihovega večjega vključevanja pri učinkovitem vodenju javnega življenja (načela dobrega upravljanja).⁷⁰ Vigoda (2002, 533) temu pritrjuje ter dodaja, da vrednote, kot so poštenost, pravičnost, predstavništvo ali participacija niso v kontekstu koncepta NUJS, ter obenem trdi, da koncept NUJS v mnogih pogledih celo spodbuja pasivnost med državljani. Putnam (1993, 167) pa meni, da se negativni učinki NUJS pristopa kažejo predvsem v zniževanju splošne ravni storitev, v pomanjkanju družbene kohezije in solidarnosti ter v krizi javnega in neprofitnega sektorja.

⁷⁰ Načela dobrega upravljanja (*ang. Good Governance*) (2004) so: usmerjanje k namenu organizacije in k rezultatom za državljane in uporabnike storitev; učinkovito izvrševanje jasno opredeljenih nalog in vlog; spodbujanje vrednosti za celotno organizacijo in demonstracijo vrednot dobrega upravljanja prek vedenja; sprejemanje odločitev na podlagi informiranosti; razvoj zmogljivosti in sposobnosti upravnega organa za učinkovito opravljanje nalog ter sodelovanje interesnih skupin in uveljavljanje odgovornosti.

Družbene organizacije morajo (začeti) predstavljati svoj socialni kapital in to v obliki splošnega družbenega zaupanja, v sledenju pravilom ter normam, ter spodbujati koordinirano upravno delovanje in predvsem graditi strukturo med in z različnimi družbenimi akterji (Coleman 1988, 98). Pomembna je civilna vključenost in vpetost posameznika v upravno delovanje (Putnam 1995), saj mora biti za javno upravo značilno sodelovanje, odzivnost in služenje državljanov (Denhardt in Denhardt 2000). Zato je treba neoliberalni pristop ter njegovo enačenje uprave z javnim menedžmentom in poudarjanjem podjetniškega duha in učinkovitosti (NUJS), kot pa demokracije in enakosti (NJS) ter njegovo pomanjkanje odgovornosti in zmanjševanje etike (NUJS), zamenjati z odpiranjem možnosti političnega, vključevanjem vrednot in odgovornosti oziroma mora javna uprava postati del procesa demokratizacije države (NJS) (Brezovšek in Bačlija 2010).

Trenutna finančna kriza je zato lahko priložnost za ponovno vzpostavitev družbene kohezije v družbi (Vertinsky 2009) ter je lahko priložnost za preseganje demokratičnega deficita. Predlog je oblikovanje kolaborativnih modelov in modelov povezanega vladanja. Državljanom je treba omogočiti informacije, dostop do njih, velik prispevek je narejen že s tem, ko so procesi oblikovanja javnih politik odprti za javnost in je podana možnost participacije in vključevanja državljanov v procese oblikovanja javnih politik. S tem se poudarja demokratična odgovornost, na čemer temelji prav koncept nove javne službe, saj je čas, da damo večji pomen javni službi ter kakovosti te službe za državljane (Brezovšek in Bačlija 2010, 99).

4. 3 Od klasično zaprte uprave do koncepta nove javne službe – odprte uprave

Po Vigodovem (2002) mnenju so javne organizacije tekom preteklega stoletja doživele vrsto sprememb, ampak te še vedno temeljijo na webrovi zapuščini jasne hierarhije, na koncentraciji moči med uradniki, med pravili in predpisi ter omejenimi komunikacijskimi kanali. Tu je še od konca 70. let prejšnjega stoletja prevladujoča paradigma v javni upravi, ki spodbuja podjetniške principe v upravljanju države (Osborne in Gaebler 1992), ko pojem klienta, potrošnika (uporabnik), ki je uporaben v zasebnem sektorju, nasprotuje ideji pripadnosti, prispevanju k skupnosti ter participaciji v državljanskih ravnanjih. Raba menedžerskih metod v upravljanju⁷¹ lahko celo ogrozi bistvo sistema, ko/če poudarek ni več na državljanih, temveč na stranki in na potrošniku, ter se zanemarija ključno poslanstvo, torej delovanje javne uprave za javno dobro v skladu z ustavnimi in demokratičnimi načeli (Smith in Vawda 2003). Fox in Miller (1995) zato menita, da postaja v sodobnem upravljanju poglavitno razmerje med javno upravo in državljanji, ki posledično postaja veliko bolj kompleksno, najpomembnejši pa je premik od države na eni strani do državljanov (posameznikov in skupin) na drugi. Upravi, soočeni s kompleksnostjo informacijske in komunikacijske tehnologije, so se zato ponudile možnosti različnih načinov komuniciranja z namenom premostitve demokratičnega deficita (Fox in Miller 1995). Postal je jasno, da se javne politike ne bodo mogle uspešno implementirati, če v njihovo oblikovanje ne bodo vključeni državljanji (Vigoda 2002). Zaradi tega uprave iščejo nove modele in pristope za boljše informiranje in vzpostavljanje komunikacijskih mehanizmov, ki pospešujejo vključevanje državljanov ter aktivno participacijo državljanov pri oblikovanju javnih politik s ciljem javne participacije, transparentnosti in demokratične odgovornosti ter tudi učinkovitosti (Fox in Miller 1995, 128). Vzporedno so potrebne še spremembe v javni službi, v družbenih institucijah kot v miselnosti uslužbencev uprave. Torej je nujna pot iz tradicionalno klasične zaprte uprave do zatona novega upravljanja javnega sektorja k iskanju novih paradigem, namenjenih k vzpostavitvi demokratičnega upravljanja (Denhardt 1981; Harmon in Mayer 1986).

⁷¹ Upravljanje poteka v široki paleti funkcionalno diferenciranih javnih omrežij, ki imajo vsa svoja lastna akterje, pravila, strategije in racionalnosti. (Brezovšek in Črnčec 2007, 42). Pečarič (2011a) pravi, da upravljanje zajema sam proces odločanja ter tudi vso strokovno pomoč pri odločanju. Pri tem je temeljno pravilo, da morajo politiki zaupati uradnikom, neodvisno od političnih pogledov in strankarske privrženosti, uradniki pa morajo ponuditi svoje neodvisne presoje in ekspertize (Brezovšek 1992, 1097).

Kot meni Perry (2007), je demokratično upravljanje (vlada)⁷² z demokratičnimi vrednotami najlažje pojasniti z dvema ključnima dimenzijama. To je z demokratično odgovornostjo in demokratičnim državljanstvom. Za demokratično odgovornost je pomembno upoštevati transparentnost,⁷³ nadzorljivost, odgovornost in odzivnost.⁷⁴ Demokratično državljanstvo zajema upoštevanje predstavnštva, participacije⁷⁵ in inkluzivnosti, pri čemer vloga javnih uslužbencev v upravi ni zožena samo na odzivnost do zahtev uporabnikov javnih storitev ali na izvrševanje ukazov znotraj organizacijske institucije, ampak vključuje še izgrajevanje sodelujočih se odnosov z državljani, spodbujanje iskanja skupne odgovornosti, razvijanje javnega diskurza⁷⁶ in pospeševanje skupnega razumevanja javnih zadev ter iskanje priložnosti za vključevanje državljanov v vladno (upravno) delovanje. Kot ugotavlja Brezovšek (2009), so k oblikovanju pogojev za nastanek teorije o novi javni službi prispevali komunitarizem ter Habermasova diskurzivna teorija⁷⁷ in postmodernizem.

⁷² Definicije upravljanja in javne uprave so se soočile z novimi koncepti vladanja, vladovanja, menedžiranja in administriranja. Obstaja razlika med terminoma vlada (government) in vladovanje (governance) (Brezovšek in Bačlija 2010). Vladovanje se sicer pogosto uporablja kot sopomenka upravljanju (Dayton 2001), vendar je širši koncept, ki vključuje več akterjev in ni nujno samo v pristojnosti formalne vlade, saj lahko nastopa tudi v zasebnem sektorju. Tako v vladovanju sodelujejo zasebne družbe, nevladne organizacije, pogosto v sodelovanju z vladnimi organi, lahko pa tudi brez oblastnih struktur (Brezovšek in Bačlija 2010, 192). Graham, Amos in Plumtre (2003, 3) pravijo, da je vladovanje oblika odločanja, katerega načela so: participacija, legitimnost, usmerjenost h konsenzu, strateško upravljanje, odzivnost, uspešnost in učinkovitost, odgovornost, preglednost, enakost, pravičnost in nepristranskost. Pogosto se vladovanje omenja še kot koncept, ki opredeljuje dialog akterjev (Evans 2004) ali pa označuje vrsto fenomenov – od policy omrežij, javnega menedžmenta, korporativnega vladovanja in dobrega vladovanja (Pierre in Peters 2000, 4).

⁷³ Pri opredelitvi pojma mislimo na transparentnost v smislu interakcij med akterji (v družbenem smislu) ter v informacijskem smislu, ko transparentnost opredeljujemo kot dostopnost do informacij. S transparentnostjo je sicer razvidna odgovornost nosilcev javnih funkcij in uprave, kar prispeva k zmanjšanju nepravilnosti (Demšar in Boh 2008, 89–90).

⁷⁴ Na račun informacijske tehnologije javna uprava lažje služi potrebam državljanov (Snijkers 2005, 1–3).

⁷⁵ V zadnjem času se pojavlja problem nizke participacije in nizkega interesa za javne zadeve kot tudi nizkega zaupanja državljanov v institucije (Rek 2006, 33–34). Sicer se v sodobnih družbah le relativno majhna skupina ljudi stalno zanima za politiko, nekoliko več se jih zanima, a so razmeroma pasivni, večina pa je indiferentna (Fink-Hafner in Kropivnik 2006, 58). Še vedno pa velja, da so državljani najboljši podporniki politikov (Raadschelders, Toonen in Van der Meer 2007, 263–277).

⁷⁶ Analiza diskurza ne pozna enotne metodologije. Obstaja množica pristopov k analizi diskurza, temeljno pojmovanje diskurza je podal Foucault (2001, 42–43).

⁷⁷ Foucaultovo analizo diskurza najdemo v delu *Arheologija vednosti (2001)* in v besedilu *Red diskurza (1991)*, kjer definira koncept diskurza. Razumevanje diskurza temelji na treh zahtevah, in sicer postaviti pod vprašaj našo voljo do resnice, vrniti diskurzu njegov značaj dogodka in ukiniti suverenost označevalca (Foucault 1991, 17). Pravi, da pri diskurzu ne iščemo njegovega skritega jedra in pomena, temveč da je treba na osnovi diskurza samega, njegovega pojavljanja in regularnosti, iti k njegovim zunanjim pogojem, ki ga omogočajo, kar poraja naključno serijo dogodkov in jim določa meje (Foucault 1991, 27). Diskurz ni pomenski element, je pa njegova temeljna enota izjava. V vsakem zgodovinskem trenutku obstoječe izjave pripadajo določenemu arhivu. Relacijo izjava–diskurz Foucault natančneje opredeli z vpeljavo koncepta diskurzivne formacije. Torej je diskurz kot celota izjav (Huš 2011, 80).

Pri preučevanju koncepta nove javne službe in demokratičnosti uprave zato številni avtorji⁷⁸ za pojasnjevalni mehanizem (okvir) uporabljajo diskurzivno⁷⁹ teorijo in kritično teorijo.⁸⁰ Slednja je osredotočena na isti problem kot neoweberjanski model uprave ter kritično opredeljuje birokracijo in birokratizacije države ter družbe, ko zožuje demokratično odgovornost in vpliv državljanov (Brezovšek 2009). Da birokracija predstavlja preveliko dominacijo v javnem življenju, meni Jürgen Habermas (1994a, 442), ki je v 80. letih na osnovi komunikacijskega delovanja razvil teorijo diskurzivne etike, v katero je vključil univerzalne moralne norme in partikularne etične vrednote, ter uvedel idealno načelo (javnega) diskurza.⁸¹ Predlagal je, da bi javno sfero⁸² in oblikovanje deliberativnega javnega mnenja oblikovali izobraženi, zainteresirani, informirani in angažirani državljani z namenom, da se birokracija pripravi na javni diskurz. MacMillan (2010, 87–90) temu pritrjuje ter dodaja, da država lahko uporablja različne strategije spodbujanja državljanov k večjemu sodelovanju v procesih oblikovanja javnih politik, na primer z vključevanjem deliberativnih mnenjskih raziskav, državljanskih sodišč ipd. Vendar morata biti vključena tako iterativen (odziv na družbene spremembe) kot interaktiven proces⁸³ med državljani (dialog med vlado in državljani ter med državljani samimi), saj se le tako dosežeta transparentnost in (družbena) odgovornost. Za modele deliberativne demokracije je seveda jasno, da za merilo učinkovitosti in racionalnosti prevzemajo tradicionalne prakse izražanja preferenc, to je uporabo volitev ali referendumov, zato je hkrati relevantno še dopolnjevanje modela⁸⁴ družbene odgovornosti v predstavniški demokraciji (Brezovšek 2009).

⁷⁸ Med drugim avtorji, kot so Habermas (1994a), Hiller (1998), MacMillan (2010).

⁷⁹ Habermasovo opredelitev diskurzivne racionalnosti imenujemo »idealni normativni model« (Škerlep 2002, 153–160).

⁸⁰ Brezovšek (2009) ugotavlja, da kritična teorija zahteva svobodno in odprto družbo z največjo možno participacijo.

⁸¹ Diskurz lahko pojmuje kot uporabljanje jezika ali pa ga pojmuje kot družbeno prakso, ki zajema vse družbene pojave (Vezovnik 2008, 80–81). Njegovi glavni sestavini sta civilna družba in njen odnos do države (Wessler 2008, 70–71).

⁸² Pojem javne sfere se je v zelo kratkem času (vse od objave angleškega prevoda knjige *Strukturne spremembe javnosti* Jürgena Habermasa leta 1989) uveljavil kot »del obče prepoznavnega teoretskega arzenala« v sodobnem družboslovju (Pinter 2005, 10).

⁸³ Naj na tem mestu povemo, da ima vsak (legalni) sistem tudi nekaj paternalističnih značilnosti (Gray 1999, 632–635). Sama beseda paternalizem izhaja iz latinske besede pater. Gre za kontradiktoren pojem (Calcott 2000, 39), katerega glavni pomen je, da država ne sme kršiti individualne posameznikove svobode v korist njenega delovanja (Smiley 1989, 299–318).

⁸⁴ Različni modeli poskušajo uskladiti upravo (birokracijo) in demokracijo ter imajo težave z idejo demokratične odgovornosti (odzivnosti). Pluralistični model, ki širše spada tudi v participativni okvir, je osredotočen na to, kako dobro uspe javnim uslužbencem povezati različne zahteve, ki jih postavljajo interesne skupine, medtem ko participativni model razširja možnosti za participacijo državljanov. Javni uslužbenci v tem primeru spodbujajo skupine k uveljavljanju njihovih interesov (Brezovšek in Črnčec 2007, 57–60).

Pomembno je, da državljani brez prisile političnih in gospodarskih sil obravnavajo zadeve splošnega interesa, oblikujejo tako politične preference kot tudi argumente in predloge ter opozarjajo na družbene probleme. Kot pravi Light (1998), sta ključnega pomena poslušanje državljanov s strani javnih organizacij ter skrb za njihovo zaupanje. To slednje pa je pomemben vidik socialnega kapitala (Putnam 1993; Coleman 1988) in ga ni mogoče doseči le s koncepti in instrumenti ter brez javne etike in sprejemljivosti s strani državljanov, prav tako pa nobena reforma ne more biti univerzalna, zato mora biti izbrana pazljivo in z upoštevanjem tradicije širšega političnega sistema (Peters 1998, 241). V novi javni službi imajo tako javni uslužbenci (družbeno) odgovornost, da sodelujejo z državljani, s katerimi si skupaj prizadevajo za javni interes ter stremijo k njemu. Državljani pa od oblasti pričakujejo, da jih bo slišala ter se odzvala (Denhardt in Denhardt 2011, 65–67), zato je glavni poudarek nove javne službe na vrednosti državljana, ključno je njihovo sodelovanje z javnimi uslužbenci (Denhardt in Denhardt 2011, 83–84). Denhardt in Denhardt (2000; 2003) tako predlagata menjavo etosa novega upravljanja javnega sektorja z etosom nove javne službe⁸⁵ (kljub tanki meji razlikovanja med njima). Drugače od njiju je javno službo označil Light (1999) ter jo opredelil s štirimi značilnostmi. To so različnost, nepridobitni sektor, sektorski prehodi in globoka zavezanost za ustvarjanje razlik v svetu, pri čemer je njegova obravnava empirična ter osredotočena na elitne kadre kot člane nove javne službe. Težko bi obe zapisani opredelitvi nove javne službe primerjali, vsekakor pa lahko rečemo, da je nova javna služba nasprotje stari klasični, saj gre za odprt model, kjer je največji doprinos k demokratični upravi prav vključenost državljanov v procese oblikovanja javnih politik, na drugi strani pa morajo biti javni uslužbenci dovzetni za njihove pobude (Denhardt in Denhardt 2007, 63).

Janet in Robert Denhardt (2000, 553–557) sta opredelila sedem vzajemno povezanih načel nove javne službe (glej Tabelo 4. 3) ter pravita, da gre v novi javni službi za služenje državljanom, ne uporabnikom, kjer državljan posameznik v okviru splošne pogodbene ureditve išče zaščito in varnost (Denhardt in Denhardt 2007, 60). Od oblasti pa se pričakuje, da bo državljanom zagotovila javne storitve na ustrezen in pravičen način (Denhardt in Denhardt 2003, 61).

⁸⁵ Načela javne službe je Robert Denhardt skupaj z Janet Denhardt opisoval v številnih knjigah (1987; 1991; 1998; 2002; 2003; 2007; 2011).

Prav tako strateško razmišljanje ni samo naloga javnih uslužbencev, ampak je vzajemno povezana z vključenostjo državljanov v procese oblikovanja ter z uresničevanjem javnih politik. Denhardt in Denhardt (2007, 103) zato menita, da pristop nove javne službe spodbuja participacijo državljanov, pri čemer je naloga oblasti, da državljanom ponudi možnosti za upravno delovanje,⁸⁶ da skupaj gradijo družbeno odgovornost.⁸⁷

Tabela 4.3: Spremenljivke nove javne službe

Spremenljivka	Značilnosti
Služenje državljanom, ne uporabnikom	V ospredju je državljan in ne potrošnik ali klient. Razvija se koncept državljanstva.
Iskanje javnega interesa	Največja vrednost upravljanje je služenje v javnem interesu, ki je utemeljen na državljanih, v zadovoljevanju potreb. Naloga javnih uslužbencev je, da sodelujejo z državljani in oblikujejo forume za javni dialog.
Vrednotenje državljanstva nad podjetništvom	Državljan je središče demokracije. Javni uslužbenci niso upravni podjetniki, ampak omogočajo, vodijo in olajšujejo zagotavljanje dobrin in storitev državljanom. Javni uslužbenci so posredniki med vlado in državljani ter prispevajo k uresničevanju javnih zadev.
Strateško razmišljanje, demokratično delovanje	Demokratična načela in procesi (in ne podjetniški cilji) so ključni za uveljavljanje strateškega razmišljanja.
Spoznavanje, da odgovornost ni enostavna	Odgovornost je težko doseči, zato zahteva trdo delo in skupno zavezanost vseh strani. Javni uslužbenci so odgovorni za procese in za rezultate.
Služenje, ne oblastno vodenje	Poudarek je na skupnem vodenju, s katerim se presega odtujenost od državljanov.
Vrednotenje ljudi, ne samo produktivnosti	Pomembno je spoštovanje ljudi, ne merjenje produktivnosti. Na državljanse se gleda kot na nosilce vrednot in norm.

Vir: Prirejeno za lastno analizo in povzeto po Denhardt in Denhardt (2000); Brezovšek in Bačlija (2010).

⁸⁶ Kar bomo empiričimo raziskovali na primeru Slovenije.

⁸⁷ Družbene odgovornosti ni lahko doseči, saj se morajo javni uslužbenci držati pravil in zakonov ter spoštovati politične norme, profesionalne standarde in hkrati upoštevati še interes državljanov (Denhardt in Denhardt 2011, 65–67).

Kot smo že izpostavili, sta v Sloveniji o pravem pomenu nove javne službe⁸⁸ največ preučevala Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. Kajti koncept NJS je zaznan kot pomemben za vzpostavitev demokratične uprave, ko je sodobno upravljanje postalo zelo kompleksno (Fox in Miller 1995; Brezovšek in Črnčec 2010, 50–51). Brezovšek (2009) ugotavlja, da mora biti v demokratični državi skrb za demokratične vrednote⁸⁹ v ospredju razmišljanja o sistemu upravljanja in da ima kot takšno upravljanje zelo malo opraviti z ukazovanjem in nadzorom, značilnim za tradicionalno klasično upravo, zato pa toliko več z dogovarjanjem in pogajanjem, kar vodi (naj bi) k vzpostavitvi odprte, transparentne, odzivne in odgovorne javne uprave v način delovanja uprave na temeljih koncepta nove javne službe. Podobno kot Denhardt in Denhardt (2003, 166) tudi Brezovšek in Bačlija (2010) pravita, da bi morali državljani, ki so nosilci vrednot in norm, v javnem diskurzu sodelovati brez omahovanja, saj bi bile tako lahko odpravljene številne slabosti in pomanjkljivosti, povezane z modelom odgovornosti v predstavniški demokraciji. Menita še, da se bo v naslednjih 20.-ih letih z demokracijo razvijal predvsem koncept državljanstva, ki bo uskladił ekonomskega človeka ter potrebo po učinkovitih javnih institucijah. Obenem je postalo jasno, da mora upravljanje (p)ostati namenjeno državljanom, kjer se morajo javni uslužbenci,⁹⁰ če želijo delovati demokratično, osredotočati na izgradnjo odnosov, temelječih na zaupanju in na sodelovanju ter delovati akcijsko in transparentno ter odzivno (Brezovšek in Bačlija 2010, 112). Za dosego cilja je bil v letu 2006 v Sloveniji dopolnjen osnutek Poslovnika Vlade RS,⁹¹ ki nalaga organom javne uprave, da se pred sprejetjem predpisov in strateških dokumentov posvetujejo z zainteresirano javnostjo ter civilno družbo. Kar pomeni, da se morajo storitve javne uprave državljanom približati ter podajati možnosti izvajanja odgovornosti za njihova dejanja, da javna uprava deluje transparentno, da so javnosti dostopne verodostojne, primerne in pravočasne informacije o dejavnostih, odprtost pa, da javna uprava prisluhne državljanom ter upošteva njihove predloge pri oblikovanju javnih politik (Mežnarič 2008). Pravzaprav je ena temeljnih pravic državljanov pravica do sodelovanja pri upravljanju, za kar se mora vzpostaviti odprta uprava, ki obsega vzpostavitev institucionalnih elementov, ki omogočajo demokratično in učinkovito sodelovanje med javnim sektorjem in državljani (Pečarič 2011a).

⁸⁸ Pojem NJS ima v literaturi o javnih zadevah že prepoznavno uporabo (Perry 2007), saj niti klasičen birokratski pristop niti NUJS ne opišeta zadovoljivo sodobnih sprememb.

⁸⁹ Young pravi, da so resnične vrednote demokracije, da poveča možnosti za aktivnost državljanov in da se razvijajo možnosti za sodelovanje (Young 2000, 16–17).

⁹⁰ Od javnih uslužbencev se pričakuje, da bodo služili državljanom, da bodo delovali pravilno in ustrezno (Harmon in Mayer 1986).

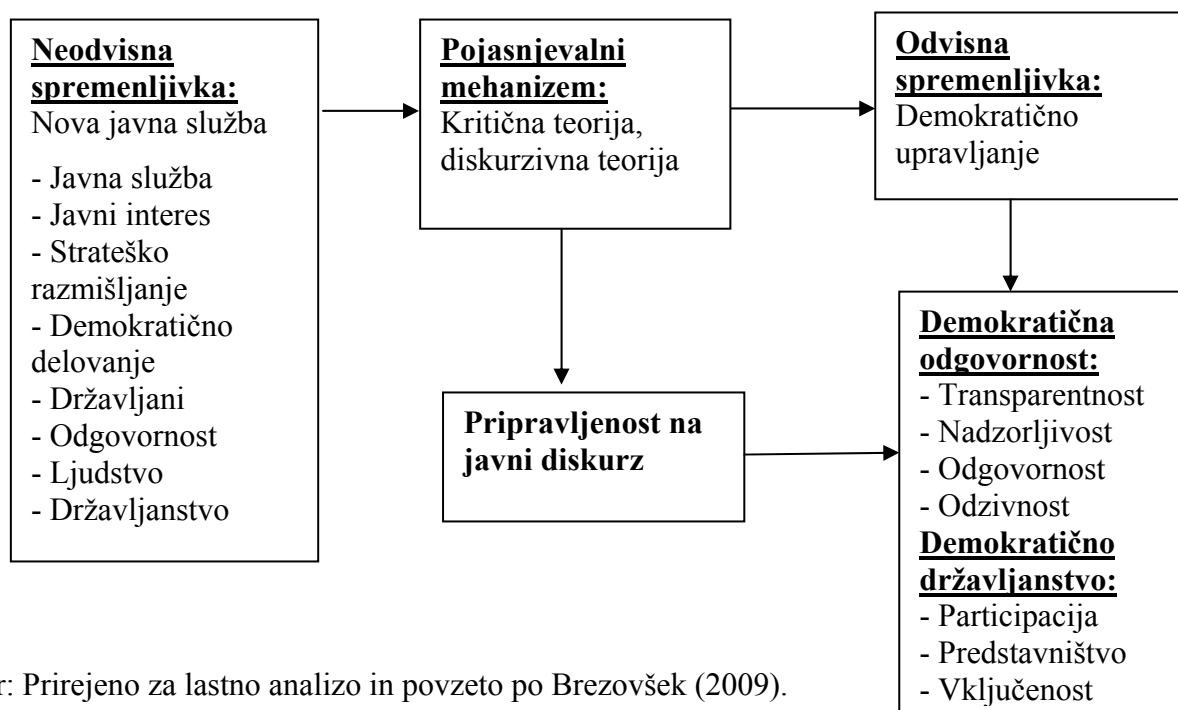
⁹¹ Ur. l. RS, št. 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007, 32/2010, 73/2010, 95/2011, 64/2012.

Pečarič (2011a, 505) še nadaljuje, da odprta javna uprava⁹² omogoča javnim institucijam, da pridobijo širši krog informacij, kar izboljšuje kvaliteto sprejetih javnih politik ter prispeva k večji stopnji zaupanja državljanov v javne institucije. Zato morajo biti v proces oblikovanja javnih politik vključeni tudi državljani. Anželj (2004) dodaja, da odprtost javne uprave prinaša spremembe v načinu delovanja javne uprave ter pomeni negacijo tradicionalni zaprtosti javne uprave ter predstavlja nov pristop. Ker je bilo do zdaj v Sloveniji premalo narejenega za usmerjenost k uporabniku javnih storitev, mora slovenska uprava, kot menita Haček in Bačlija (2012, 119–127), preiti iz tradicionalno zaprte in toge uprave ter vključiti nove elemente, ki se medsebojno prepletajo. Govorimo o dostopu do informacij javnega značaja, možnosti sodelovanja pri sprejemanju odločitev ter pri soodločanju o nekaterih vprašanih s pristojnostmi javne uprave, o sodelovanju v postopkih priprave predpisov in dostopu do forumov (Trpin 2000). Znotraj koncepta odprte uprave mora slovenska uprava upoštevati načelo transparentnosti, in sicer v okviru informiranja uporabnikov, posvetovanja z uporabniki, delegiranja pristojnosti za odločanje uporabnikov in nadziranja uporabnikov nad delom uprave (prav tam, 411). Hkrati mora javna uprava v sodobni družbi upoštevati še demokratičnost, saj se zaradi potrebe po zagotavljanju širokega družbenega konsenza in legitimacije odločitev vključuje vedno več interakcij med različnimi družbenimi akterji. S pomočjo transparentnosti se izvaja nekakšen pritisk na subjekte v sistemu, da razvijajo svoja delovanja v smeri optimizacije delovanja (Demšar in Boh 2008, 89–90). Še posebej je to pomembno, ker javna uprava v modernih družbah ni zadolžena samo za implementacijo, ampak so javni uslužbenci v večini demokratičnih držav vključeni tudi v procese oblikovanja javnih politik (Haček 2005, 12-13; Riggs 2001, 1; Rabrenovic 2001, 12). Zato mora biti komuniciranje javnih uslužbencev z državljani v javni sferi premišljeno in razumno ter mora temeljiti na racionalni argumentaciji (Habermas 1981; 1989; 1996; Bohman in Rehg 1997; Bohman 1999; Dryzek 2000). Saj le živahna javna sfera, v kateri se predlogi in preference državljanov o javnih problemih oblikujejo na tej podlagi, lahko zagotovi legitimnost demokratičnega odločanja (Zolo 1992; Mayhew 1997). V ta namen je treba ustvariti nove pogoje in prostore za artikulacijo in deliberacijo (Dewey 1999). Ključna je prav demokratična organiziranost javnosti ter vključevanje državljanov v procese oblikovanja javnih politik (Dewey 1999, 147).

⁹² O odprtosti javne uprave tudi Rosenblom (2002, 483).

Ob tem je treba paziti, da vpliv javnosti ni omejen samo na podporo ali nasprotovanje akterjem (Splichal 1997, 160), ampak sta pomembni še participacija ter vključevanje državljanov (Brezovšek in Bačlija 2010, 97). Saj, kot smo že povedali, je danes javna uprava soočena z izzivi, ki so vidni v potrebi po povezovanju javne uprave in demokracije (Ackerman 2000). Kar se vidi tudi v ideji služenja državljanom, pri čemer odgovor na izzive predstavlja prav koncept nove javne službe. Ker koncept NJS spodbuja participacijo državljanov ter zagovarja njihovo večjo vključenost pri oblikovanju javnih politik (Denhardt in Denhardt 2007) na temelju ideje, da je probleme mogoče reševati z dialogom in komunikacijo (Herman in Mayer 1986), smo za potrebe empiričnega raziskovanja uveljavitve elementov koncepta NJS v Sloveniji postavili model (glej Sliko 4.2), kjer nova javna služba predstavlja neodvisno spremenljivko. Slednjo smo opredeli s spremenljivkami: javna služba, javni interes, strateško razmišljanje, demokratično delovanje, državljani, odgovornost, ljudstvo in državljanstvo. Z izbranimi spremenljivkami smo pojasnili odvisno spremenljivko, to je demokratično upravljanje (vlada), ki smo jo razdelili v dve dimenziji: v demokratično odgovornost ter v demokratično državljanstvo (Perry 2007). Za pojasnjevalni okvir preučevanja koncepta NJS smo upoštevali kritično teorijo (Brezovšek 2009) ter Habermasovo diskurzivno teorijo (1994a).

Slika 4.2: Model za analizo nove javne službe



Vir: Prirejeno za lastno analizo in povzeto po Brezovšek (2009).

Povedali smo že, da je linija med novim upravljanjem javnega sektorja in konceptom nove javne službe zelo tanka, čeprav Denhardt in Denhardt (2007, 60) zelo jasno ločujeta oba koncepta. Če poskušamo na kratko primerjati oba koncepta, lahko rečemo, da je NUJS favoriziral vizijo javnega vodje kot podjetnika v vzoru iz zasebnega sektorja, s privatizirano državo, vključujoč ne le prakse, ampak tudi podjetniška načela, pri čemer so zagovorniki tega pristopa razvili svoje razloge v prid NUJS glede na staro tradicionalno javno upravo. Tako je že vnaprej jasno, da zmaga NUJS. Pečarič (2011a) k temu dodaja, da se je NUJS osredotočil na *uporabnike storitev javnih služb*, ne pa na participacijo državljanov. Vendar Bovaird in Martin (2004) zelo jasno poudarjata, da se oblikovalci javnih politik ne morejo več izogibati resni obravnavi interesov različnih deležnikov, vključujoč uporabnike in državljane. Tako pridemo do vprašanja odprtosti ter transparentnosti države in do koncepta novih javnih storitev. Z vidika delovanja države je tovrstna odprtost sodobne države in javne uprave oziroma javnih uslužbencev do državljanov tista pot, ki omogoča oblikovanje in doseganje javnega interesa in javnega dobrega. Pečarič (2011a) dopolnjuje ter pravi, da gre za ponovno obuditev javne sfere z odpravo ravnodušnosti. Nadalje omenjeni avtor razmišlja, da se ob pojavu gospodarske recesije pojavi misel, da država ni odigrala svoje vloge in da jo je treba v večji meri prepustiti državljanom. Tudi zato se pojavljajo zahteve, da bi morali demokratični model participacije državljanov v vseh javnih zadevah razširiti, kar v svojih delih pišeta že Denhardt in Denhardt (2000) in pravita, da je možno javno upravljanje izboljšati z gibanjem, zgrajenem na principu demokratičnega državljanstva (ang. citizenship), skupnosti in civilne družbe ter na teoriji javnega diskurza. V ta namen sta v letu 2000 predlagala sedem glavnih nalog javnih uslužbencev, ki bi bile v pomoč pri sodelovanju in artikuliranju z državljani, s ciljem zadovoljitve skupnih interesov. Tako daje pristop nove javne službe posebno vrednost državljanu, ki ga na novo opolnomoči ter hkrati poudarja prav pomen služenja državljanom in ne uporabnikom (potrošnik ali klient) (Brezovšek in Bačlija 2010). Državljanji so znotraj koncepta NJS nosilci vrednot in norm, pri čemer pa se lahko tudi vrednote, kot sta učinkovitost in produktivnost, postavijo v širši kontekst demokracije, skupnosti in javnega interesa (Denhardt in Denhardt 2003). Če zaključimo, je znotraj koncepta NJS javna služba integrirana z javnim diskurzom in javnim interesom (Denhardt in Denhardt 2000, 557), pri čemer državljani od oblasti pričakujejo, da jih bo ta slišala in se na njihove želje tudi odzvala (Denhardt in Denhardt 2011, 65). V nadaljevanju primerjavo koncepta NUJS s konceptom NJS prikazujemo še v tabeli (glej Tabelo 4.4).

Tabela 4.4: Primerjava novega upravljanja javnega sektorja in koncepta nove javne službe

Pristop novega upravljanja javnega sektorja	Pristop nove javne službe
Zadovoljevanje osebnih interesov	Javna služba (želja po prispevati k družbi) in iskanje javnega interesa
Povezovanje individualnih interesov	Oblikovanje koalicij med akterji, raba dialoga, javnega diskurza
Uporabnik (klient, potrošnik)	Državljan (demokratsko državljanstvo)
Krmiljenje	Služenje
Tržna odgovornost	(Večstranska) demokratična odgovornost
Usmeritev k rezultatom (podjetniški cilji)	Strateško razmišljanje
Tajnost	Odprtost (spodbujanje državljanov k javnemu diskurzu, javnim razpravam in spodbujanje participacije)

Vir: Prirejeno za lastno analizo in povzeto po Denhardt in Denhardt (2000; 2003) ter Lane (1994).

5. Participacija javnih uslužbencev in uporabnikov javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik

5.1 Koncept državljanstva

Kot ugotavlja Mežnaričeva (2008), je zaradi vedno bolj kompleksnih družbenih okoliščin v sodobnem svetu za uspešno odzivanje na izzive vse pomembnejše prav sodelovanje civilne družbe,⁹³ državljanov ter družbenih skupin pri procesih oblikovanja javnih politik. Dejavnije udejstvovanje državljanov naj bi pomagalo javni upravi pri spopadanju s težavami, spodbujalo oblikovanje novih medosebnih odnosov ter oživljalo zaupanje v sistem ter ne nazadnje še spodbujalo zanimanje državljanov za sooblikovanje (skupne) prihodnosti. Vloga države naj bo pri tem nevtralnno posredniška, predvsem pa naj država spodbuja avtonomnost državljanov in njihove zmožnosti samoopredeljevanja (Kopač 2004, 15–22). Vključenost državljanov v procese oblikovanja javnih politik ni (bila) znak javne službe v klasični teoriji javne uprave, medtem ko koncept nove javne službe temelji prav na državljanih in na državljanstvu (Denhardt in Denhardt 2000), saj so državljanji tisti, ki vzpostavijo stik z novo javno službo in ne potrošniki (uporabniki) (Denhardt in Denhardt 2007, 60), zato Denhardt in Denhardt (2011, 83) tudi izpostavljata, da pristop nove javne službe poudarja koncept državljanstva. Kot meni Deželan (2009, 117), je iz pregleda evolucijske dinamike državljanstva mogoče razbrati, da je »koncept državljanstva naravno gibanje, od lokalnega v smeri globalnega, pri čemer raven nacionalne države ne predstavlja končnega cilja«, zato postaja koncept državljanstva vse pomembnejša točka analize številnih družboslovnih problemov in vprašanj, saj državljanstvo ni nikoli popolno in nikoli dokončno. Koncept državljanstva zagotavlja pravice in dolžnosti, krepi zavest o družbeni pripadnosti in članstvu (Aveneri in de-Shalit 2004, 62) ter ustvarja občutek skupne družbene integritete (Deželan in soavtorji 2007, 45), saj je treba, tako kot to trdi teoretik kozmopolitantske demokracije Held (1995), politične institucije ter skrb za pravice razširiti nad državo in med državljanse, če nočemo uničiti osnov človeške družbe.

⁹³ Civilno družbeni sektor v Sloveniji še ni dosegel najvišje točke razvoja, zato je treba stopnjo civilnega dialoga med državljanji v Sloveniji (še) povečati (Rakar 2010a; Rakar 2010b; Rakar in drugi 2011; WVS 2000; WVS 2005).

Če opredelimo najprej tradicionalno pojmovanje državljanstva,⁹⁴ lahko rečemo, da določa odnos med posameznikom in državo; zato ga potemtakem razumemo kot članstvo v politični skupnosti (Deželan in drugi 2007, 9–13) in je posameznik državljan na podlagi civilnih zakonov (Magnetite 2005, 44–45). Avtorji (Faulks 2000, 19; Meehan v Newman 1997, 148) tradicionalno pojmovanje državljanstva izpostavljajo kot najbolj primerljivega z današnjim konceptom (Deželan in drugi 2007, 40) ter trdijo, da gre za »prostor zunaj države, ki je rezerviran za vlogo civilne družbe« (Kolarič in drugi 2002, 57), njeno državljansko odgovornost in prostovoljno angažiranje (Rakar in drugi 2011). Tradicionalno pojmovanje državljanstva obenem predstavlja dolžnost državljanov, da so aktivni oziroma participirajo⁹⁵ (Deželan in drugi 2007, 54; Liebich in Warner 1995, 15), medtem ko postmoderno razumevanje državljanstva, ki ga v svojem delu *Citizenship* opisuje Faulks (2000, 164–165), izpostavlja nehierarhični značaj državljanstva ter opisuje državljanstvo, ki je zamišljeno v okviru vrednot, kot sta soodvisnost in skrb. V opredeljevanju koncepta državljanstva in njegovih značilnosti večina avtorjev (Roche 1992, 18; van Steenberg 1994, 142; Newman 1997, 142–143; Janonski 1998, 3; Rizman 2000, 6; Deželan in drugi 2007, 19) kot najpomembnejšo prelomnico v teoriji državljanstva izpostavlja T. H. Marshallovo⁹⁶ klasično delitev modernega državljanstva na:

- civilno državljanstvo⁹⁷ (18. stoletje);
- politično državljanstvo⁹⁸ (19. stoletje);
- socialno državljanstvo⁹⁹ (20. stoletje) (Rizman 2000, 6).

⁹⁴ Državljanstvo je sinonim za enakopravno članstvo v posamezni družbi (Kejžar 2009, 179).

⁹⁵ Življenje dejavnega državljana je najvišje dosegljivo življenje (Kymlicka 2005, 415).

⁹⁶ Marshall zagovarja tezo, da je državljanstvo v določenih pogledih legitimiralo družbenorazredne neenakosti. Tezo zagovarja na podlagi dveh delitev, in sicer družbenega razreda in državljanstva (Leca 1997, 373–374).

⁹⁷ Civilno državljanstvo se nanaša na sklop pravic in svoboščin, ki konstruirajo avtonomno sfero civilne družbe za razliko od sfere države v ožjem smislu (Bibič 1997a, 44).

⁹⁸ S pojmom politično državljanstvo ponavadi razumemo pravico državljanov, da volijo svoje predstavnike v parlament in v druga, lokalna in tudi naddržavna, politična telesa. Ta vrsta državljanstva obsega tudi pravico biti izvoljen v ta telesa (Bibič prav tam).

⁹⁹ Socialno državljanstvo dopolnjuje politično in socialno državljanstvo. S tem državljanstvom se skuša zagotoviti večjo stopnjo socialne enakosti med ljudmi na področju zadovoljevanja potreb. Pod socialno državljanstvo spadajo pravice, ki izhajajo iz modernega zdravstvenega in socialnega zavarovanja in ostale pravice, ki zagotavljajo v sodobni razviti družbi kolikor toliko dostojno življenje (Bibič 1997a, 44–45).

Van Steenberg (1994, 158–159) k opisani delitvi državljanstva dodaja, da je treba Marhallovo teorijo razširiti in dopolniti z novimi oblikami državljanstva, ter predlaga ekonomsko državljanstvo,¹⁰⁰ saj sodobna refleksija o konceptu državljanstva ne poudarja samo pomena aktivnega političnega državljanstva (Bibič 1997a, 43), hkrati pa se je v drugi polovici prejšnjega stoletja razvila še ideja globalno aktivnega državljanstva (Deželan 2007). Da državljanstvo postaja kozmopolitsko, menita tudi Hafner Fink (2011, 1031) in Rizman (2006, 342), ki še pravi, da je globalizacija v zadnjih dveh desetletjih dramatično intervenirala ter transformirala mednarodni¹⁰¹ kontekst. Vendar v zadnjih letih na eni strani tako zaznavamo trend denacionalizacije državljanstva (Negri in Hardt 2003, 86), po drugi strani pa se omenjajo še nove oblike državljanstva, kot so: postnacionalno, transnacionalno, nadnacionalno, dvojno državljanstvo (Kejžar 2009, 180) in novo državljanstvo, za katerega menimo, da gre za vsebinsko polnjenje že obstoječih oblik državljanstva (Vodovnik 2011, 44). Za naše razumevanje koncepta NJS je pomembno prav translokalno državljanstvo, ki pomeni odmik od klasičnih teorij državljanstva, saj namesto na identiteti temelji na vključenosti in participaciji, namesto enakosti poudarja različnost ter posledično zahteva odprto javno upravo. Obenem takšno državljanstvo tudi ni omejeno zgolj na sfero politike, ampak nujno vključuje še družbeno in ekonomsko življenje (Vodovnik 2011, 50–54).¹⁰² A vendar v sodobni družbi ne moremo govoriti zgolj o večplastnosti državljanstva, ampak moramo govoriti tudi o njegovem ponovnem odkluku od nacionalnega in o novem konstituiranju državljanstva, na novih kriterijih. Rizman (2011, 31) pri tem omenja še (sodobno) performativno državljanstvo ali, kot pravi, etiko participacije, ki je sicer nekakšna filozofska kategorija, pomeni pa v nekem ozkem smislu ekonomske ali politične dejavnosti, ki se tičejo vsakega državljanstva ter njegove svobodne in ustvarjalne dejavnosti, s katero ustvarja ter spreminja svet okoli sebe in (tudi) sebe.

¹⁰⁰ Pojem ekonomsko državljanstvo je dokaj nov pojem, ki vedno bolj poudarja pomen ekonomske demokracije in s tem posredno spodbuja razmišljanje o ekonomskem državljanstvu (Bibič 1997a, 45–46). Koncepte, ki upoštevajo spremenjeno globalno družbeno okolje, lahko uvrščamo med postmoderne koncepte (Deželan in soavtorji 2007, 73).

¹⁰¹ V zvezi z mednarodnim kontekstom Weiler (2002, 430) ter Giesen in Elder (2001, 2–3) omenjajo pomen evropskega državljanstva tako za teorijo kot za prakso, medtem ko o pravicah državljanov v okviru Splošne deklaracije o človekovih pravicah razpravlja Liebich (1995, 28). Von Beyme (2001, 72–80) nadalje opisuje še štiri koncepte EU državljanstva, ki so: pravna država, država blaginje, nacionalna identiteta in demokratično državljanstvo. Zupančičeva (2003, 7) v svojem prispevku spoznava, da državljanstvo kljub pravicam, ki jim jih prinaša evropsko državljanstvo, še vedno dajejo prednost nacionalnemu državljanstvu.

¹⁰² Rizman (2008, 37) ga drugače zaznava ter pravi, da gre za različnost, fragmentacijo, konflikt in nasprotovanje, ne pa za poudarjanje skupnosti, podobnosti, združevanja, konsenze in sodelovanje.

5. 2 (Politična) participacija (oblike, dejavniki)

Po Pečaričevem (2011a) mnenju je dandanes participacija¹⁰³ sprejeta kot ena temeljnih družbenih vrednot,¹⁰⁴ a to kljub temu ne povečuje njenih možnosti, da bi (popolnoma) zaživela tudi v praksi državnih organov. Vendar je v luči stalno spreminjajočih se zahtev okolja postalo pomembno približevati ter tudi približati javno upravo državljanom ter jim omogočiti sodelovanje v procesih administrativnega odločanja (Brezovšek in Bačlija 2010, 101). Bistvenega pomena je zato oblikovanje systemskega pristopa k vzpostavitvi takšne javne uprave, ki predvideva čim bolj odprto in transparentno strukturo ter zagovarja dinamično mrežo komunikacije (Brezovšek 2009). V upravi v znamenju ljudi pa je treba vključiti informiranje uporabnikov, imeti stik z njimi in upoštevati njihov glas ter ugotavljati njihove potrebe in jih kasneje tudi vključiti pri vrednotenju dela javne uprave, saj uporabniki niso le predmet uradniškega dela, kar pa preučuje pristop novega upravljanja javnega sektorja (Kovač 2000). Kasneje izziv povezovanja javne uprave in demokracije razkrije potrebo po demokratizaciji uprave (t. i. vzpostavitev stalnega dialoga z uporabniki in javnimi uslužbenci in razvoj odnosa uprava – civilna družba) v smislu vključevanja uporabnikov javnih storitev in javnih uslužbencev v procese oblikovanja javnih politik, na čemer temelji koncept nove javne službe. Prav koncept nove javne službe spodbuja participacijo ter zagovarja večjo vključenost državljanov v delovanje javne uprave (Denhardt in Denhardt 2007) ter pričakuje, da bodo ministrstva odprta za pobude državljanov (Brezovšek in Bačlija 2010, 115). Izpostavlja se pomembnost izgrajevanja sodelujočih se odnosov z uporabniki in skupinami uporabnikov, da so podane možnosti za javni diskurz in za iskanje priložnosti za vključevanje državljanov v vladno (upravno) delovanje (Brezovšek 2009). Vendar se v demokratični družbi za participacijo uporabnikov predpostavljajo različne stopnje vključevanja udeležencev, hkrati pa se participacija pojavlja v različnih kontekstih in v povezavah. Če jo razumemo kot sodelovanje z večjim ali manjšim vplivom na odločitve, potem vključenost ni sinonim za participacijo, ampak je šele njen pogoj.

¹⁰³ V doktorski nalogi bomo v poglavju o participaciji uporabnikov upoštevali Hadleyja in Younga (1990, 46), ki pravita, da uprava obstoji prav zaradi uporabnikov in ne obratno, ter še trdita, da so »uporabniki oziroma državljani stranke javne uprave in sooblikovalci javnih politik in ne (več) le predmet uradniškega dela«. Mestoma bomo ločevali pristopa NUJS in NJS.

¹⁰⁴ Že Ustava Republike Slovenije v drugem odstavku tretjega člena določa: »V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno«. Ta ustavna določba je ustavnopravni okvir za načelo demokratičnosti in načelo delitve oblasti (Ustava Republike Slovenije 1991, 3. čl.).

Vključenost v procese oblikovanja politik ne zagotavlja kakovostne participacije, ampak je zanj potrebna moč, da vplivamo na odločitve (Škerjanec 2007; Hartwick in Barki 1994). Čeprav je vključevanje državljanov včasih omejeno samo na legitimacijo javnih politik (Irwin 1995; Dahlgren 2009), lahko s spodbujanjem državljanske vključenosti dosežemo boljše politične odločitve ter je politika državljanstva lahko politika participacije (Brezovšek in Bačlija 2010, 117). Kot ugotavljajo avtorji (Lele 1991; Irwin 1995; Walker 2007; Burgess in Harrison 1998), je treba večji pomen pripisati participaciji uporabnikov, še posebej pri oblikovanju javnih politik. Omenjenega procesa se je treba lotiti celostno in fleksibilno, predvsem pa je treba povečati obstoj kanalov za participacijo uporabnikov (Birch 1993, 82–94), saj gre za pomembno razsežnost demokracije (Makarovič 2002, 65), za indikator razvitosti demokratičnega sistema (Parry in Moyser 1994, 46; Vanhanen 1990, 17–18). Prav zato mora biti sodelovanje državljanov (uporabnikov) v javnih procesih (Brezovšek 1995a, 199–211) omogočeno vsem državljanom (Lijphart 1997, 524), saj vse pogosteje že sami uporabniki javnih storitev izražajo zahteve po večji transparentnosti in odgovornosti pri oblikovanju javnih politik. Predvsem zato, ker se zavedajo, da se v javni sferi le z inkluzivnim ter skupnim dialogom med akterji ustvarja skupno razumevanje trajnostnega razvoja, ustvarja deliberacijo o politikah, se skupno implementirajo javne politike, se skrbi za njihov nadzor ter še za adaptacijo na nove pritiske iz okolja (Irwin 1995; Læssø 2007; Swyngedouw 2007; Walker 2007). Beck (2001) spoznava, da se po eni strani spreminjajo odnosi v demokratičnih družbah, posledično pa tudi oblike participacije (Walker 2007; Læssø 2007). Podobno meni Ganapati (2011) ter izpostavlja e-upravljanje,¹⁰⁵ ki po njegovem mnenju spodbuja participacijo uporabnikov, saj so sodobne tehnologije¹⁰⁶ postale lahko dostopne¹⁰⁷ in so hkrati uporabnikom prijazne ter tako povečujejo možnosti vključevanja državljanov v procese oblikovanja javnih politik ter spreminjajo dosedanje participiranje.

¹⁰⁵ Axelssonova (2010) meni, da je državljanska vključenost del integriranega procesa e-upravljanja, saj je njun odnos vzajemni: ko se e-uprava razvija na podlagi mnenj uporabnikov in se posledično prav zaradi njih tudi izboljšuje.

¹⁰⁶ Blair (2000, 23-25) ugotavlja, da je institucionalizirano in formalno vključevanje državljanov v upravno delovanje od 70. let naprej postopoma postajalo ključni ter sestavni del javnega diskurza. S prihodom informacijsko-komunikacijskih tehnologij in z njihovo splošno rabo pa se je poenostavilo. Hkrati je postalo poglavitno prepričanje, da mora biti podan širok spekter mehanizmov in instrumentov za izvajanje nadzora s strani uporabnikov, saj to ne nazadnje vpliva na učinkovito in uspešno demokratično upravo. Med najpomembnejše informatizirane postopke, ki jih je do zdaj razvila javna uprava na področju e-demokracije, štejemo portal e-uprava, ki je bil ustanovljen z namenom, da bi uprava ljudem postala še bolj dostopna, posledično pa bi se s tem povečala participacija (Silič in drugi v Cimolini 2003, 22).

¹⁰⁷ Ganapati (2011) meni, da so glavni pogoji e-upravljanja splošna informacijska pismenost, dostop do internetne omrežne informacijske tehnologije in posedovanje digitalne identifikacije.

Raziskovanje participacije uporabnikov je prav zaradi socialno-konstruktivskih pristopov za mnoge raziskovalce zanimivo že desetletja (Land in Hirschheim 1983). Raziskovanja so pomembna s stališča razkrivanja kakovosti in učinkovitosti javnega upravljanja, demokratičnih razlogov kot tudi zaradi same distribucije moči. Veliko študij se je osredotočalo samo na vprašanja učinkov sodelovanja uporabnikov z javnimi uslužbenci ter na vpliv, ki ga ima ta na upravni sistem (Lynch in Gregor 2004). Mumford (1979) opisuje participacijo uporabnikov kot svetovalno, predstavniško ali konsenzualno, Cavaye (1995) meni, da pri opredelitvi participacije lahko upoštevamo še: tip participacije (vsi uporabniki), stopnjo (stopnja odgovornosti za udeležence participacije), vsebino (sodelovanje v različnih aspektih), razsežnost (odvisno od cilja v različnih fazah procesa), obliko (neformalne in formalne aktivnosti) ter vpliv participacije (učinki participacije na razvoj). Kelman (1987) pravi, da je participacija zanimiva ter dramatična, in izpostavlja, da državljanom participacija v oblikovanju javnih politik daje občutek pripadnosti. Hkrati participacija državljanov v procesih oblikovanja javnih politik omogoča razvoj humanejših odnosov s predstavniki oblasti (Bačlija in Haček 2004). Wittayapak in Dearden (1999) ter Sudtongkong in Webb (2008) dodajajo, da je participacija uporabnikov v procesih oblikovanja politik eden od dejavnikov dobrega upravljanja,¹⁰⁸ čemur pritrjuje tudi Ostrom (1999). Cavaye (1995) nadalje našteva še pozitivne učinke participacije uporabnikov na upravljanje in pravi, da je največji doprinos participacije v tem, da se je vzpostavila želja upravljanje približati državljanu (uporabniku) ter s tem olajšati stike uporabnika z vladnimi organi (kot tudi v prispevku participacije h kvalitetnejšim in kakovostnejšim javnim storitvam), pri čemer mora biti javna uprava v svojem delovanju odprta in transparentna, uporabnikom pa mora biti omogočen dostop do informacij javnega značaja (Axelsson 2010). Po Heeksovem (1999, 12) mnenju se morajo upoštevati tudi lastnosti (bodočih) uporabnikov. Ko državljanji participirajo, imajo veliko različnih vlog. Ne samo da sprejmejo oblikovane rešitve, ampak imajo obenem tudi možnost, da predlagajo določene nove rešitve, jih delijo ali o njih diskutirajo. Njihova dejavnost v upravljanju je sicer odvisna še od tipa javne službe in so zato lahko nevidni, lahko pa so državljanji uporabniki končnih javnih storitev ali pa lahko predlagajo spremembe ter so vključeni v oblikovanje javnih politik, kar ne nazadnje implicira aktivna vključenost državljanov uporabnikov.

¹⁰⁸ Pomembni sta interakcija ter komunikacija med uporabniki in javnimi uslužbenci (Sekher 2001). Uporabniki želijo, da se jih sliši (Martin in Boaz 2000).

Axelssonova (2010) nadalje razpravlja še o pozitivnih vidikih aktivnega vključevanja državljanov v procese oblikovanja javnih politik, ki kot prvo zahtevajo upravo, ki vključuje uporabnike ter obenem še upravo, ki spodbuja participacijo uporabnikov, kar po mnenju Jonesa in drugih (2007) lahko prispeva k učinkovitejšim storitvam javne službe. Zato Maloney in drugi (1994 2000) menijo, da si je treba za participacijo državljanov prizadevati. Če se vprašamo, zakaj posamezniki ali skupine participirajo, številni avtorji (Verba in Nie 1972; Verba in drugi 1978; Parry in drugi 1992) menijo, da obstaja veliko razlag. Verba in drugi (1995) izpostavljajo tri glavne vzroke: ker znajo, ker so bili naprošeni ali ker hočejo. Sodelovanje državljanov pri procesih oblikovanja javnih politik¹⁰⁹ je dobro prav za uporabnike. Pomemben dejavnik odločitve, ali participirati ali pa ne, je še v tem, kot pravijo Lowndes in drugi (1998), kako so državljanji zadovoljni z javnimi oblastmi. Šele nato je razlog participacije iskanje drugačnih priložnosti ter pogojev (McAdam 1996). O tem, kaj motivira uporabnike, da participirajo, Olsen (1965) omenja racionalni model, ki predvideva, da racionalni akterji ne bodo sodelovali v skupni akciji za doseganje skupnih ciljev, po drugi strani pa veliko akterjev uporablja zastonske vožnje na trudu drugih (t. i. »free-ride« vožnja). Ob tem spoznavamo, da je bilo o participaciji uporabnikov napisanih že veliko strategij, kot ugotavljajo tudi Pierre (1998), Peters in Savoie (1998). Simmons in Birchall (2005) opredeljujeta individualne ter kolektivne spodbude, zaradi katerih uporabniki participirajo:

- skupni cilji: ljudje izražajo skupne potrebe, ki jih lahko prevedejo v skupne cilje;
- skupne vrednote: ljudje čutijo dolžnost participacije kot izraz skupnih vrednot;
- občutek skupnosti: ljudje se identificirajo s skrbjo za druge, ki živijo na istem področju, ali pa se med njimi vzpostavi določeno spoštovanje, kar je razlog za participacijo.

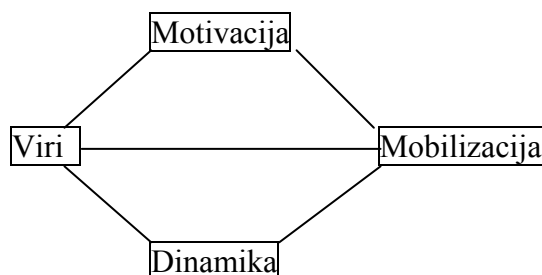
Pomemben je še vpliv kulturnih dejavnikov, zakaj uporabniki participirajo, kot še četrti dejavnik, ko same javne institucije spodbujajo ali pa ohranjajo participacijo uporabnikov (Simmons in Birchall 2005), pri čemer je še zlasti pomemben odnos¹¹⁰ izvajalcev javnih storitev do uporabnikov javnih storitev.

¹⁰⁹ Linder (2001, 672) meni, da je vedno več razlogov za spodbujanje participacije državljanov v oblikovanju javnih politik, saj ministrstva ne morejo delovati sama v razmerju do javnih storitev. Vzpostavljati se mora kolaborativno razmerje med uporabniki javnih storitev in javnimi uslužbenci.

¹¹⁰ Oblikujejo se različne strategije med participanti: branilci/protestniki (Piette 1990) ali pa notranji/zunanji (Maloney in drugi 1994) akterji.

Spoznavamo, da avtorji (Verba in Nie 1972; Verba in drugi 1978; Parry in drugi 1992; Simmons in Birchall 2005) različno opredeljujejo razloge/spodbude, ki vodijo uporabnike javnih storitev k participaciji v procesih oblikovanja javnih politik. Escobar (2013) na primer pravi, da je pomemben dejavnik participacije ustvarjanje skupne družbene odgovornosti. Po njegovem mnenju na participacijo vplivata »odnos med informacijskim sistemom in uporabnikom« ter zavedanje uporabnikov o pomenu izvajanja določene aktivnosti. Dejavniki, ki omogočajo še večjo verjetnost, da bodo uporabniki participirali, so tudi: viri, mobilizacija in dinamika. Prav tako mora biti del procesa participacije še možnost vzpostavitve dialoga med uporabniki in javnimi uslužbenci, ko sta pomembna dejavnika za participacijo še odzivnost ter odgovornost javnih uslužbencev (Linder 2001; Roberts 2002). Whiteley in Seyd (1996, 225) na tej podlagi razvijeta t. i. verigo participacije oziroma vzpostavita splošen model dejavnikov za participacijo (glej Sliko 5.1).

Slika 5.1: Dejavniki participacije uporabnikov



Vir: povzeto po Whiteley in Seyd (1996).

Participacija uporabnikov prispeva k vesplošnemu družbenemu zaupanju ter pomaga zmanjšati konflikte med javnimi uslužbenci in uporabniki ter olajšuje proces implementacije (Seargeant in Steele 1998). Dejavnosti participacije gradijo zaupanje v upravljanje ter pripomorejo k zmanjševanju demokratičnega deficita (Pollitt in drugi 1998; OECD 2011b). Tako je participacija lahko videna kot možnost, da pomaga balansirati avtonomijo institucij ter željo po kredibilnosti in legitimnosti delovanja za državljane na drugi strani. Simmons in Birchall (2005) in Vigoda (2003) menijo, da mora biti med javnimi uslužbenci in uporabniki kolaborativen odnos. Veliko uporabnikov samo podpira participacijo kot vrednoto, čeprav sami ne participirajo. Pri tem se vzpostavlja t. i. manko participacije (Wilcox 1996).

Na t. i. manko participacije Simmons in Birchall (2005) odgovarjata, da če so uporabniki javnih storitev zadovoljni z javnimi storitvami, bodo manj verjetno participirali, kot če niso zadovoljni. Za doseganje kvalitete izvajanja javnih storitev se v tem kontekstu omenja še Hirschmanovo teorijo¹¹¹ (1970) izhoda oziroma teorijo participacije, torej rabo glasu državljanov. Pravzaprav se Hirschman ukvarja s teoretično igrico interpretiranja razmerja med izhodom in glasom. Njegova opredelitev razmerja med glasom in izhodom lahko služi kot splošen in aplikativen primer možnosti, ki jih imajo na voljo državljanji v različnih okoljih, zato štejemo njegovo delo za unikatno. Hirschmanova teorija predvideva razmerje kupec – zahteva (ekonomska teorija), vendar se lahko kot izhod – glas prenese tudi na družbeno področje. Zato delujeta njegova glavna akterja kot nadomestek ali sta celo komplementarna. Pravi, da lahko državljanji/uporabniki svoje nezadovoljstvo z upravnim delovanjem izrazijo z dvema možnostma. To je z izhodom ali z uporabo glasu ter pri tem loči še med statičnimi in dinamičnimi efekti delovanja. Ko državljanji zaznajo slabše delovanje organizacije/uprave oziroma v njej več ne vidijo koristi zase, imajo možnost izhoda, lahko pa predlagajo spremembe ter imajo možnost glasu. Zato Hirschman (1970) pravi, da razmerje izhod – glas upravni organizaciji razkriva realno stanje. Je pa raba izhoda manjša tam, kjer je večja pripadnost organizaciji ali pa so po drugi strani večje ovire za izhod (majhen trg delovne sile, politične ali finančne ovire). Če se organizacije zavedajo možnosti izhoda ter rabe glasu, lahko z vmesnim anketiranjem uporabnikov preprečijo njihov morebiten izhod, saj to lahko ne nazadnje vpliva tudi na ugled organizacije. Vendarle pa izhod iz organizacije ni nujno, da je samo fizičen, lahko je še mentalen ali čustven. Hirschman (1970) še dodaja, da je pomembna še struktura organizacije ter da so demokratične institucije v primerjavi z drugačnimi oblikami organizacij bolj odzivne na glas njihovih uporabnikov/državljanov. Če smo do zdaj spoznali značilnosti participacije uporabnikov pri oblikovanju določene javne politike, Axelsson in Melin (2007) spoznavata, da je politična participacija le bolj kompleksna in da jo je s participacijo uporabnikov težko primerjati, zato v nadaljevanju na kratko predstavljamo značilnosti politične participacije.¹¹²

¹¹¹ O stopnji vloška državljanov je govoril (Hirschman 1970): glas (odziv), možnost (možnost izbire), prispevek (del storitev), nadzor (odločanje nad storitvami).

¹¹² Politična participacija pomeni (so)delovanje, udeležbo, prisotnost, interakcijo znotraj družbene skupine ali globalne družbe (Dolinar in Knop 1994, 777). O njej govorimo že od obdobja atenske demokracije (Della Porta 2003, 64). O neparticipaciji govorimo, ko gre za abstinenco oziroma zadržanost, vendar je določena raven zadržanosti za demokracijo tudi koristna (Janda in drugi 1992, 252). Politična participacija so prostovoljne dejavnosti, katerih cilje je direktno ali posredno vplivanje na politične odločitve na različnih stopnjah (Kersting in Sperberg 2003).

Klasičnim oblikam politične participacije (volitve in različne aktivnosti v okviru političnih strank) se vse bolj pridružujejo neformalne ali individualne oblike politične participacije (izražanje mnenja v medijih, podpisovanje peticij, bojkotiranje). Hafner Fink (2011, 1033) k takšnim razmišljanjem dodaja, da lahko dandanes govorimo o novih oblikah politične participacije, ki so osvobojene institucionalnih in strankarskih vezi ter omogočajo oblikovanje individualnih državljskih ali političnih stilov. Po Adamovem (1991) mnenju gre pri opredelitvi pojma politične participacije za aktivnosti državljanov, ki so usmerjene v dejavnosti vlade, ali pa gre za vključenost posameznika v politični sistem, kot pravi Della Porta (2003, 64). Politično participacijo lahko, kot meni Axford (2002, 121), opredelimo še kot prostovoljne akcije, s katerimi posamezniki¹¹³ ali organizirane skupine skušajo vplivati na oblikovanje javnih politik (prek udeležbe na volitvah¹¹⁴). Conolly (1971) spoznava, da ima politična participacija funkcijo selekcije in kontrole vlade kot tudi funkcijo aktiviranja in mobiliziranja človeških potencialov, ki se v prvi vrsti uveljavljajo skozi participativne oblike. Da politično participacijo¹¹⁵ lahko preučujemo prek različnih indikatorjev, meni Milbrath (1965) ter izpostavlja: psihološke dejavnike¹¹⁶ (politična kultura, interes za politiko¹¹⁷, stališča) ter socialne (socioekonomski status, način politične mobilizacije) dejavnike. Asher in drugi (1984, 49) pa ugotavljajo, da lahko v raziskovalnem modelu politična participacija nastopa ali kot odvisna ali kot neodvisna spremenljivka. Tako gre v prvem primeru za preučevanje dejavnikov politične participacije, v drugem pa za preučevanje konsekvenc politične participacije. Torej je dejavnik, zakaj se državljani odločajo za politično participacijo tudi v posebnih spodbudah politikov, bodisi v materialnih spodbudah bodisi gre za simbolične spodbude (prav tam).

¹¹³ Posameznik je svoboden pri svoji odločitvi ter se samostojno odloča, ali želi participirati ali tega ne želi (glej Janda in drugi 1992, 256–258). Državljani so lahko samo volivci, politično nekativni ali pa univerzalno aktivni. Razlike so posledica kulturnega konteksta (Kersting in Sperberg 2003).

¹¹⁴ Vsake volitve so pomembne (Tomšič 2002, 42–44).

¹¹⁵ Brezovšek (1995a, 202) meni, da je politična participacija »dejavnost (aktivnost), kjer je posameznik udeležen (sodeluje) z drugimi v družbenih procesih ali skupnih prizadevanjih. Politična participacija je splošno sprejeta kot kvaliteta demokratičnega sistema, kot eden od dejavnikov uspešnosti (zahodnih) demokratičnih sistemov«. Milbrath (1965) loči pasivno delovanje ter neaktivno politično obnašanje ter politično participacijo opisuje prek določenih aktivnosti: apatična, opazovalska, prehodna in gladiatorska, kar sta v raziskavi iz leta 1972 ugotovljala tudi Verba in Nie (Della Porta 2003, 66).

¹¹⁶ Rus in Toš (2005, 1) pravita, da dejavniki participacije omogočajo razumevanje dolgoročnih družbenih procesov.

¹¹⁷ Interes pomeni zanimanje ali željo po nadaljnjem spoznavanju, stvar, za katero se kdo poteguje in tudi korist. V politološki teoriji pomeni usmerjenost subjekta, da z delovanjem doseže neko korist ali utemeljitev njegovega dejanja. Lahko je obči, vezan na dobrobit skupnosti ali skupni (Dolinar in Knop 1994, 401).

Opp (1985) meni, da se državljani za politično aktivnost ne odločajo samo na osnovi racionalno-instrumentalnega motiva (Olsen 1965), temveč še na podlagi drugih motivov, zlasti vrednotno-normativnih, ekspresivnih in psiholoških vzvodov. Zato politična participacija poleg instrumentalno motiviranega delovanja vsebuje tudi normativno, ekspresivno (afektivno) ter tradicionalno (iz navade) motivirano delovanje. Poleg navedenega na politično participacijo vplivajo še: izobrazba, starost in ekonomski položaj državljanov (Gallego 2008). Pomembne so še vrednote posameznika (Dalton 2008), s čimer se strinjata tudi Kersting in Sperberg (2003) ter pravita, da na politično participacijo vplivajo institucionalni, socialno ekonomski, politični ter kulturni dejavniki. Omenjena avtorja še menita, da je članstvo v politični stranki primer konvencionalne participacije, medtem ko so bojkoti, demonstracije in stavke primeri nekonvencionalne politične participacije. Tako ločimo med konvencionalno¹¹⁸ in nekonvencionalno¹¹⁹ obliko¹²⁰ politične participacije (Della Porta 2003, 69). Brezovšek (2004b, 37) ugotavlja, da je v zadnjih desetletjih mogoče opaziti upadanje¹²¹ konvencionalne participacije ter krepitev nekonvencionalnih¹²² oblik. Pomemben razvojni dejavnik so postala zlasti kolektivna gibanja¹²³ (glej Brezovšek 2002).

¹¹⁸ Konvencionalna politična participacija zajema institucionalizirane oblike političnega delovanja državljanov (politična razprava, volilna kampanja in glasovanje). Predstavlja cilj vsake demokracije, saj omogoča državljanom, da posredujejo svoja mnenja, potrebe in predloge vladi, ker to ljudem daje občutek sooblikovanja političnih odločitev. Znotraj konvencionalnih oblik politične participacije ločimo med akcijami, ki podpirajo politiko vladajočih, in med akcijami, ki skušajo spremeniti vladno politiko z namenom, da bi služila njihovim ciljem (Janda in drugi 1992, 233–237). Na konvencionalno politično participacijo najbolj vplivajo: raven izobrazbe, socialni položaj, spol, starost, zakonski status, kraj bivanja, pripadnost narodnosti večini/manjšini, družbena angažiranost: tisti, ki so vključeni v različne organizacije oz. so družbeno angažirani, so tudi politično bolj aktivni (Della Porta 2003, 67).

¹¹⁹ Gre za močnejša participativna dejanja, kot so protesti, demonstracije, nemiri, nasilje oborožene revolucije, uprizorjanje stavk, izpisovanje grafitov s sovražno vsebino, nasilne demonstracije (Kaase in Newton 1999, 46). Včasih je dovolj že samo grožnja, da bo posamezna skupina uporabila eno izmed takšnih oblik politične participacije (Brezovšek 1995a, 200).

¹²⁰ Poznamo še legalne in nelegalne ter agresivne in neagresivne oblike participacije (Kirbiš in Flere 2011, 355).

¹²¹ Gre za upadanje udeležbe v institucionaliziranih oblikah političnega udejstvovanja (Fink-Hafner in Kropivnik 2006, 55). Se pa raziskovanje politične participacije v zadnjem obdobju veliko bolj kot na vprašanje obsega, zvrsti in hierarhije osredotoča na vprašanje kakovosti in politične socializacije (Miheljak 2002, 105–163). Družbena statičnost, neprilagodljivost na novosti in spremembe, stare navade in običaji so pod vplivom modernejših agentov (Kolenc 2002, 232–233).

¹²² Nekonvencionalna gibanja, ki se imenujejo tudi gibanja identitetnih politik, saj gre za pripadnost določeni marginalizirani ali zatirani skupini, so odigrala eno najpomembnejših vlog v različnih obdobjih (okoljska, feministična itd.). Razlikujejo se glede na to, kako definirajo samo sebe, glede na nasprotnike in glede na deklarirane družbene cilje (Mencin Čeplak 2002, 242–243). Družboslovci večinoma poudarjajo pomen t. i. novih srednjih slojev in mladine pri vzpostavljanju in širjenju delovanja družbenih gibanj (Fink-Hafner 1992, 66–67).

¹²³ Družbena gibanja so primer kolektivne participacije in so sestavni del civilne družbe (Fink-Hafner 1992, 72–73). Gre za neinstitucionalizirane oblike udeležbe v politiki (Fink-Hafner 2001, 23–25). Poznamo tudi t. i. nova družbena gibanja, ki so dosegla vrhunec sredi 80. let, bila so namenjena krepitevi postmodernih vrednot (Fink-Hafner 2001, 27) ter so bila sodeterminirana z lastnimi učinki (Fink-Hafner 1992, 28–31).

Po mnenju Fink-Hafnerjeve (2011) sodobni procesi prinašajo spremembe, nove oblike neenakosti, izključevanja in nepravičnosti, posledično se oblikujejo neinstitucionalizirane, nehierarhične oblike kolektivnega delovanja. V zadnjih letih je bilo tako vrsto študentskih in mladinskih protestov¹²⁴ kot tudi demonstracij¹²⁵ (v Veliki Britaniji, Avstriji, Nemčiji, Franciji, Španiji, na Hrvaškem, Finskem, Grčiji), ki »niso naključni ter partikularni pojavi in jih ni pametno politično in strokovno omalovaževati« (Ule, Tivadar in Živoder 2011, 7–8). A kot meni Brezovšek (1995a, 201), je vsaka oblika participacije (tudi nekonvencionalna) s pojavljanjem novih razsežnosti, t. i. konvencionalna in protestna participacija ter kolektivna in individualizirana, dobra tako za posameznika¹²⁶ kot za sistem. Če pri oblikovanju državljskih stilov upoštevamo še socialno participacijo, kot je civilno – družbeno delovanje, sindikalno delovanje,¹²⁷ delo v društvih in dobrodelnih organizacijah, se število tipov participacije samo še povečuje. Po večini gre za dihotomije individualno – kolektivno delovanje, legitimizirajoče (konvencionalno) – opozicijsko (protestno) delovanje (Hafner Fink 2011, 1033). Velik vpliv ima na politično participacijo še razredni¹²⁸ položaj (Kirbiš in Flere 2011). Je pa pri vseh oblikah predstavnštva, med vsemi različnimi akterji, še zlasti pomembna vpeljava javnega diskurza¹²⁹ (Foucault 2001), zato je pomembno, da se za koncept dobrega (aktivnega) državljsana (Almond in Verba 1963) vzpostavlja (državljska) participacija¹³⁰ (Fink-Hafner 2011, 1030–1031).

¹²⁴ Nekatera gibanja želijo prekiniti vsakršen dialog z oblastjo (Kurnik 2002, 72) in graditi nove oblike demokracije, svobode, pravičnosti, solidarnosti, brez boja za oblast (Holloway 2005).

¹²⁵ Dalton in Sickle (2005) ugotavljata, da bolj protestirajo ljudje, ki živijo v bolj demokratičnih okoljih, saj imajo na voljo kakovostne družbene vire in pričakujejo, da se bodo vlade odzvale na njihove akcije. Barnes in drugi (2004, 203–223) pa še razkrivajo, da so starost, izobrazba in dohodek pozitivno povezani s konvencionalno politično udeležbo.

¹²⁶ Zelo pomembni so motivi, ki posameznike vodijo do odločitve, da sodelujejo oziroma ne sodelujejo v različnih oblikah politične participacije. Ti se razlikujejo in v večji meri temeljijo na posameznikovem osebnem odnosu oziroma želji po političnem sodelovanju (Della Porta 2003).

¹²⁷ V sindikalnih aktivnostih (stavke, protesti, politične zahteve), ko gre za zahteve po zagotavljanju socialnih državljskih pravic, se krepi razredna pripadnost (identiteta) delavcev, tako v odnosu do delodajalcev kot v odnosu do države kot tiste, ki naj bi bila garant za te pravice (Hafner Fink 2011).

¹²⁸ Pripadniki zgornjega razreda so bolj politično aktivni. Lahko govorimo o tipičnem obnašanju posameznih razredov (Cainzos in Voces 2010, 408). Povezanost razreda in participacije je določena z institucionalno razsežnostjo državljsanstva, kar lahko izrazimo z institucionalno strukturo vezano na koncept državljsanstva in z razredno strukturiranje družbe.

¹²⁹ Fairclough (2001) opozarja, da upravljavski diskurz vdira tudi v politični diskurz. V političnem diskurzu zahodnih družb opazimo »prevladovanje enotnega ekonomsko-političnega diskurza« (Fairclough, 1999, 78).

¹³⁰ Nujen pogoj demokracije je tudi državljska participacija, ki je obenem tudi najpogostejša in najpreprostejša oblika državljske udeležbe (Verba in Nie 1972, 52). Pomemben je neposreden odnos do formalnih institucij vladanja in konvencionalnih političnih akterjev (političnih strank in politikov) (Kirbiš in Flere 2011, 350–351).

Po mnenju Friedmana (2005) se možnosti za (državlansko) participacijo dandanes olajšujejo zaradi procesov globalizacije¹³¹ in pojavljanja novih tehnologij (na primer interneta), ki državljanom povečujejo ter olajšujejo možnosti vključevanja ter participiranja (e-volitve, informiranje prek medijskih internetnih portalov, podpisovanje peticij prek spleta, sodelovanje v razpravah na internetnih forumih, vključevanje v socialna omrežja na spletu). Zato pravimo, da se opaža premik od skupinskega volilnega odločanja, zasnovanega na strankarskih ravnanjih, k bolj individualiziranemu¹³² slogu (Dalton v Fink-Hafner in Kropivnik 2006, 56), ki gre v smeri ponotranjenja (individualiziranega) stila politične izbire (Dalton 1996; Deželan 2007). Vendarle pa smo, kot meni Giddens (1981, 19) vsi smotrni akterji in so vsa naša družbena delovanja zaznamovana z veliko stopnjo kontingentnosti, kamor je vključena tudi akterjeva samorefleksija (Gantar 1993, 28). Za vključevanje v družbene (politične) procese je zato pomemben dostop kot mobilizacija do družbenih struktur, ki sicer izvajajo (normativno) kontrolo družbenih akterjev. Vseskozi pa se narava človekovega družbenega delovanja obnavlja in družbeni akterji, ki hočejo učinkovati, to počnejo s pomočjo uporabe alokativnih in avtoritativnih resursov ter s pomočjo institucij (Rus 1999, 18). Za Giddensovo teorijo družbenega delovanja (1981) so tako ključni trije pojmi. To so: motivacija za delovanje, racionalizacija delovanja in refleksivno opazovanje delovanja. Racionalizacija se nanaša na razloge za delovanje, motivacija na zahteve, ki naj bodo uresničene ter na delovanje in ne toliko na način samega delovanja. Rezultat delovanja so poleg hotenih učinkov tudi nehoteni učinki (Giddens 1981). Tako je konflikt med zahtevami interesnih skupin in vlogo uprave v procesu oblikovanja politik v večini sodobnih družb viden kot ena najpomembnejših interakcij v družbi, saj je na eni strani institucija oblasti, medtem ko so na drugi strani specializirane skupine, ki predstavljajo zelo ozke interese in zahtevajo neko prednostno ravnanje (Haček 2009, 143).

¹³¹ Proces modernizacije so zaznamovali dejavniki industrializacije, urbanizacije, sekularizacije, funkcionalne diferenciacije, scientizacije, individualizacije in racionalizacije. Proces je ustvaril nove pogoje ter označuje splošno družbeno ozračje in njeno duhovno stanje. Različne izzive predstavlja globalizacija, ki je koncept za označevanje sprememb v načinih povezovanja ter odnosih med različnimi deli sveta. Globalizacija, ki je še v teku ter dobiva nove oblike v smislu politične, ekonomske, družbene in tehnološke globalizacije (Friedman 2005), veča negotovost v smer kaosa (Kaplan 2000). Nenehne spremembe, ki se dogajajo izjemno hitro, pa zahtevajo od vlad in javnih uprav, da so ustrezno usposobljene in zmožne voditi procese vladanja in upravljanja sodobne družbe. Javna uprava mora biti na državni in lokalni ravni ustrezno usposobljena z ekonomskega, političnega in upravnega vidika, da lahko išče in izvršuje ustrezne rešitve v smer blagostanja državljanov. Tako je problematika proučevanja v smeri upravljalne sposobnosti javne uprave relevantna tako za znanost, kot tudi za praktično uporabo reforme javne uprave. Drucker (2001, 320) ugotavlja, da so bile za 20. stoletje dovolj družbene spremembe in reforme, v 21. stoletju pa bodo potrebne družbene in politične inovacije.

¹³² Na participacijo v veliki meri vpliva še individualizacija, ki pomeni osvoboditev vnaprej danih družbenih form in vezi (Beck 2001, 192).

5. 3 Interesne skupine v procesih oblikovanja javnih politik

Obvezni igralci v vseh javnopolitičnih procesih so interesne skupine.¹³³ Še posebej v procesih oblikovanja javnih politik (ang. public policy),¹³⁴ ki jih interesne skupine vsaj deloma (so)oblikujejo, ko poskušajo vplivati na odločevalce o javnih politikah (Ippolito in Walker 1980, 268; Grant 1989, 2; Baumgartner in Jones 1993; Smith 1993; Berry 1999; Patashnik 2003). Interesne skupine delujejo v večini javnopolitičnih področij (Studlar 2002; Baumgartner in Leech 1998; Wawro 2001) ter imajo v javnopolitičnih procesih po večini dokaj znaten vpliv na izid javne politike (Walker 1991, 7; Burstein in Linton 2002). Več o procesu oblikovanja javnih politik¹³⁵ bomo napisali v nadaljevanju doktorske disertacije, najprej pa podrobneje opredelimo interesne skupine, ki so »pogosto preučevan igralec, vendar o njih obstajajo deloma različne opredelitve« (Krašovec 2002), saj obstoječa literatura¹³⁶ ponuja veliko definicij interesnih skupin, kar po Richardsonovem (1993) mnenju predstavlja problem. Po večini avtorji iščejo povezavo med političnim odločanjem in (družbenimi) razpravami v javni sferi (Habermas 1996). V tem pogledu je delovanje javne sfere odvisno od določene družbene infrastrukture, zato Jürgen Habermas (eden od najvidnejših zagovornikov deliberativne demokracije) meni, da mora institucionalno jedro družbe »zajemati tiste nevladne in negospodarske povezave in prostovoljne organizacije, ki so temelj komunikacijske strukture javne sfere v družbi in so komponente, sestavljene iz življenjskega sveta«, saj mora »družba vsebovati te, bolj ali manj spontano nastajajoče skupine, združenja, organizacije in gibanja« (Habermas 1996, 367).

¹³³ V doktorski nalogi bomo uporabljali besedo »interesne skupine« ter v tej besedni zvezi zajeli še druge sinonime, na primer »skupine pritiska« (slednje v procesih oblikovanja javnih politik po večini uporabljajo sankcije) ali pa lobiranje, za katerega Ippolito in Walker (1980) pravita, da gre za »poskus vplivanja interesnih skupin na procese oblikovanja javnih politik«.

¹³⁴ »Policy proces« lahko opredelimo kot (javno) aktivnost, polno nesoglasij, tudi nedorečenosti, saj gre za družbeni in organizacijski proces (Juma in Clarke 1995; Clay in Schaffer 1986).

¹³⁵ V oblikovanje javnih politik je vpletenih veliko različnih akterjev (Keeley 1997; Fink-Hafner 1998), saj je pomembno, kdo je vključen, pri čemer je za interesne skupine smotno sodelovati pri oblikovanju javnih politik na področjih, kjer delujejo, saj lahko na ta način prispevajo k ustrežnejšemu definiranju družbenih problemov in vplivajo na njihovo reševanje (Apthorpe 1986).

¹³⁶ Glej na primer še Jensen 2006; Smismans 2006, Fung 2003; Klein 2001; Richter 1997. Omenjeni avtorji v večini izpostavljajo praktične in teoretične izvore družbe in različna pojmovanja in dožemanja odnosov v družbi, kar ima za rezultat tudi različne opredelitve pojma družbe in interesnih skupin ter segajo že v čas političnih mislecev, kot so John Locke (1632–1704), Charles de Montesquieu (1689–1755), Georg Friedrich Hegla (1770–1831) in Alexis de Tocqueville (1805–1859).

Truman (1951, 33) interesne skupine opredeljuje kot katerokoli skupino, kjer imajo člani med seboj skupni cilj ter skupni odnos do določene problematike ter se trudijo za vzpostavitev, ohranjanje ali oblikovanje določene družbene dejavnosti. Walker (1991) meni, da je Trumanova definicija preširoka, saj ob takšnem opisu zavzame skoraj vsako skupino v družbi. Podobno ugotavlja Fink-Hafnerjeva (2002b, 177) ter pravi, da interesne skupine¹³⁷ nastajajo z združevanjem posameznikov na podlagi skupnega interesa, ko poskušajo te nevladne¹³⁸ organizacije na različne načine vplivati na vladne službe, ministrstva in urade, vendar se praviloma ne potegujejo za oblast (Brezovšek in Bačlija 2010, 178). Oblast jih zanima samo kot avtoriteta, na katero naslavlja svoje zahteve in kamor usmerjajo svoje pritiske (Fink-Hafner 2000). Wilson (1990, 157) zato ugotavlja, da je interesna skupina organizacija, ločena od države, ki skuša vplivati na javne politike ter svoje zahteve oblikuje tako, »da politične avtoritete prisili v avtoritativno alokacijo« (Richardson 1993, 1). Po Dunleavyjevem (1991, 14–15) mnenju obstaja ogromna raznolikost med interesnimi skupinami, Salisbury (1984) pa dodaja, da je treba pri opredeljevanju interesnih skupin vključiti še pomen vloge javnih institucij, saj so, kot pravi Hays (2001), interesne skupine pomemben akter v demokratični družbi ter hkrati zelo pomemben mehanizem za državljane, ki imajo prek združevanja v interesne skupine možnost izražanja svojih idej, potreb in pogledov. Hays (2001) nadalje še izpostavlja problem zastojkarstva (t. i. »free ride« vožnje), o katerem je pisal že Olsen v letu 1965, ko je opredelil racionalno teorijo,¹³⁹ ki izpostavlja, da ima posameznik/državljan koristi, ne glede na dejstvo, ali je član skupine.

¹³⁷ Bibič (1997b, 124) pravi, da so interesne skupine pomembne, ker omejujejo politično odtujitev in hkrati izražajo interese, ki bi sicer ostali zanemarjeni ter jih kot aktualne politične teme posredujejo političnemu sistemu. S svojim strokovnim potencialom krepijo ekspertno podlago odločanja in potencialno krepijo kvaliteto dela odločevalcev.

¹³⁸ Nevladne organizacije delujejo na dveh ravneh; na ravni zasebnega oziroma v societalnem življenjskem svetu (zadovoljujejo potrebe članstva v societalni sferi, brez vmešavanja države) in v javni sferi kot interesne skupine, ki poskušajo vplivati na oblikovanje zakonodaje in drugih političnih odločitev o javnih politikah ter na njihovo praktično izvajanje. Javno delovanje nevladnih organizacij razumemo kot sodelovanje pri upravljanju družbe prek vplivanja na odločanje političnih odločevalcev. Pri nevladnih organizacijah pričakujemo, da so zainteresirane za sodelovanje pri oblikovanju javnih politik. Posamično javno politiko lahko opredelimo kot dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir, vključno z odločitvami ne delovati, ki jih sprejmejo vladna telesa in uradniki (Dunn 1981, 61).

¹³⁹ Mancur Olsen je leta 1965 v svojem delu *The Logic of Collective Action* opisoval racionalni model za razumevanje interesnih skupin, kjer meni, da so interesne skupine oblikovane na skupni osnovi ter razvije t. i. idejo kolektivnega dobrega. Loti se vprašanja, koliko in pod kakšnimi pogoji posamezniki prispevajo k skupini. Njegov model je tako po eni strani racionalen kot tudi pluralističen model. Vendar nam njegova teorija ne pove veliko o interesnih skupinah ter o njihovem delovanju.

Spoznali smo, da so interesne skupine zelo pomembna kot tudi potrebna komponenta v demokratičnih politikah, saj je njihova vloga zelo pomembna v procesih oblikovanja javnih politik.¹⁴⁰ Interesne skupine so pomemben akter vplivanja, predstavljajo pa tudi vir informacij in izkušenj za javne uslužbence (Ippolito in Walker 1980, 268) ter s svojimi aktivnostmi zapolnjujejo politični prostor, kjer so politika in interesi neločljivi, saj dejavnost interesnih skupin ni usmerjena samo na gospodarstvo, ampak služi tudi za mobilizacijo latentnih in neartikuliranih zahtev v družbi (Brezovšek 1995b). Še posebej v evropskih in skandinavskih političnih sistemih so interesne skupine postale pomemben in uradno priznan partner vlade¹⁴¹ v oblikovanju in izvajanju javnih politik (Moe 1980; Buksti 1993 v Krašovec 2002, 103). Po Moejevem (1980, 45) mnenju interesne skupine niso samo cenjeni partnerji,¹⁴² ampak so nekatere njihove aktivnosti¹⁴³ nujno potrebne, ter izpostavi participacijo, predstavništvo in komunikacijo. Omenjeni avtor še pravi, da med člani interesne skupine obstaja zaveza za spodbujanje participacije v oblikovanju javnih politik. Moe (1980) tako spoznava, da participacija interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik¹⁴⁴ ni nekaj, česar se moramo bati ali jo kontrolirati, ampak jo je treba spodbujati ter izpeljati v takšni smeri, da se dosežejo cilji interesne skupine. Pri čemer je vloga ministrstev, da interesnim skupinam omogočijo izražanje njihovih (družbenih) interesov, kot tudi, da se interesnim skupinam omogoči, da sodelujejo pri oblikovanju javne politike (Atkins in Coleman 1992; Green paper 2006). Podobno meni Truman (1951) ter nadalje opisuje, kateri dejavniki pomembno vplivajo na participacijo interesnih skupin¹⁴⁵ v procesih oblikovanja javnih politik.

¹⁴⁰ Fink-Hafnerjeva (B. I.) meni, da so interesne skupine pomemben akter pri oblikovanju in izvajanju javnih politik na naslednje načine: s komunikacijo z državnimi akterji, z informiranostjo, z možnostjo podajanja kritik, predlogov; prav tako pa morajo imeti interesne skupine strokovno znanje.

¹⁴¹ Van Winden (2002, 1) izpostavlja, da je med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci odnos vzpostavljen z razlogom ustvarjanja stabilnega družbenega okolja.

¹⁴² Coglianese in Kilmartin ter drugi (2008, 24) pravijo, da imajo interesne skupine tudi izobraževalno funkcijo, saj imajo pogosto dostop do specializiranih informacij ter tako lahko prispevajo h kvalitetnemu oblikovanju javnih politik.

¹⁴³ Van Waarden (1992) kot dejavnosti interesnih skupin omenja še: široko identifikacijo alternativnih rešitev, napovedovanje in svetovanje glede optimalne rešitve izbranega družbenega problema, kanaliziranje dostopa, posvetovanje, pogajanja, koordinacija.

¹⁴⁴ Smith (1993) meni, da prav proučevanje odnosov med interesnimi skupinami in vlado najpomembnejša točka proučevanja procesov oblikovanja javnih politik.

¹⁴⁵ Fink-Hafnerjeva (2011) pravi, da se v sodobni družbi opaža obstoj modernih vzorcev participacije.

Po mnenju Trumana (1951) na participacijo interesnih skupin vpliva: strateška pozicija interesne skupine v družbi (vpliv statusa skupine, kakšna je njihova uporabnost kot vira informacij za javne institucije), njene notranje karakteristike (stopnja organizacije interesne skupine, sposobnost vodje interesne skupine ter viri,¹⁴⁶ ki jih ima na voljo), pomemben dejavnik njihove participacije v procesih oblikovanja javnih politik je tudi zavedanje o tem, kakšno vlogo ter vpliv¹⁴⁷ imajo kot skupina na politične odločevalce. Vendarle pa Grant (1989) meni, da vključevanje interesnih skupin v procese oblikovanja javnih politik povečuje njihovo kvaliteto, ter dodaja, da so »vladne politike resnično javne, če so oblikovane po posvetovanjih z javnostjo, ki jo v največji meri predstavljajo prav interesne skupine« (Grant 1989, 164). Ker obstaja več kriterijev, na podlagi katerih ločimo interesne skupine, obstaja tudi več vrst interesnih skupin. Obširneje o tem pišejo Pross (1992), Richardson (1993), Grant (1989), ki pravijo, da če je kriterij organizacija, potem ločimo organizirane ter neorganizirane interesne skupine. Nadalje omenjeni avtorji opisujejo še interesne skupine glede na njihov odnos do vlade ter menijo, da ločimo notranje¹⁴⁸ in zunanje; glede na družbeni namen ločimo sekcijske¹⁴⁹ in promocijske, glede na obravnavano tematiko ter glede na njihov interes ločimo situacijske ter kontinuirane, glede na članstvo ločimo odprte ter zaprte, glede na mobilizacijski interes latentne, tekmujoče,¹⁵⁰ solidarnostne ter formalne, obenem pa glede na promocijo skupnega interesa ločimo med skupino pritiska in vladnimi agencijami.

¹⁴⁶ Krašovec (2002, 116) pravi, da je vstopanje raznolikih civilno-družbenih igralcev v oblikovanje javno političnih procesov pogojeno z viri kot pomembnim dejavnikom moči v procesih oblikovanja javnih politik. V primerjavi z vladnimi akterji so nevladne organizacije šibkejšje, zaradi česar slednje uporabljajo bolj družbeno-gibanjske pritiske (Fink-Hafner 2011, 1227). Vendar nekateri avtorji (Smith 1993; Grant 1989 v Krašovec 2002, 117) menijo, da so finančna sredstva, ki jih imajo interesne skupine za svoje delovanje, res nujna, niso pa zadostni pogoj za pridobitev (velike) moči. Veliko bolj se avtorjem (Smith 1993; Grant 1989) zdi pomemben zgodovinski in ideološki pomen interesne skupine ter posredovanje njihovega strokovnega znanja.

¹⁴⁷ Določene interesne skupine, ki so po mnenju Dahla (1971, 77) sestavni del demokracije, imajo s posebnimi dogovori opredeljeno vlogo v postopkih priprave predpisov. Gre za način izmenjave informacij in idej med vlado in družbenimi skupinami, ko interesne skupine prispevajo k večji raznolikosti političnega odločanja, k večji skladnosti interesov ter k pravočasnemu zmanjševanju konfliktov. Obenem pa interesne skupine omogočajo tudi večjo sprejemljivost odločitev in zmanjšujejo njihove negativne učinke. Svoje cilje pa so zainteresirane uresničiti čim bolj neposredno, torej znotraj vladnih uradov in agencij (Zajc 2009, 94–98). Smith (1993, 7) pri tem še loči ali gre za zelo skromno izmenjavo informacij ali pa je posamezna skupina trdno zasidrana v proces oblikovanja javnih politik (Smith 1993, 7).

¹⁴⁸ Grant (1989) pravi, da si notranje interesne skupine ne morejo privoščiti, da bi postale zunanje, saj je njihov obstoj odvisen od povezav z vlado. Zunanje interesne skupine pa po njegovem mnenju želijo postati notranje, a za vlado za zdaj še niso sprejemljive. Grant (2010) še dodaja, da notranje skupine delujejo kot nujne, medtem ko so zunanje interesne skupine nujne s svojo ideologijo. Pravi še, da je problem, ker veliko interesnih skupin nima neke realne strategije.

¹⁴⁹ Sekcijske interesne skupine predstavljajo in zagovarjajo interese dela družbe, največkrat določenih ekonomskih in poklicnih skupin. Promocijske skupine pa predstavljajo širše (skupne) vrednote, prepričanja in interese družbe (Jordan in Richardson 1987; Grant 1989).

¹⁵⁰ Jordan in Schubert (1992) pravita, da so tekmujoče interesne skupine v svojem delovanju zelo organizirane.

Grindle in Thomas (1991) interesne skupine ločita glede na njihovo izvajanje vpliva in moči ter jih opredeljujeta še kot: družbeno orientirane interesne skupine in državno orientirane interesne skupine. Blondel (1969, 79) ugotavlja, da so si interesne skupine med seboj zelo različne. Pravi, da se razlikujejo po svoji notranji povezanosti, trdnosti, organiziranosti, ravni institucionalizacije, naravi ter po načinu delovanja. Glede na imenovane različnosti Blondel (1995) interesne skupine opredeljuje kot:

- običajne skupine (plemena, kaste, etnične skupine);
- institucionalne skupine (cerkve in verske skupnosti, vojska, birokracija);
- zaščitne skupine (sindikati, organizacije delodajalcev, profesionalna združenja);
- promocijske skupine (trgovska in industrijska združenja, gospodarska podjetja, ekološke skupine in družbena gibanja).

Jordan in Richardson (1987) menita, da je ne glede na delitve še vedno najbolj pomembno, če želijo interesne skupine uveljaviti svoje interese v procesih oblikovanja javnih politik, da imajo kanal oziroma dostop do vlade kot tudi do procesov ter do nosilcev avtoritete oblikovanja javnih politik. Ko želijo interesne skupine uveljaviti svoje interese, poskušajo vplivati na procese oblikovanja javnih politik, pri čemer morajo najprej izbrati tarče (t. i. javnopolitične podarene), na katere bodo v največji meri poskušale vplivati. Glavna tarča interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik so praviloma vlada oziroma njena ministrstva ter parlament¹⁵¹ (Krašovec 2002, 111). Pri odločitvi, na katero vladno (uradniško) javnopolitično podareno bodo interesne skupine vplivale, je interesnim skupinam pomembno, da imajo igralci te javnopolitične podarene formalno določene funkcije in da imajo igralci pristojnosti za sodelovanje v procesih oblikovanja javnih politik, ki zagotavljajo uveljavitev interesov njihove interesne skupine (Ippolito in Walker 1980, 270). Prav tako pri odločitvi, na katere igralce bodo usmerile svoje delovanje, upoštevajo še vprašanje dostopnosti (Presthus 1974; Grant 1989; Richardson 1993; Howlett in Ramesh 1995). Vendar igralci, ki imajo največjo vlogo v procesih oblikovanja javnih politik, niso nujno tudi najbolj dostopni za delovanje interesnih skupin in obratno (Ippolito in Walker 1980; Howlett in Ramesh 1995), zato imajo interesne skupine več tarč in poskušajo sočasno vplivati na delovanje različnih vrst igralcev, saj imajo tako večje možnosti uveljavitve svojih interesov. Obenem lahko izbor prilagajajo konkretnim družbenim okoliščinam (Krašovec 2004, 16).

¹⁵¹ Presthus (1974) pravi, da interesne skupine menijo, da ima parlament v procesih oblikovanja javnih politik (le) manjšo moč kot uprava.

Presthus (1974) ob tem dodaja, da po navadi interesne skupine usmerijo svoja delovanja na eno ali dve ministrstvi, ki sta zadolženi za njihovo področje javnih politik, ter posredno ali neposredno vplivajo na njihove interese. Za uveljavljanje svojih interesov v procesih oblikovanja javnih politik interesne skupine uporabljajo različne tehnike¹⁵² vplivanja na odločevalce, ki jih Presthus (1974); Ippolito in Walker (1980); Grant (1989) delijo na neposredne in posredne. Kot pravi Walker (1991, 103-104), so nekatera javnopolitična področja prežeta z nesoglasji, zato morajo interesne skupine poiskati pravo tehniko, ki jim bo zagotovila nadaljevanje obstoja njihove interesne skupine ter pripomogla k uresničitvi zadanega cilja. Prav tako omenjeni avtor meni, da interesne skupine med seboj predstavljajo različne interese, kar je tudi eden od razlogov rabe različnih tehnik. Podobno spoznavata tudi Ippolito in Walker (1980), ko pravita, da morajo interesne skupine tehnike vplivanja¹⁵³ prilagajati okolju delovanja ter morajo zato interesne skupine uporabljati različne tehnike¹⁵⁴ za različne politične odločevalce. Za neposredne tehnike vplivanja je tako značilno, da poskušajo interesne skupine na politične odločevalce vplivati v medsebojnih stikih. Najpogosteje uporabljajo telefonske razgovore s političnimi odločevalci, osebne stike s političnimi odločevalci, do katerih lahko pridejo v uradnih ali izven uradnih prostorov, pošiljajo pisma in peticije političnim odločevalcem, se udeležujejo sej delovnih teles parlamentov ter sodelujejo v delovnih telesih ali drugih organih, ustanovljenih pri posameznih ministrstvih (Krašovec 2002). Med posredne tehnike vplivanja na politične odločevalce v procesih oblikovanja javnih politik so najpogosteje uvrščene različne tehnike vplivanja interesnih skupin prek javnega mnenja, ki ga v veliki meri sooblikujejo množični mediji. Pravzaprav so tudi politični odločevalci v večji meri naklonjeni vključitvi tistih interesov interesnih skupin v javne politike, ki jih podpira javno mnenje¹⁵⁵ (Ippolito in Walker 1980; Grant 1989). Posredne tehnike vplivanja na politične odločevalce praviloma pomenijo tudi instrumentalizacijo posameznih igralcev v procesih oblikovanja javnih politik, v tem primeru množičnih medijev.¹⁵⁶

¹⁵² Smith (1993 v Krašovec 2002, 113) je tehnike vplivanja interesnih skupin razdelil na vidne in nevidne.

¹⁵³ Van Winden (2002, 15) izpostavlja direkten ter nedirekten vpliv interesnih skupin na politične odločevalce.

¹⁵⁴ Interesne skupine, ki delujejo kot kolektivni igralci in poskušajo z različnimi sredstvi (s pritiski, pogajanja, kompromisi) doseči sprejem takšne javne politike, ki bo v skladu z njihovimi interesi (OECD 2010a).

¹⁵⁵ Interesne skupine, ki imajo podporo javnega mnenja, imajo več možnosti za uveljavitev svojih interesov v procesih oblikovanja javnih politik (Ippolito in Walker 1980).

¹⁵⁶ Grant (1989) pravi, da interesne skupine uporabljajo množične medije za: pritegnitev pozornosti, za mobilizacijo in obdržanje članov, za pridobivanje informacij o možnih tarčah vplivanja, za spreminjanje vzdušja v javnosti ter njeno sprejemanje delovanja interesnih skupin, kot še za izvajanje pritiska na politične odločevalce ter za neposredno nagovarjanje javnosti prek vsebin v množičnih medijih.

Interesne skupine morajo velikokrat uporabljati sočasno več neposrednih in posrednih tehnik vplivanja v procesih oblikovanja javnih politik. Kombinacije so odvisne od mnogoterih dejavnikov, na primer od možnosti, ki jih interesne skupine imajo, od značilnosti političnih odločevalcev do naklonjenosti javnosti za delovanje določene interesne skupine, pomembne so tudi politične okoliščine¹⁵⁷ (Krašovec 2002). Poleg tehnik vplivanja interesnih skupin je v procesih oblikovanja javnih politik, ki je kompleksen in dinamičen proces (Geurts 2011), (zelo) potrebno, da imajo interesne skupine tudi dovolj strokovnega znanja, saj si tako lahko zagotovijo (veliko lažje) (so)delovanje v procesih oblikovanja javnih politik (Prethus 1974). Podobnega mnenja je tudi Pečarič (2011a) ter dodaja, da so v procesih oblikovanja javnih politik pomembni kvalitetni predlogi (podani s strani civilne družbe), saj bodo tako organi oblasti zaradi tega veliko bolj zavezani k razmisleku o določenem vprašanju. Večja pozornost je tudi v Evropski uniji (v nadaljevanju EU) (od konca leta 1990 naprej) usmerjena na sodelovanje civilne družbe pri oblikovanju javnih politik (Rittberger 2005). Participativna demokracija se je z vključevanjem civilne družbe zdela kot obetavno dopolnilo predstavniški demokraciji, pri čemer opažamo dva pomembna trenda interesnih skupin, ki sta pomembna za trenutno razpravo o civilni družbi pri upravljanju EU. Gre za raziskovanje vpliva institucij EU na dinamiko in strukturo o zastopanju interesov na različnih ravneh v EU in na več ravneh sistema ter za vključitev novih vrst družbenih akterjev na področju civilne družbe. Posledično se porajajo različna raziskovalna vprašanja: Kako so različni interesi zastopani na ravni EU? Kakšne možnosti imajo interesne skupine in katere strategije uporabljajo za dostop in vpliv na ravni EU odločanja? Ker obstajajo problemi kolektivnega delovanja, se poraja vprašanje, zakaj se niso vsi interesi sposobni mobilizirati in zakaj niso vsi interesi predstavljeni enako (Greenwood 2002; Aspinwall in Greenwood 1997; van Waarden 1991). Na to odgovarja Carlo Ruzza v monografiji z naslovom *Vpliv in interesi v Evropski uniji* iz leta 2002, kjer meni, da obstajajo različne stopnje mobilizacije, učinkovitosti, kar je razlog, da obstajajo razpršeni interesi interesnih skupin na področju razvoja, človekovih pravic, okolja, potrošništva, podjetja in kmetijstva. Ruzza (2002, 114–115) ob tem še dodaja, da globalizacija vodi v vse kompleksnejša povezovanja ter hkrati predstavlja resen izziv sodobnemu svetu, saj se ji človeštvo ne more izogniti, vendar njene koristi niso enake za vse.

¹⁵⁷ Mazey in Richardson (2001) menita, da bodo morale interesne skupine zaradi spreminjanja družbenega okolja ter spreminjanja javnopolitičnih stilov uporabljati nove tehnike, hkrati pa bodo morale temu prilagoditi tudi javnopolitične arene, kamor bodo naslavljalje svoje ideje (Richardson 2000).

Prav zaradi globalizacije, individualizacije, nove moderne in postmoderne je treba povezanost med pojavi, kot so razred, participacija, državljske pravice in identitete, postaviti v širši kontekst družbenih pojavov in modernizacijskih procesov (Hafner Fink 2011, 1025). Zadnji val globalizacije je povzročil še preurejanje razmerij med raznolikimi političnimi igralci v procesih oblikovanja javnih politikih. Nastajajo pa še novi, vse težje rešljivi razcepi, sloji, interesi, zlasti med delom in kapitalom, zato je treba demokratično strukturo zaradi modernizacije (še) okrepiti (Dragoš 2011, 1257). Posledično se terja pogled naprej in ne nazaj, saj se mednarodna skupnost v začetku 21. stoletja ponovno nahaja na prehodu (Šabič 2011, 579). Pomembna novost (že po koncu hladne vojne leta 1990) je prav porast števila¹⁵⁸ in raznovrstnosti družbenih akterjev, ki se vključujejo v družbene procese; tudi porast nedržavnih akterjev, ki so bodisi organizirani v nevladne organizacije bodisi nastopajo samostojno (Knez in Simoniti 2011, 628). Na povečanje njihove vloge so vplivale še spremenjena narava oboroženih konfliktov, intenzivnejša globalizacija ter krepitev vloge civilne družbe (Kajnc 2011, 669).

Civilna družba se v Sloveniji ni preoblikovala, temveč se je diferencirala v potranzijskem obdobju. Postmoderni državljani, ki se aktivirajo prek sodobnih političnih paradigem, povezanih z nacionalno državo in strankarsko politiko, so v manjšini, saj le majhen segment nevladnih organizacij deluje v kompleksu evropskega političnega sistema. Problem je tudi, ker slovenske nevladne organizacije nimajo vladne podpore in ne prispevkov zunanjih donatorjev¹⁵⁹ (Fink-Hafner 2011, 1234). So pa v Sloveniji v procese oblikovanja javnih politik v določeni javnopolitični areni vključeni igralci, ki imajo formalnopravno obveznost sodelovanja. Igralci, ki sodelujejo v procesih oblikovanja javnih politik, so tako redko igralci posamezniki, ki nastopajo v svojem lastnem interesu (Fink-Hafner 1998), zato pa največkrat posamezniki igralci, ki nastopajo v imenu različnih skupin (na primer interesnih), institucij (na primer vlada, parlament), organizacij, gospodarskih oblik delovanja, transnacionalnih, lokalnih enot in celo posameznih držav.

¹⁵⁸ Da število aktivnih interesnih skupin narašča, meni tudi Fink-Hafnerjeva (1998) ter pravi, da je k njegovemu nastanku močno prispevala država, ko je povečala svoj vpliv na družbeno življenje, ampak zato obstaja dilema ali delovanje interesnih skupin spodkopava ali utrjuje demokracijo. Podatki raziskav slovenskih politologov med parlamentarci in interesnimi skupinami (podrobneje o tem v Fink-Hafner 1998) pa kažejo, da imajo izrazito premoč ekonomske interesne skupine (na primer delodajalske, delojemalske in nekatere poklicne organizacije), ki so v pomembni meri finančno, kadrovsko in strokovno neodvisne od države in delujejo neposredno ali posredno. Neposredno lahko vplivajo na vlado ali preko političnih strank in delujejo v vseh treh fazah zakonodajnega postopka, v predparlamentarni prek konzultacij, v medparlamentarni z lobiranjem in v postparlamentarni prek tožb na sodiščih (Brezovšek 1995b).

¹⁵⁹ Po večini se prijavljajo na razpise za financiranje v okviru evropskih projektov (Fink-Hafner 2011).

V Sloveniji je osrednji politični igralec na vseh sektorjih javnih politik država (Fink-Hafner 1998, 839), čeprav obseg njenega monopola variira po sektorjih in tudi skozi čas. Vendar je še posebej mogoče zaznati izrazit vpliv izvršne oblasti. Po podatkih ankete med poslanci (Fink-Hafner v okviru Zajc in drugi 1994) so se v Sloveniji v začetku 90. let razvili štirje osnovni tipi razmerij med interesnimi skupinami in državo (Fink-Hafner 1998, 839). Značilnosti razmerij med interesnimi skupinami in državo so naslednje. V prvem tipu razmerij med državo in interesnimi skupinami interesnih skupin skoraj ni in govorimo o monopolu države. V drugem tipu razmerij med interesnimi skupinami in državo je civilna družba v obliki interesnih skupin marginalen političen akter, izvršna oblast pa v odločanje vključuje eksperte ter le deloma parlamentarno vejo oblasti. Tretji tip razmerij med interesnimi skupinami in državo zajema pluralizem šibkih in med seboj konkurenčnih interesnih skupin, kjer država zavzema osrednjo vlogo v procesu oblikovanja in izvajanja politik. Četrty tip razmerij med interesnimi skupinami in državo zajema še največ elementov modernega demokratičnega pojmovanja interesnih skupin kot relevantnih akterjev v procesu oblikovanja in izvajanja politik. Zanj je značilna relativno velika moč države, vendar so interesne skupine v tem tipu opisane že kot relativno močne in vplivne, saj se poskušajo postaviti v položaj partnerja državi v procesu oblikovanja javnih politik (Fink-Hafner 1998, 839).

Pred predstavitvijo značilnosti procesa oblikovanja javnih politik v nadaljevanju doktorske disertacije predstavljamo še značilnosti sindikatov, interesne skupine, ki se po mnenju Fink-Hafnerjeve (1994, 35) ne osredotoča zgolj na oblikovanje javnih politik, temveč poskuša tudi maksimizirati svoje interese na vse možne načine, ki so jim na voljo. Prav tako so sindikati glede na opravljeno raziskavo med poslanci slovenskega parlamenta iz leta 1992 najvplivnejša interesna skupina kot tudi interesna skupina, ki ima potrebne stalne finančne, materialne in kadrovske vire ter se je sposobna prilagoditi ter prilagajati novim okoliščinam (Fink-Hafner 1994). Sindikati pa s tem, ko zastopajo interese delavcev v razmerju do delodajalcev, predstavljajo tudi eno izmed kolektivnih oblik participacije ter so tako zelo aktiven del družbe, tudi pri lobiranju v državnem zboru (Fink-Hafner 1992; 1994; Rakar in drugi 2011). Njihove kolektivne akcije se po navadi manifestirajo v obliki dogovarjanj ali pa v konfliktni obliki (stavke). Osnovni nalogi sindikatov sta izboljšanje pogojev življenja in dela za delavce, člane ter skrb za ohranjanje že doseženih standardov in pravic znotraj nacionalnega sistema (Blanpain 2004).

Sindikati se uveljavljajo kot akterji na zanje ključnih političnih področjih: v politiki zaposlovanja in v socialni politiki (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in enake možnosti). Vzporedno si prizadevajo uveljaviti institucionalne in normativne rešitve. Po drugi strani si prizadevajo do največje možne mere povečati svoj vpliv na oblikovanje javnih politik tudi v parlamentu, prek lobiranja poslancev in prek interesnega koaliranja s strankami na drugi strani. Kot ugotavlja Fink-Hafnerjeva (1994, 35-43), poskušajo sindikati v Sloveniji svoj vpliv maksimirati na več možnih načinov: z interesnimi koalicijami s strankami ob konkretnih tematikah ali zakonih; z lobiranjem poslancev in vplivanjem na delo delovnih teles državnega zbora; z delovanjem prek izbranih poslancev; kot partner v procesu vzpostavljanja tripartitnih institucij in pogajanj med vlado ter prek svojih predstavnikov v državnem svetu,¹⁶⁰ organizacijami delodajalcev in sindikati; kot skupina pritiska z neposrednimi zahtevami, naslovljenimi na vlado, z izjavami in zahtevami, objavljenimi v množičnih medijih, z grožnjami s stavko, organizacijo shodov, demonstracij ter z izsiljevanjem pogovorov z vladnimi predstavniki. Če se navežemo na Marciniakovo (1992, 150–154) idejo delitve sindikatov, lahko ločujemo med: participativnimi sindikati, ki sodelujejo z vlado, na katero imajo le malo vpliva ter na ta način prevzemajo odgovornost za njena dejanja; med konfrontacijskimi sindikati, ki iz političnih razlogov niso povezani z vlado, vendar je njihovo nasprotovanje v razmerah kronične ekonomske krize povsem neučinkovito; ter med profesionalnimi sindikati, ki se osredotočajo na razreševanje čisto konkretnih problemov, kar je v razmerah sistemskih sprememb težko učinkovito. Vse bolj se v procesih oblikovanja javnih politik izpostavlja tudi njihova izobraževalna vloga (Yates 2009, 71–72).

¹⁶⁰ Na podlagi tripartitnega socialnega dialoga (sodelovanje med državo, delodajalci in delojamalci v okviru Ekonomsko-socialnega sveta ter Državnega sveta), se morajo s sindikati obvezno posvetovati tudi državni organi. Vsi sindikati v Sloveniji imajo namreč svoje ustavne dokumente, pravne akte ter pravila delovanja in predstavljajo nekakšno »avtoriteto«. Če opredelimo institucijo državnega sveta, lahko rečemo, da je ena od pomembnejših vlog, ki državni svet postavlja med vidne institucije v državi, prav njegova povezanost s civilno družbo. S številnimi javnimi posveti (za nas zanimiv je bil posvet o Evropski državljanski pobudi, 31. maja 2012) omogoča civilni družbi, da se aktivno vključuje v procese soodločanja o zadevah javnega pomena. Državni svet je vidnejši akter med politiko in javnostjo, je povezovalac med različnimi družbenimi interesi, ki se preko civilne družbe širijo na vse družbene segmente gospodarstva, šolstva, kulture, zdravstva, sociale, znanosti, kmetijstva itd., tako na državni kot na lokalni ravni. Je pretvornik idej, predlogov in zahtev, ki se na ta način lahko uresničijo v zakonodajnem procesu – medij med civilno družbo oziroma državljani in politiko. Državni svet je dostopen in odprt najširši javnosti in vpliva na demokratične procese v družbi. Vsako leto organizira številne posvete, javne tribune in okrogle mize, kjer sodelujejo predstavniki različnih organizacij, društev in strokovne sfere ter s svojimi prispevki bogatijo in razvijajo različne družbene in gospodarske podsisteme. O posvetih izdaja zbornike, v katerem so poleg prispevkov zbrani še povzetki razprav udeležencev (povzeto po spletni strani: www.ds-rs.si).

Sindikati se pojavljajo v različnih organizacijskih modelih. Na kratko izpostavljam t. i. švedski model, saj ima Švedska veliko močnih gospodarskih družb ter močne sindikate ter eno od najmanjših stopenj nezaposlenosti v Evropi (Nikolić 1999, 839). Značilnosti švedskega modela so neodvisni, močni in centralizirani partnerji s posebno visoko ravnijo sindikalnega organiziranja v okviru sindikalnih konfederacij, ki niso razdeljene po ideoloških kriterijih, ampak po panogah ter z željo po pogajanjih in s ciljem dosege sporazuma, ki je v korist vseh, pri čemer upoštevajo potrebe po tržnem gospodarstvu kot nujnost doseganja družbene enakosti. Švedska ima tako zelo razvito civilno družbo, saj se številna pomembna vprašanja rešujejo v okviru civilne družbe in prek pogajanj, kjer sta glavna subjekta združenje delodajalcev in sindikati. Na Švedskem pripisujejo velik pomen rednemu informiranju in soudeležbi različnih družbenih akterjev pri oblikovanju določenih javnih politik (Nikolić 1999, 839–868). Švedska je tako država z največjim odstotkom sindikalno organiziranih delavcev na svetu ter država, kjer obstaja močan neokorporativizem ter prevladujejo tri osrednje sindikalne organizacije. V primerjavi z ostalimi državami so to res zelo visoki odstotki, saj je bilo leta 1990 na Švedskem kar 82 % sindikalno organiziranih delavcev, v Franciji 12 %, v Nemčiji in Italiji 33 % ter v Veliki Britaniji 42 % (Nikolić 1999, 854). Prav tako imajo sindikati na Švedskem z Aktom o skupnem urejanju delovnega življenja urejeno še pravico do kolektivnih pogajanj pri soodločanju o pomembnih vprašanjih vodenja podjetja, vključno z vprašanji sprejemanja in odpuščanja delavcev (Nikolić 1999, 851). Spoznali smo, da so sindikati res zelo vplivna interesna skupina v družbeni sferi. Pravzaprav za interesne skupine in organizacije (nevladne organizacije, družbene skupine, sindikati) pravimo, da delujejo v javni sferi, ki ni ne zasebna ne popolnoma individualna (Parsons 1995 v Krašovec 2002, 5). V tej javni sferi pa želijo s svojim delovanjem uveljaviti nek interes (Igličar 1996, 36). Če želijo biti interesne skupine kompetenten sogovornik vladnim akterjem, morajo dovolj natančno poznati problematiko konkretnih javnih politik in se pri tem opirati tako na vladne kot tudi nevladne, avtonomne vire informacij in analiz. Za uspešno odzivanje na problematiko določene javne politike postaja vse pomembnejše prav sodelovanje interesnih skupin pri procesih oblikovanja javnih politik.¹⁶¹ Obstaja veliko opredelitev pojma javna politika, zelo preprosta pa je ta, ki jo ponuja Dye (1972, 2), ki meni, da je »javna politika vse tisto, za kar se vlada odloči, da bo naredila ali ne bo naredila«.

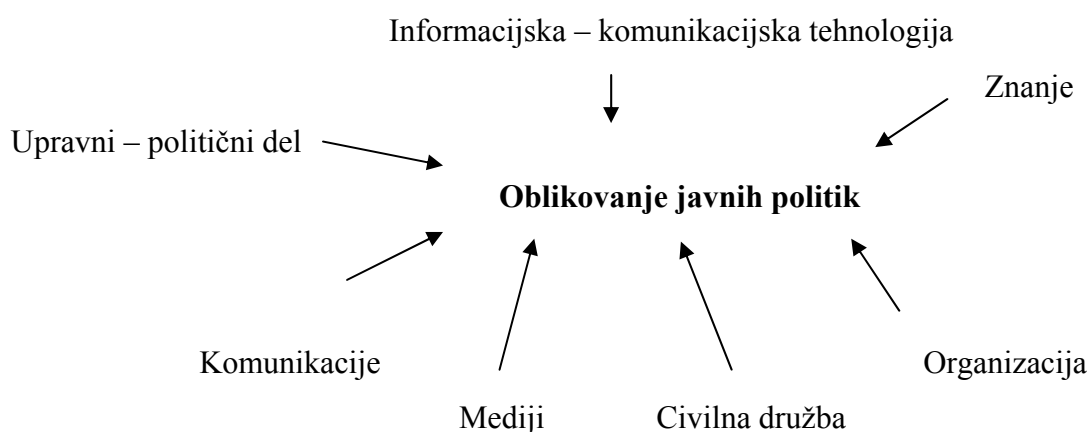
¹⁶¹ Kingdon (1984) izpostavlja pristop javnopolitičnih oken ter predvideva, da javnopolitične podarene v procese oblikovanja javnih politik vnašajo odprtost do predlogov in idej s strani civilne družbe.

Podrobnejšo opredelitev pojma javna politika¹⁶² je izoblikoval Jenkins (Jenkins 1993 v Krašovec 2002, 5), ki meni, da je javna politika »niz medsebojno povezanih odločitev, ki jih sprejme politični igralec ali skupina igralcev in se nanaša na izbor ciljev in sredstev, s katerimi naj bi te cilje dosegli«. »Obvezno pa mora biti javna politika (so)oblikovana znotraj vladnih institucij«, kot pravita Hogwood in Gunn (1984). Zato lahko rečemo, da je javna politika kompleksen fenomen, oblikovana in sprejeta je z namenom razrešitve določenega javnega problema, in je proces, v katerem sodeluje večje število igralcev (posameznikov, skupin, organizacij, institucij), ki sprejemajo več odločitev. V teoriji se je razvilo več idealnih teoretskih modelov, ki orisujejo postopke oblikovanja in izvajanja javnih politik, saj javne politike ne nastajajo v enem ciklu, ampak gre za javnopolitični cikel ter se uporablja t. i. procesualni model, ki je sestavljen iz zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz (Parsons 1995, 77; Fink-Hafner 2002a; 2007, 19; Krašovec 2004, 7). Faze javnopolitičnega procesa so: opredelitev družbenega problema in oblikovanje političnega dnevnega reda; določanje oziroma oblikovanje alternativnih rešitev družbenega problema; uzakonitev (legalizacija) izbrane javnopolitične opcije; izvajanje (implementacija) javne politike; vrednotenje (evalvacija) učinkov javne politike. Omenjeni avtorji še menijo, da je med fazami težko določiti jasne meje, saj se faze med seboj prepletajo, njihovo zaporedje pa v procesu ni vedno enako ali pa vmes pride do prekinitve samega javnopolitičnega procesa, ki pa je le del širšega ciklusa. Številni avtorji (Parsons 1995; Hogwood in Gunn 1984, Fink-Hafner 2002a) tudi različno podrobno opredeljujejo faze procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, pri čemer gre za združevanje ali razdruževanje posameznih faz, medtem ko vsebinsko in proceduralno med njimi ni bistvenih razlik. Obenem se pojavljajo še tendence po dihotomiji oziroma linearni ločenosti med oblikovanjem javnih politik ter implementacijo (Clay in Schaffer 1986). Prav implementacija lahko do neke meje tudi spremeni javno politiko (Grindle in Thomas 1990; Lindblom 1980). Vendar je prevelika dihotomija med oblikovanjem in izvajanjem javnih politik nevarna, saj se s tem lahko izogiba odgovornemu oblikovanju javnih politik (na primer slaba implementacija) (Clay in Schaffer 1986).

¹⁶² Dunn (1981, 61) pravi, da lahko javno politiko opredelimo kot dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir, vključno z odločitvami, ki jih sprejmejo vladna telesa in uradniki. Javne politike so odločitve oziroma pravila obnašanja, ki so zavezujoča na teritoriju, ki ga nadzoruje državna avtoriteta na lokalni ter nacionalni ravni. Daugbjerg (1998, 68) še pravi, da so javne politike sestavljene iz dveh komponent. Gre za cilje oziroma namere javne politike ter za javnopolitične instrumente ali mehanizme, ki so uporabljeni za doseganje enega ali več zastavljenih ciljev javne politike. O uporabi javnopolitičnih instrumentov pa odločajo politični odločevalci (Fink Hafner 2002b, 13).

Že v uvodnem delu doktorske disertacije smo zapisali, da se je »vzpostavil participativni model upravljanja, ki uveljavlja aktivno vlogo javnih uslužbencev, ki so skupaj z interesnimi skupinami pomemben akter pri oblikovanju javnih politik« (Haček 2001). Da je v procesu oblikovanja javnih politik vpletenih veliko akterjev, meni tudi Apthorpe (1986). Geurts (2011) dodaja, da morajo biti v procesih oblikovanja javne politike znotraj organizacije učinkoviti človeški viri, ki imajo motivacijo ter voljo za mobiliziranje virov in za doseganje ciljev. Podobnega mnenja je tudi Pečarič (2011a), ko pravi, da je proces oblikovanja javnih politik povezan z znanjem in z izkušnjami tako javnih uslužbencev kot tudi s strani kakovostno podanih predlogov ter rešitev, ki jih posreduje civilna družba. Pestoff in drugi (2008) ter Osborne ter McLaughlin (2004) pravijo, da proces oblikovanja javnih politik zajema soustvarjanje in sodelovanje ter se kasneje nanaša še na implementacijo.¹⁶³ Geurts (2011) ob tem zaključuje, da je proces oblikovanja javnih politik zelo kompleksen in dinamičen proces, ki se nenehno interaktivno razvija ter poudarja, da mora biti proces oblikovanja javnih politik prilagodljiv na »ad hoc« dogodke. Omenjeni avtor ob tem še izpostavlja, kateri so tisti dejavniki, ki vplivajo na proces oblikovanja javnih politik (glej Sliko 5.2).

Slika 5.2.: Dejavniki oblikovanja javnih politik

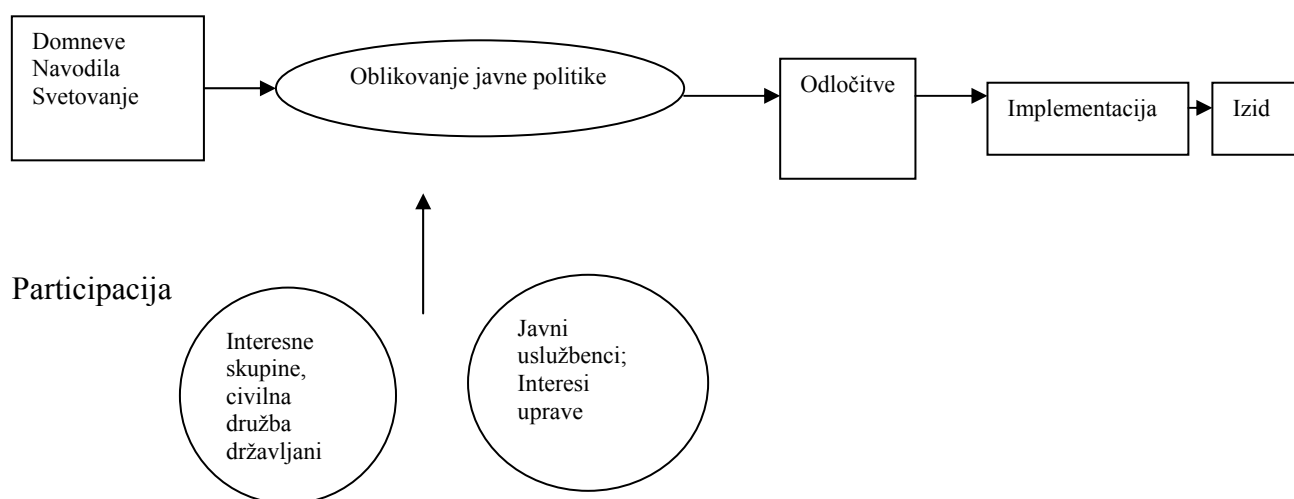


Vir: Prirejeno in povzeto po Geurts (2011).

¹⁶³ Implementacija je zapleten proces udejanjanja javne politike z mnogovrstnimi javnopolitičnimi instrumenti in postopki, ki vključujejo znatno število raznolikih javnopolitičnih akterjev (Dimitrakopoulos in Richardson 2001).

Povedali smo že, da je med fazami javnopolitičnega procesa težko določiti jasne meje, saj se faze med seboj prepletajo. Geurts (2011, 10) nadalje izpostavlja, da obstaja tesno razmerje prav med fazo oblikovanja javne politike ter med fazo njenega izvajanja. Omenjeni avtor pravi, da sta obe fazi zelo kompleksna javnopolitična procesa, ki vključujeta veliko število javnopolitičnih akterjev. Obenem pa trdi, da faza implementacije predstavlja možnost za popravilo napak, ki so bile storjene v fazi oblikovanja javnih politik. Prav zato med fazama opredeljuje tako tesen odnos, saj gre pri fazi implementacije pogosto samo za nadaljevanje določene javne politike, vendar z drugimi sredstvi. Zato poudarja, kako pomembno je, da so ministrstva do pobud, ki so podane s strani civilne družbe, odzivna, odprta, transparentna, konsenzualna, inkluzivna, učinkovita in uspešna prav v fazi oblikovanja javnih politik. Geurts (2011) nadalje poudarja konsistentnost in koherentnost tako v oblikovanju javnih politik kot v implementaciji javnih politik. Istočasno v procesih oblikovanja javnih politik predvideva participacijo in vključenost državljanov (interesnih skupin) ter transparentnost javne uprave. To so predpogoji za oblikovanje učinkovitih ter kakovostnih javnih politik, saj je pomembno, da se upravljanje približa državljanom (Geurts 2011). Oblikovanje javnih politik lahko prikažemo tudi z modelom (glej Sliko 5.3).

Slika 5.3: Proces oblikovanja javnih politik



Vir: Prirejeno za lastno analizo in povzeto po Keeley (1997).

Javne politike lahko razlikujemo po različnih kriterijih: po kriteriju ravni, na kateri se javna politika oblikuje, ali ravni, na katere učinkuje; ali po kriteriju družbenega področja, v katerega prvenstveno sodi problem, ki ga poskuša javna politika urediti in razrešiti. Zato tudi ločimo med več vrstami javnih politik (na primer kulturna, kmetijska, prometna, obrambna, okoljevarstvena javna politika). Obenem ločimo tudi med distributivnimi, redistributivnimi in regulativnimi javnimi politikami, s katerim želi država doseči določene zaželene učinke in cilje (Krašovec 2002). Spoznali smo, da poteka oblikovanje javnih politik skozi daljši institucionalno in proceduralno določeni proces. Torej znotraj področja, v katerega prevladujoče sodi določena javna politika. Za sodelovanje v omenjenih procesih je zainteresiranih vedno več igralcev, ki skušajo v javnih politikah uveljaviti svoje interese oziroma želijo uveljaviti interese tistih, ki jih predstavljajo (Jordan in Richardson 1987).

Tabela 5.1: Vrste igralcev v procesih oblikovanja javnih politik

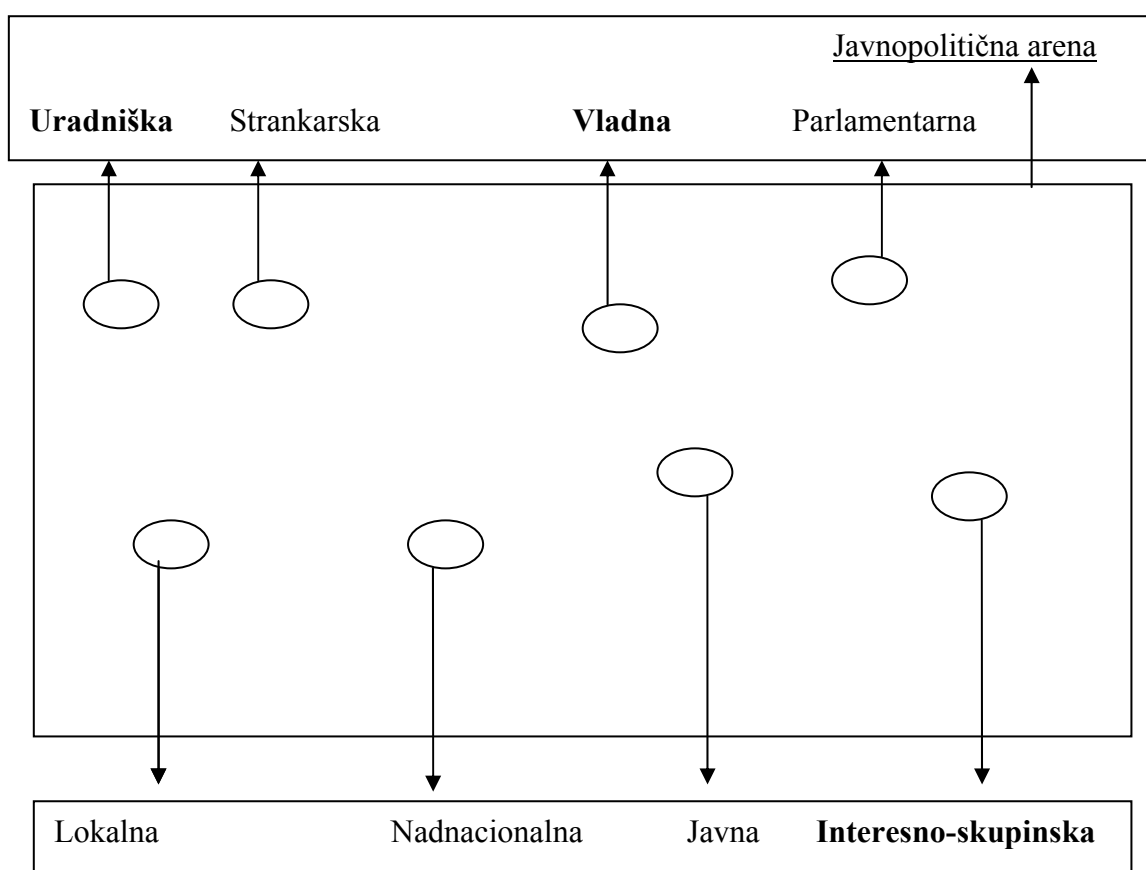
Najpomembnejši in najbolj izpostavljeni igralci iz sfere države	Najpomembnejši in najbolj izpostavljeni igralci iz sfere družbe
Parlament	Neparlamentarne politične stranke
Vlada	Interesne skupine
Predsednik države	Družbena gibanja
Sodišča	Raziskovalne organizacije
Državna uprava in lokalne skupnosti in paradržavne ustanove	Množični mediji

Vir: Prirejeno po Krašovec (2002).

Poleg naštetih igralcev (glej Tabela 5.1) oblikovanje javnih politik sooblikujejo še igralci iz nadnacionalne sfere (na primer regionalne organizacije, EU, NAFTA, CEFTA), razne nevladne organizacije ter nadnacionalna družbena gibanja (Krašovec 2002, 9). Predvsem znotraj skupine državnih igralcev obstaja več vrst igralcev, ki želijo interese uveljavljati s predlaganjem novih rešitev in javnih politik, nasprotovanjem in blokiranjem predlaganih javnih politik ter z ohranjanjem obstoječega položaja. Omenjeni igralci delujejo v različnih javnopolitičnih podarenah znotraj določene javnopolitične arene. Za arene lahko rečemo, da so manjši prostori, kjer potekajo procesi oblikovanja javnih politik (Krašovec 2002).

Lahko govorimo o javni, strankarski, parlamentarni, vladni, uradniški in interesno-skupinski javnopolitični podareni (Krašovec 2002, 8–10) (glej Sliko 5.4). V procese oblikovanja konkretne javne politike v določeni javnopolitični areni so lahko vključene raznolike javnopolitične podarene (morda celo vse omenjene). Čeprav obstaja predpostavka, da bodo posamezne javnopolitične podarene v procesih oblikovanja javnih politik medsebojno sodelovale, se med njimi pojavljajo odnosi tekmovanja, prevlade, podrejanja in konfliktnosti. Zato pravimo, da ker obstaja več vrst odnosov med vpletenimi javnopolitičnimi podarenami, obstaja tudi toliko vrst javnopolitičnih omrežij. V primeru, da je omrežje odvisna spremenljivka, pa lahko še spremljamo učinke delovanja različnih institucij, družbenih skupin in organizacij ter njihovih idej. Če je omrežje neodvisna spremenljivka, lahko preučujemo njegovo delovanje na oblikovanje javnih politik (Krašovec 2002, 12–13).

Slika 5.4: Model javnopolitične arene



Vir: Povzeto po Krašovec (2002, 11).

Za naše raziskovanje sta najbolj pomembni vladna in uradniška javnopolitična podarena. Omenjeni podareni imata praviloma vzpostavljeno komunikacijsko omrežje z ostalimi javnopolitičnimi podarenami, torej tudi z interesno-skupinsko javnopolitično podareno, kar pa vpliva na delovanje in obnašanje tako vladne kot uradniške javnopolitične podarene kot tudi na interesno-skupinsko arena v procesih oblikovanja javnih politik (Peters 1995). Vladna javnopolitična podarena (predstavljajo jo ministri in njihovi pomočniki) ima vzpostavljeno komunikacijo s strankarsko in parlamentarno javnopolitično podareno. Pri uradniški se malo bolj izpostavlja komunikacijsko omrežje z interesno-skupinsko javnopolitično podareno. Uradniška javnopolitična arena je sicer glavni kanal interesnim skupinam, saj jim omogoča dostop do procesov oblikovanja javnih politik in do možnosti vplivanja (Almond, Powell in Mundt 1996 v Krašovec 2002, 98). Zato v modelu javnopolitične arene interesne skupine predstavljajo civilno družbeno javnopolitično podareno ter najpomembnejšo vlogo v procesih oblikovanja javnih politik. Če bi morale interesne skupine izbrati le en kanal, prek katerega bi poskušale uveljavljati svoje interese, ideje in cilje v procesih oblikovanja javnih politik, bi bila to uradniška javnopolitična podarena, ki jo predstavljajo državni uradniki (več o javnih uslužbencih v naslednjem poglavju), ki opravljajo tri vrste nalog. Gre za neposredno servisiranje želja, zahtev in potreb ljudi (to opravljajo administrativni ali nižji uradniki), potem je tu še koordiniranje in organiziranje delovanja uradniških enot (visoki državni uradniki) ter pripravljanje in vrednotenje javnih politik. Dejansko z besedo uradnik ali uradniška javnopolitična podarena označujemo oblikovalce javnih politik (Krašovec 2002, 68). Za naše razumevanje je pomembno še vedeti, da gre med arenama za vzajemno sodelovanje, ko civilno družbene podarene potrebujejo državne vladne/uradniške podarene in se kot najpogostejši razlog sodelovanja omenja nujnost pridobitve različnih strokovnih analiz ter informacij. Sodelovanje naj bi zagotavljajo uspešno izvajanje javnih politik in njihovo legitimnost (Krašovec 2002, 15). Zato je pomembno – »ne samo da uprava in interesne skupne v procesih oblikovanja javnih politik lahko soobstajajo, ampak je pomembno, da med seboj tudi sodelujejo«. Sodelovanje med upravo in interesnimi skupinami se lahko razteza od nelegitimnega do legitimnega ter do nujno potrebnega (Peters 1995 v Krašovec 2002, 99). Vendarle lahko rečemo, da imata od medsebojnega sodelovanja obe strani korist – tako interesne skupine kot uprava (Krašovec 2002, 102).

Moramo še izpostaviti, da se porajajo vprašanja, ali v svojem delovanju interesne skupine utrjujejo ali spodkopavajo demokracijo. Za Madisona (v Ippolito in Walker 1980) je delovanje interesnih skupin škodljivo in nezaželeno, a hkrati neizogibno. Predvsem je sporno, da naj bi preveč vplivale na politične odločevalce ali jih celo nadzirale (Krašovec 2002, 105). Grant (1989), ki temu nasprotuje, meni, da vključevanje interesnih skupin v procese oblikovanja javnih politik povečuje kvaliteto javnih politik, saj morajo biti vladne politike oblikovane šele po posvetovanjih z zainteresirano javnostjo, ki jo v največji meri predstavljajo prav interesne skupine (tudi koncept nove javne službe poudarja služenje uprave državljanom). Za predpogoj zagotavljanja odprtega, transparentnega in odgovornega upravljanja (kar poudarja koncept nove javne službe) ter za uravnotežen gospodarski razvoj in za socialno stabilnost, saj se interesne skupine med seboj razlikujejo po statusu, moči in stopnji organiziranosti, je sodelovanje v procesih oblikovanja javnih politik z interesnimi skupinami pomembno, saj vpliva na kvalitetnejše oblikovane javne politike. Je pa sodelovanje interesnih skupin z javno upravo in njenimi javnimi uslužbenci odvisno od njihovih zmogljivosti, na drugi strani pa uprave same po sebi nimajo dovolj znanj in veščin za izvajanje posvetovalnih procesov, zato mora biti odprto upravljanje pot, po kateri stopamo in ne samo cilj potovanja (Mežnarič 2008, 8; Ministrstvo za javno upravo 2008).

Če zaključimo poglavje o pomenu interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik, lahko rečemo, da je treba v procese oblikovanja javnih politik vključiti sodelovanje javnih uslužbencev z najrazličnejšimi igralci; od regionalnih organizacij, mednarodnih, transnacionalnih, nevladnih organizacij do interesnih skupin, nadsocijalnih družbenih gibanj in do nacionalnih držav. Interesne skupine imajo lahko veliko moč, prav tako imajo interesne skupine strokovno znanje in obvladujejo najrazličnejše veščine za oblikovanje ter za izvedbo določene javne politike, kar so razlogi, da jih potrebuje tudi upravna stran (Brezovšek in Bačlija 2010).

5.4 Javni uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik

Omenili smo že Aberbachovo, Putnamovo in Rockmanovo primerjalno študijo iz leta 1981 o vlogi politike in uprave¹⁶⁴ (birokracije) v procesih oblikovanja javnih politik, kjer so pomembni akterji¹⁶⁵ (igralci): ministri in njihovi pomočniki (vladna javnopolitična podarena) ter uradniki oziroma javni uslužbenci¹⁶⁶ (uradniška javnopolitična arena).¹⁶⁷ Peters (1986) meni, da sta ti javnopolitični podareni celo glavni vrsti igralcev v procesih oblikovanja javnih politik, ki imata vzpostavljeno komunikacijsko omrežje z ostalimi javnopolitičnimi podarenami, kar »vpliva na njuno delovanje in na obnašanje v procesih oblikovanja javnih politik« (Peters 1995). A če bi morale interesne skupine izbrati le en kanal, prek katerega bi poskušale uveljavljati svoje interese, ideje in cilje v procesih oblikovanja javnih politik, bi bila to uradniška javnopolitična podarena (Richardson 1993), kar je lahko tudi pokazatelj moči, ki jo ima uradniška podarena v procesih oblikovanja javnih politik. Peters (1995) še meni, da se za odnos uprave in interesnih skupin velikokrat predpostavlja, da so konfliktni, vendar v večini ni tako, saj pogosto (tudi) sodelujejo, predvsem zaradi obojestranske koristi, ki jo imata od sodelovanja (Peters 1995, 181). Če podrobneje opredelimo javnega uslužbenca, lahko rečemo, da gre za akterja (posameznika), ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju ali opravlja službo v javni upravi (Haček 2009). Ali če rečemo drugače, javni uslužbenec opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu (Haček 2001).

¹⁶⁴ Uprava je več kot samo institucija, ki zaposluje javne uslužbence (Perry in Wise 1990). Hecl (1977) k temu dodaja, da je javna uprava s sistemom javnih uslužbencev tista, ki določa, do katere meje so javne politike odgovorne državljanom (interesnim skupinam) in njihovim preferencam. Za ocenjevanje dela javne uprave po Ronaldu Manzerju (1984, 27–40) obstaja šest kriterijev: učinkovitost, uspešnost, legitimnost, sprejemljivost (se nanaša na politični vidik javne uprave), verodostojnost ter pravičnost njenega delovanja do državljanov.

¹⁶⁵ Kot pravi Giddens (1981) je že narava človekovega družbenega delovanja takšna, da smo vsi samo akterji, ki delujemo zaradi želje po učinkovati. Temeljni element vsake organizacije je človek ter njegovo delovno mesto, kar velja tudi v organizacijah javne uprave (Haček 2001, 41).

¹⁶⁶ Javne uslužbenke na podlagi narave dela delimo na *strokovno-tehnične javne uslužbenke*, ki v organih opravljajo spremljajoča dela ter na *uradnike*, ki so opredeljeni kot javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge. Znotraj slednje skupine obstajata še dve podskupini, in sicer uradniki na položaju in uradniki na položaju s časovno omejenim mandatom (Haček 2005, 55). Obenem pa se je krog javnih uslužbencev razširil. Položaji s časovno omejenim mandatom so na ministrstvih naslednji: generalni direktor in generalni sekretar; v organih v sestavi ministrstva: direktor; v upravnih enotah: načelnik upravne enote; v vladnih službah: direktor; in v upravah lokalnih skupnosti: direktor (Zakon o javnih uslužbencih, 82. čl.).

¹⁶⁷ Uradniška javnopolitična podarena ni homogena, ampak je sestavljena iz različnih hierarhičnih ravni, oddelkov in služb. Peters (1995) celo meni, da »redko medsebojno sodelujejo v tolikšni meri, da bi jih lahko imeli za homogenega igralca«.

Kot javnega uslužbenca bi v najširšem funkcionalnem pomenu lahko imenovali vsakogar, ki opravlja javno funkcijo, v organskem pomenu pa samo osebe, ki delujejo za nek organ in se njihova dejavnost šteje kot dejavnost organa v javnem sektorju (Haček 2009, 40). Med javnimi uslužbenci ločimo med tistimi, ki so pri oblikovanju javnih politik vključeni v proces oblikovanja politik, ter med tistimi, ki zgolj izvršujejo politike, ki jih je oblikoval nekdo drug. Prav tako med javnimi uslužbenci ločimo še med tistimi, ki igrajo politično vlogo, povezano s posredovanjem med različnimi interesi ter artikulacijo idealov in vizij v različnih množičnih medijih, ter med tistimi, ki sodelujejo pri oblikovanju javnega mnenja (McGregor in Solano 1996, 51).¹⁶⁸ Javni uslužbenci¹⁶⁹ se razlikujejo od uslužbencev v zasebnem sektorju (Halepota 2009), saj v svojem delovanju¹⁷⁰ javni uslužbenci sprejemajo javne odločitve, ki so koristne za družbo (Rainey 1992), ter služijo v javnem interesu (Newstrom, Reif in Monczka 1976; Khojasteh 1993; Karl in Sutton 1998; Box 1999; Naff in Crum 1999; Houston 2000; Boyne 2002; Perry 1996, 1997, 2000; Perry in Wise 1990) in ne služijo za lastni interes (Haček 2011, 42). Javni uslužbenci delujejo v želji, da prispevajo k družbeni pravičnosti ter k družbeni skupnosti,¹⁷¹ česar ni mogoče zaslediti v privatnem sektorju¹⁷² (Gabris in Simo 1995; Houston 2000). Dwivedi (2001, 7) zato meni, da morajo javni uslužbenci v svojem (javnem) delovanju prikazovati določeno stopnjo demokracije ter zasledovati vrednote idealizma, integritete, tolerance, sočutja in poguma ter lojalnosti do državljanov. Prav tako morajo javni uslužbenci spodbujati družbeno enakost (Frederickson 1971). Frederickson in Hart (1971) nadalje še spoznavata, da je najbolj pomembno, da so javni uslužbenci v svojem upravnem delovanju dobri in da imajo lastnost¹⁷³ poštenosti, kot menita Yang in Kassekert (2009).

¹⁶⁸ Max Weber (1968, 329–337) še pravi, da obstaja razlika med javnim uslužbencem, ki reagira na dejstva ter med političnim funkcionarjem (minister, državni sekretar), ki reagira na interese in deluje v imenu političnih idealov ter poskuša z zaupanjem in prepričljivostjo vplivati na ostale zaposlene (Yukl 1989, 205–206).

¹⁶⁹ Zaposleni, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, je javni uslužbenec (Trpin 1996, 397–398; Bučar 1969, 592).

¹⁷⁰ V svojem delovanju javni uslužbenci potrebujejo spodbudno delovno okolje, z namenom delovanja za javno dobro (Niskanen 1971; Epstein in O'Halloran 1999; Huber in Shipan 2002; Macey 1992; Moe 1989).

¹⁷¹ Javni uslužbenci izražajo močnejši občutek služenja kot na primer uslužbenci v zasebnem sektorju (Wittmer 1991).

¹⁷² Javni uslužbenci v primerjavi z uslužbenci v zasebnem sektorju v svojem (družbenem) delovanju čutijo stabilnost ter varnost svojih služb (Jurkiewicz, Massey in Brown 1998).

¹⁷³ V procesih oblikovanja javnih politik so pomembne lastnosti posameznika, to je njegova izobrazba, profesionalna socializacija, odnos s sodelavci, vpliv delovnega okolja (organizacijska kultura) kot splošne družbene vrednote (Brejc 2000, 71), ki ne smejo biti samoumevne (Harmon in Mayer 1986).

Perry in Wise (1990, 370) menita, da so demokratične uprave odvisne od državljanov, zato morajo javne uprave predstavljati določene javne politike, ter izpostavljata, da morajo biti javni uslužbenci motivirani z željo po participaciji v procesih oblikovanja javnih politik, s čimer se strinja tudi Kelman (1987). Pravzaprav je s participacijo javnih uslužbencev v procesih oblikovanja javnih politik tesno povezana tudi njihova pripadnost instituciji,¹⁷⁴ saj ko javni uslužbenci čutijo, da so pomemben del javne uprave, so v večji meri bolj motivirani za nadaljnje izboljšave v (družbenem) sistemu (Teh in drugi 2009). Chao in drugi (1994) še pravijo, da morajo javne uprave spremeniti svoje organizacijske kulture iz tradicionalne v participativno kulturo ter v razvoju javne uprave upoštevati tudi izobraževanje javnih uslužbencev. Po Pečaričevem (2011a) mnenju je oblikovanje javnih politik povezano z znanjem¹⁷⁵ in izkušnjami. Dodaja še, da več znanja, kot ga imajo javni uslužbenci, večje bodo njihove kvalifikacije¹⁷⁶ za pripravljanje predlogov, rešitev in metod v procesih oblikovanja javnih politik ter v procesih implementacije.¹⁷⁷ Escobar (2013) k temu še dodaja, da participacija javnih uslužbencev v procesih oblikovanja javnih politik ni samo metoda, temveč gre za obrt, ki zahteva znanje, da se ideje ter pobude državljanov zberejo ter preoblikujejo v določeno javno politiko. Downs (1967) in Rawls (1971) menita, da so nekateri javni uslužbenci motivirani k oblikovanju javnih politik tudi zaradi osebne identifikacije z določeno javno politiko, a hkrati služijo še širšim družbenim interesom (Perry in Wise 1990, 369), saj jih k temu zavezuje občutek dolžnosti izvajanja javne službe za državljane (Buchanan 1975). Glavna naloga javnih uslužbencev je prav reprezentativna participacija ter oblikovanje javnih politik in reševanje (javnih) problemov (Marchington in drugi 2001), pri čemer javni uslužbenci uporabljajo glas (Boxall in Purcell 2003, 162; Millward, Forth 2000, 121) oziroma se poslužujejo komunikacije prek elektronskih medijev.

¹⁷⁴ Pripadnost institucij je pomembna, prav tako pa tudi, da so javni uslužbenci zadovoljni s svojo službo. Saj ima to lahko močan vpliv na izboljšanje kvalitete javnih služb za državljane (Turkyilmaz 2011, 691).

¹⁷⁵ Obenem pa je znanje še dejavnik moči, ker ga ne more posedovati vsakdo. Določene informacije pa javni uslužbenci pridobivajo tudi od interesnih skupin (Krašovec 2002, 82–89).

¹⁷⁶ Nekateri avtorji (Worrall, Cooper in Campbell-Jamison 2000; Emery in Giaouque 2003; Lægreid in Roness 2006; Christensen in Lægreid 1999) pravijo, da javni uslužbenci že sami uporabljajo evalvacijo svojega delovanja in da spremljajo učinke nekaterih sprememb v njihovem delovnem okolju.

¹⁷⁷ Da je posedovanje strokovnega znanja v procesih oblikovanja javnih politik zelo pomembno in da omogoča uradniški javnopolitični podareni veliko moč v procesih oblikovanja javnih politik, menijo tudi Caiden (1996), Jordan in Richardson (1987), Howlett in Ramesh (1995).

Javni uslužbenci v svojem delovanju uporabljajo dvosmerno komunikacijo (na primer sestanki med javnimi uslužbenci in delovnimi skupinami, projektne skupine) ter konzultacije in različne partnerske sheme (poudarjanje skupnih ciljev v duhu sodelovanja). Ali pa javni uslužbenci sodelujejo v delovnih odborih in v kolaboraciji s sindikati in drugimi združenji ter interesnimi skupinami (Marchington in drugi 2001). Javni uslužbenci delujejo znotraj sistema javnih uslužbencev, ki je poseben upravni sistem znotraj uprave (Haček in Bačlija 2012). Pravimo tudi, da je sistem javnih uslužbencev institucija vladanja, institucija oblasti, katere glavna značilnost je stabilnost, stalnost in zanesljivost ter predstavlja eno od komponent vladanja (Haček 2009). V sistemu javnih uslužbencev je najpomembnejši prav odnos javnih uslužbencev do državljanov in to ob dejstvu, da bodo interesi različnih akterjev poskušali posredno ali neposredno vplivati na izbor alternative, ki je njim v prid (Bučar 2000, 41). Za sistem javnih uslužbencev še menimo, da je organizirana struktura, ki je s »kombinacijo formalnih pravil in avtoritete zgrajen most med državno politiko in specifičnimi organizacijami« (Bekke, Perry in Toonen 1996), kamor spada še del izvršilne veje oblasti ter sodobna koncepcija javne službe,¹⁷⁸ ki temelji na načelih moderne države ter naj bi služila javnemu interesu. Haček in Bačlija (2012, 57) menita, da se klasičen tip uprave¹⁷⁹ umika sodobnim težnjam v razvoju upravnih sistemov, s tem ko postaja značilno upadanje oblastne funkcije ter se povečuje servisna in pospeševalna funkcija javne službe ter se ponovno opredeljuje pomembnost upoštevanja javnega interesa. Pri čemer se moramo zavedati, da je bilo družbeno okolje nekoč bolj preprosto, stabilno in predvidljivo, danes pa se zaradi globalizacije, tehnoloških prodorov, sprememb v strukturi družbene moči, premikov v vrednotah in prepričanjih ljudi, internacionalizacije, nestabilnosti (turbolentno okolje organizacije), elektronskega poslovanja (Černe in Pengler 2010, 819–820) položaj javne uprave nenehno spreminja, kar vpliva na javne uslužbence in na uporabnike javnih storitev, ki postajajo vedno bolj zahtevni (Lipičnik in Mežner 1998 v Haček 2009, 50).

¹⁷⁸ Pravimo pa še, da naj bi stalna, profesionalna in spoštovana upravna služba temeljila na etiki javne službe, politični nevtralnosti uslužbenskih razmerij, na pravni vezanosti, na odgovornosti javnih uslužbencev do uporabnikov/državljanov (pomembno za naše raziskovanje) ter na merilu sposobnosti, kot merilu za sprejem javnih uslužbencev ter za napredovanje v upravni službi (Haček 2009, 45).

¹⁷⁹ V Webrovem klasičnem modelu birokratske organizacije se je javne uslužbence izbiralo na osnovi kriterija doseženega delovnega uspeha, kriterija sposobnosti, na osnovi nevtralne pristojnosti, kriterija strokovnega znanja ter usposobljenosti (Haček 2009, 44). Tako je v literaturi klasične javne uprave javni uslužbenec opisan kot sposoben, deloven, zvest in nesebičen. In če je karkoli drugače, gre za odstopanje od idealnega modela ali oviranje normalnega upravnega procesa (Niskanen 1974, 3).

Čeprav pojav globalizacije prinaša mišljenje, da različne in številne stvari za različne ljudi pomenijo različno (Farazmand 1999) ter je proces, ki je usmerjen tudi k vse pogostejši interakciji med javnimi uslužbenci ter med uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik na vse širšem javnem prostoru, pravimo, da se dandanes sodobni javni uslužbenci soočajo z napetostjo, kako v svojem delovanju dosegati učinkovitost in odgovornost (Virant 1996, 15). Med drugim morajo javni uslužbenci sooblikovati družbeno okolje z inovacijami ter prispevati k družbenemu razvoju in h kakovostnejšemu življenju ljudi (Haček 2011, 41–42). Escobar (2013) zato pravi, da smo v zadnjem času priča prevladujočemu participativnemu oblikovanju javnih politik ter praksi kolaborativnega upravljanja in javnega dogovarjanja. Posledično participativni procesi oblikovanja javnih politik niso več zunaj domene države, ampak so postali vpeti v vsakodnevno delovanje javne uprave. Po Escobarjevem (2013) mnenju je postala participativna demokracija vpeta v profesionalizacijo in institucionalizacijo. Oblikovati so se začeli (zahtevni) procesi participacije javnih uslužbencev v procesih oblikovanja javnih politik, saj igrajo javni uslužbenci pomembno vlogo, ko morajo biti istočasno odgovorni do predpostavljenih visokih javnih uslužbencev,¹⁸⁰ do političnih funkcionarjev¹⁸¹ in do državljanov ter biti odgovorni in spoštovati načela demokratičnega vladanja na splošno (Denhardt 1991, 107).

¹⁸⁰ Do ločevanja med visokimi in drugimi javnimi uslužbenci na osnovi njihovih delovnih obveznosti je prišlo v drugi polovici 19. stoletja. Šlo je za razmejitev med intelektualno zahtevnejšimi nalogami (oblikovanje politik), ki so jih odtelej opravljali visoki javni uslužbenci in rutinskimi nalogami, ki so jih opravljali preostali javni uslužbenci (Raadschelders in Rutgers 1996, 80). Stillman (1996) dodaja, da je vsaki od skupin določena drugačna vloga in s tem izvrševanje različnih upravnih nalog. Loči med političnimi funkcionarji, katerih imenovanja na določen položaj so časovno omejena in so pogosto vezana na politične povezave; profesionalnimi karieristi, ki so funkcionalno specializirane skupine osebja in večinoma zasedajo visoke strokovne položaje, za katere sta zahtevana predhodno strokovno znanje in izobrazba in so vezani na določeno osebo; ter še tretjo podskupino, ki jo predstavljajo splošni javni uslužbenci, katerih glavni značilnosti sta zaposlitev za nedoločen čas in hierarhična vezanost na določen položaj. Stillman (1996) podrobneje opiše tudi skupino profesionalnih javnih uslužbencev, za katero pravi, da ne predstavlja niti homogene niti monolitne skupine strokovnjakov, saj se med seboj precej razlikujejo. Kot skupina predstavljajo jedro skupine javnih uslužbencev in jih zato lahko poimenujemo kot uslužbensko elito, ki uživa veljavo in ugled ter jo na hierarhični lestvici najdemo takoj za političnimi funkcionarji. Ključne naloge visokih javnih uslužbencev naj bi bile nadzorovanje uslužbenskih položajev in dostop do njih, dajanje navodil nižjim uslužbencem ter določanje nekaterih prednostnih nalog v upravni organizaciji (Stillman 1996, 194–195).

¹⁸¹ Se pa javni uslužbenci pogosto znajdejo v položaju, v katerem se morajo odločiti med politično dovzetnostjo na eni ter strokovnostjo in profesionalno odgovornostjo na drugi strani (Almond in Powell 1996, 152–158). Aberbach in Rockman (1987) pravita, da gre še za različne vrste političnih aktivnosti javnih uslužbencev, tudi za poskuse različnih posameznikov in skupin, da politično vplivajo na ostale javne uslužbence (Aberbach in Rockman 1987). Čeprav je popolna ločitev med stroko in politiko v praksi nemogoča, obstaja dejstvo, da mora sodobna država imeti politično nevtralno in profesionalno upravo (Bugarič 2006, 1259). Tudi Max Weber je trdil, da bo delitev med upravo in politiko najuspešnejša, ko bo razlikovanje med obema tipoma akterjev jasno (Haček 2005, 51). Temeljno pravilo je, da morajo politiki zaupati javnim uslužbencem, neodvisno od političnih pogledov, uradniki pa morajo ponuditi svoje neodvisne presoje in ekspertize (Brezovšek 1992, 1097).

Pri čemer mora biti uprava sposobna ter pri svojem delovanju pregledna, saj vpliva na posameznike, na družbo v celoti, torej še na gospodarski, socialni in kulturni razvoj družbe, s tem, ko so javni uslužbenci neizbežno vključeni v procese oblikovanja javnih politik, interesno artikulacijo in agregacijo (Brezovšek in Črnčec 2007, 82–83; Brezovšek in Črnčec 2010). Nekatere težave tradicionalne klasične uprave je reševal že NUJS (novo upravljanje javnega sektorja), predvsem s primarno usmerjenostjo k uporabniku, s poudarjanjem decentralizacije, dezagregacije in podjetniškega menedžmenta ter s tem, da upravni aparat ne postavlja odločevalskih premis po sebi, temveč prek interesnih skupin, omrežij klientov, profesionalnih standardov. S svojo primarno usmerjenostjo k uporabniku je NUJS tako že razvil idejo, da so najuspešnejše organizacije tiste, ki velik pomen pripisujejo upravljanju človeških virov (Haček in Bačlija 2012, 159). Vendar je bilo uvajanje reform novega upravljanja javnega sektorja namenjeno bolj k nadaljnjemu (novemu)¹⁸² razvoju javne uprave. NUJS je preveč poudarjal učinkovitost javne uprave (Brezovšek in Črnčec 2007, 219), javni uslužbenci so bili odgovorni trgu, ne pa v smeri delovanja za javno dobro (Kos 1998, 267). Zato se postavlja vprašanje, ali novi pristopi dejansko prispevajo k zanesljivi upravi z okrepitvijo legitimnosti in učinkovitosti (Haček in Bačlija 2012, 43). Vendar lahko rečemo, da prav koncept NJS, katerega glavni pomen je služenje državljanom in razvijanje spoštovanja ideala javnega interesa (Denhardt in Denhardt 2003) in ki temelji na demokratičnem upravljanju ter na vrednotenju ljudi, na poudarjanju družbene odgovornosti, na »služenju« javnih uslužbencev za državljanke ter poudarja pomen vloge javnih uslužbencev v odprtem družbenem sistemu, ki se mora odzivati na spremembe v okolju (Haček in Bačlija 2012, 50), pomaga pri vzpostavljanju demokratične javne uprave. Prav tako sodobna država ni več sestavljena hierarhija, temveč je omrežje organizacij. Vodenje/upravljanje poteka v širokem okviru funkcionalno diferenciranih javnih omrežij, ki imajo svoje lastne akterje, pravila, strategije in racionalnosti. Pri vsem tem so javni uslužbenci nujen element takšnih javnih omrežij (Brezovšek in Bačlija 2010). Dejstvo je, da v modernih demokratičnih državah klasične teorije, ki izključujejo javne uslužbence iz oblikovanja politik ter interesne artikulacije in agregacije, ne ustrezajo več stvarnosti (Aberbach, Putnam in Rockman 1981, 239), lahko rečemo, če sploh kdaj so, saj je dandanes uprava močno odvisna od družbenega okolja ter še od človeških in materialnih virov (Brezovšek in Črnčec 2007, 88–89).

¹⁸² Pri čemer s terminom novi mislimo na ločevanje od stare weberjanske oblike upravljanja (Brezovšek in Bačlija 2010, 96).

Javni uslužbenci morajo biti do vlad, ministrov in javnih politik nevtralni,¹⁸³ da svoje delo opravljajo predano in nepristransko (t. i. ideja politične nevtralnosti) (Krašovec 2002). Caiden (1996, 22–23) pravi, da se je ideja politične nevtralnosti ukoreninila predvsem v zahodnoevropskih državah. Ideja za pravo uresničitev predvideva, da je v procesih oblikovanja javnih politik uveljavljena dihotomija politika/uprava, sistem zaposlovanja javnih uslužbencev pa mora temeljiti na merilih strokovnosti, znanja in izkušenj (merit sistem), pri čemer uslužbenci ne smejo biti vpeti v politične, strankarske in interesno skupinske aktivnosti, obenem pa javni uslužbenci tudi ne smejo javno izražati svojih pogledov na javne politike, torej morajo predano in vestno opravljati svoje delo in naloge, brez da bi se ozirali na program vladajoče koalicije ter na njeno ideologijo. Vendar že Caiden (1996) sam ugotavlja, da so predstavljeni pogoji v današnjem času težko uresničljivi, ko imajo javna uprava ter njeni javni uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik¹⁸⁴ veliko moč, česar se zavedajo tudi drugi igralci (Krašovec 2002).

Spoznavamo, da morajo javni uslužbenci delovati za skupno (javno) dobro. Javni uslužbenci se morajo zavedati odgovornosti svojih dejanj in delovanj. Bernard (1948) še dodaja, da so javni uslužbenci zaposleni z namenom, da »služijo« uporabnikom javnih storitev. Pri čemer pa morajo »služiti« s ponosom in s spoštovanjem, kot pravita Dwivedi in Gow (1999, 29). Tako lahko rečemo, da so pri delovanju javnih uslužbencev zelo pomembne še etične sestavine, ki se pojavljajo v različnih odnosih (Haček 2001, 111), zato je treba v procesih oblikovanja javnih politik upoštevati še ta upravni okvir¹⁸⁵ (Bostič, Košir in Rajh 1997).

¹⁸³ Javna uprava mora biti nevtralna (Bučar 2003, 16–32), saj javni uslužbenec sodeluje z državljani (Denhardt in Denhardt 2003, 166).

¹⁸⁴ Peters (1986) in Caiden (1996) še menita, da je v procesih oblikovanja javnih politik zaželeno popolnoma strankarsko nevtralna uprava. Obenem pa Aberbach, Putnam in Rockman (1981) opozarjajo, da ko interesne skupine iščejo stike z javnimi uslužbenci ter jim poskušajo predstaviti svoje rešitve in predloge konkretnih javnih politik, so javni uslužbenci že samo s tem, ko se odzovejo na tako delovanje interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik, vpeti v njihove aktivnosti, zato so v nekem smislu že vpeti tudi v politiko.

¹⁸⁵ Upravni okvir je sestavljen iz zakonitosti, vendar je kot del organizacijske kulture vpletena tudi upravna etika kot notranji usmerjevalec individualne zavesti. Če želimo opredeliti etične kriterije, moramo na makro ravni omeniti presojanje, kaj organizacija mora in česa ne sme storiti v okviru nacionalnega ali mednarodnega interesa; na organizacijski ravni so to obveznosti organizacije do različnih interesnih skupin in usklajevanje konfliktov med njimi. Na individualni ravni pa gre za skrb za dobrobit posameznika v organizaciji. Upravna odgovornost je moralno vprašanje. Neetično vedenje je pogojeno z mentaliteto posameznika, s tradicijo in splošno sprejetimi moralnimi normami in načeli v družbi (Bostič, Košir in Rajh 1997).

Ker menimo, da lahko javni uslužbenci prispevajo k oblikovanju kakovostno drugačne vloge države v odnosu do državljanov in spodbudijo njihovo kakovostno in konstruktivno udeležbo (Haček 2001, 110), omenjamo etične sestavine. Vzpostavljajo se različni odnosi. Za naše raziskovanje je najbolj pomemben odnos med javnimi uslužbenci in državljani. Pri tem odnosu se javni uslužbenec do državljanov ne sme postavljati v superiorni položaj, prav tako mora vse državljane obravnavati pravično in enakopravno. Pomembno je še obveščanje državljanov o ciljih in metodah javne uprave (Haček 2001, 111). Prav tako je pomemben še odnos med javnimi uslužbenci in družbo. Ta odnos temelji na pripadnosti določene skupnosti, iz katere izhaja tudi splošna politična lojalnost do določene politične opcije in izvoljene upravne avtoritete. Vzpostavlja se še odnos javnih uslužbencev do upravne organizacije, ki temelji na spoštovanju določenih ciljev, nalog, delovnih metod. Zelo pomemben odnos je tudi odnos javnih uslužbencev do samega upravnega dela (Haček 2001, 111). Vendar Escobar (2013) poudarja, da morajo javni uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik, ko pri procesu ne gre samo za menedžersko ali tehnično prizadevanje ter gre za zahteven proces, sodelovati z državljani, da skupaj premislijo in preoblikujejo določeno javno politiko, saj se na ta način spodbuja še kvaliteta procesov oblikovanja javnih politik. Escobar (2013) nadalje še meni, da postaja participacija javnih uslužbencev v procesih oblikovanja javnih politik vse bolj specializirana, profesionalizirana¹⁸⁶ in institucionalizirana. Od javnih uslužbencev se tako predvideva, da ne samo oblikujejo in izvajajo procese, ampak morajo tudi spodbujati participativne javne politike, oblikovati uspešne procese, ki imajo rezultate ter hkrati v procese oblikovanja javnih politik vključevati tudi ljudi. Escobar (2013) zato spoznava, da se mora spremeniti način dela javnih uslužbencev iz tehnokratskega v participativno (oblikovanje javnih politik), kar pa je mogoče že s preseganjem specifičnih birokratskih tradicionalnih značilnosti. Po mnenju Kovačeve (2003, 194) se razvoj slovenske javne uprave že usmerja k manj regulativnim ukrepom ali k normativno nevtralnimi aktivnostim. Daje se že večji poudarek na menedžment kakovosti v upravi, k optimizaciji upravnih procesov in k izvajanju načela odprtosti javne uprave do državljanov. Ob tem položaj javnega uslužbenca ne sme biti odvisen od katerekoli politične stranke. Prav tako obstaja že zavedanje, da mora nad politično opredelitev stopiti profesionalna etika, ki temelji na osebni integriteti javnega uslužbenca.

¹⁸⁶ Že Aberbach, Putnam in Rockman (1981) so govorili o veliki profesionalizaciji v procesih oblikovanja javnih politik, kot še o zviševanju izobraževalnih standardov.

Javni uslužbenci morajo tako upoštevati načelo poštenosti, nepristranosti, zakonitosti, imeti spoštovanje do ljudi, biti delavni in prizadevni, ekonomični in učinkoviti ter dostopni za uporabnike in biti družbeno odgovorni (ZJU Ur. l. RS 56/2002). Na ureditev položaja javnih uslužbencev v Sloveniji s priporočili po demokratičnosti in pravni državi vplivajo tudi standardi Evropske unije. Obenem se v državah članicah EU spodbuja nevtralnost javnih uslužbencev, ki je pogoj za sodobne ter demokratične državne ureditve (Haček in Bačlija 2012, 119). Do zdaj je bilo premalo pozornosti podane k usmerjenosti k uporabniku, zato Haček in Bačlija (prav tam, 224) menita, da Slovenija potrebuje takšen sistem javnih uslužbencev, ki bo temeljil na stabilnosti, da bo vedno in povsod sposoben delovati v skladu z visoko postavljenimi strokovnimi standardi ne glede na politično oblast. Oblikovati se mora nov vpogled na upravljanje (Denhardt 1981; Harmon in Mayer 1986), saj je tradicionalna uprava tako ali tako soočena z različnimi sodobnimi izzivi. Po eni strani racionalnost modela onemogoča direktno reševanje akcij za posameznike, družbo in organizacijski kontekst. Po drugi strani je pomembno razmerje socialne strukture do oblikovanja jezika in javnega diskurza. Prav tako so pomembne še aktivnosti ter obnašanje javnih uslužbencev, ki morajo pri svojem delovanju upoštevati interese organizacije kot pomen državljanov ter javnega mnenja¹⁸⁷ (Harmon in Mayer 1986). Kot meni Simon (1976), je v delu javnih uslužbencev primarno vidna tudi kultura neke organizacije, saj kultura opredeljuje, kako funkcionira določen upravni sistem. Na delovanje javnih uslužbencev vplivajo tudi vrednote in stališča samih javnih uslužbencev (Jakič 2010). Vsaka uprava je v prvi vrsti organizacija, zato je upravna kultura tudi tip organizacijske kulture (Haček in Bačlija 2012, 89). Marchington in drugi (2001) tako menijo, da je upravna kultura del splošne kulture, ampak je povezana še z načeli in z vrednotami kot tudi z delom javnih uslužbencev znotraj javnih institucij. Leta 1952 je eno izmed prvih definicij organizacijske kulture izoblikoval Elliot Jaques v študiji *The Changing Culture of a Factory*. Zanj je kultura običajen in tradicionalen način razmišljanja in opravljanja stvari, ki je značilna za vse člane organizacije/uprave. Pravi, da se jo morajo novi člani naučiti ali vsaj delno sprejeti, da bi bili sprejeti na delo v organizaciji (Bate 1992, 216), zato je kultura znotraj javne uprave pomembna, ker zajema različne vidike življenja: družbenega in političnega.

¹⁸⁷ Javno mnenje je eden pomembnejših virov moči, vendar je natančen vpliv javnega mnenja na sistem javnih uslužbencev še dokaj neraziskano področje. Če se vprašamo, kakšno je javno mnenje o upravi, javnih uslužbencih, političnih institucijah v Sloveniji, lahko trdimo, da se pretirava z njihovo nesposobnostjo (Brezovšek 1997 v Haček 2009).

6. Kultura v javni upravi

6.1 Upravna/politična kultura ter vrednote v javni upravi

Upravna kultura je tesno prepletena z družbeno, politično in organizacijsko kulturo (Brezovšek 2004c).¹⁸⁸ Kot predmet preučevanja je nujna, saj je upravna kultura odsev celotne (politične) družbe. Ko se vprašamo, kaj loči države (uprave) med seboj, četudi imajo podobne zakone ter okoliščine njihovega izvajanja, je odgovor upravna kultura (Pečarič 2011b, 382). Tako je v preučevanju upravne kulture pogosto obravnavana še vloga institucij v političnem kontekstu (Cini 1995). Že Wilson (1887) se je v svojem delu *The Study of Administration* osredotočal na kulturo, na zaupanje kot še na javno mnenje. Pravzaprav v procesih oblikovanja javnih politik, ko je graditev odnosov med javnimi uslužbenci in uporabniki javnih storitev postopna, je upravna kultura odvisna od različnih dejavnikov, ki so: od samoodgovornosti organizacije in sodelavcev, zmožnosti uprave za skupinsko delo in za participacijo javnih uslužbencev do vključevanja državljanov v upravno delovanje. Tako spoznavamo, da je pomemben dejavnik oblikovanja novih odnosov med javnimi uslužbenci in uporabniki javnih storitev prav upravna kultura¹⁸⁹ (Kovač 2000). Obenem je upravna kultura še pomembna, ker se »nanaša na razumevanje javnih uslužbencev¹⁹⁰ ter je del vrednotnega sistema« (Keraudren 1996) in odseva spremembe vrednot v družbenem okolju samem (Joshi 2003, 20). Če opredelimo najprej pojem kultura,¹⁹¹ ugotavljamo, da gre za kompleksen in večplasten pojem, ki ga je pogosto težko razumeti. Vendar je za razumevanje družbe in organizacij izrednega pomena (Mesner-Andolšek 1995, 15). Definicij,¹⁹² ki opredeljujejo bistvo kulture, je res veliko. Njihove skupne prvine vključujejo sistem vrednot, prepričan in temeljnih stališč, ki so značilni za določeno skupino ali upravo.

¹⁸⁸ Vse tri vrste kulture (družbena, politična in organizacijska) vplivajo na vodenje in delovanje javne uprave (Haček 2001; Jakič 2010).

¹⁸⁹ Eden od povezovalnih elementov med politiko in javno upravo, med katerima sicer odnos ni enosmeren, s tem ko tudi javna uprava sodeluje pri oblikovanju ter izvrševanju javnih politik, predstavlja upravna kultura. Ta je v zadnjem času dobila veliko pozornost povsod po svetu, pri čemer je v ospredju vprašanje, ali naj bi sploh obstajale kakšne razlike med sistemi uprave, če so menedžerske metode, koncepti in operacionalizacija upravnih procesov po svetu v veliki meri podobne ali celo enake (Brezovšek in Črnčec 2007, 64). Upravna kultura je rezultat procesov stapljanja, akulturacije in socializacije (Brezovšek 2004c).

¹⁹⁰ Kultura neke organizacije je primarno vidna v delu uslužbencev (Pečarič 2011b, 391).

¹⁹¹ Beseda kultura izvira iz latinskega jezika in v širšem pomenu označuje vse tisto, kar je človek ustvaril skozi stoletja (Vila 1994, 334). Flere (2000) pravi, da je kultura način življenja.

¹⁹² Brown (1998) našteva kar 164 različnih definicij kulture.

Po Hofstedejevem (1981; 1984; 1991) mnenju je kultura kolektiven fenomen, ki obstaja med različnimi ljudmi, a znotraj istega družbenega okolja. Značilna je enotna shema, ki jo člani skupine ali organizacije uporabljajo za dojemanje in za razlaganje dogajanj v organizaciji in okolju, kot še celota posebnih lastnosti skupine ali organizacije, ki jo ločuje od drugih skupin ali organizacij (Singer 1968). Pravimo, da kultura zajema skoraj vse vidike življenja: od družbenega, političnega, intelektualnega, religioznega do umetniškega življenja (običaje, civilizacijo ter dosežke določenega časa ali prebivalstva) (Fink-Hafner in Kustec Lipicer 2005, 215–216). Kultura je način življenja, saj zajema celotno družbo, zajema vrednote družbe, vzorce in zahteva določeno obnašanje (Singer 1968, 528). Zato je razumljena kot regulator želja in interesov akterjev družbenega delovanja, kar v praksi pomeni, da so tisti družbeni akterji, ki niso ustrezno politično kultivirani, že vnaprej onemogočeni izražati svoje politične interese. Geertz (1973, 307) meni, da je kultura celoten način življenja določenega naroda; družbena zapuščina, ki jo posameznik pridobi od svoje skupine; način razmišljanja, čustvovanja in verovanja, abstrakcija vedenja, antropološko razmišljanje o tem, kako se vede skupina ljudi, skladišče nakopičenih znanj; skupek standardiziranih orientacij v odnosu do ponavljajočih se problemov; naučeno vedenje, mehanizem za normativno regulacijo vedenja; sklop tehnik za prilagajanje zunanjemu okolju in drugim ljudem, kondenzat zgodovine ter vedenjski vzorec ali matrica. Brezovšek in Črnčec (2007) kulturo opredeljujeta kot način življenja neke skupine ljudi ali družbe, s katerimi ti opazujejo svet okrog sebe, mu pripisujejo pomen in smisel ter se organizirajo pri izpolnjevanju, ohranitvi in v prenosu tega načina delovanja na prihodnje generacije. Almond (2000) dodaja, da lahko s sociološkega oziroma antropološkega vidika pravimo, da kultura prežema vse vidike neke organizacije, medtem ko iz politološkega vidika menimo, da se je kultura začela razvijati vzporedno s politično znanostjo, in sicer že mnogo pred našim štetjem. Če želimo raziskovati kulturne vplive v njej, moramo zajeti njene ideje, vrednote, prepričanja, vedenje, obiçaje, zgodbe ter materialne vidike, znake kot tudi simbole organizacije. Torej, kaj je z upravno kulturo? Bergeron (1990, 181) meni, da upravna kultura ne pomeni vedno enako za vse ljudi (proces globalizacije), vendar je pomembnost njenega preučevanja v tem, da spoznamo izkušnje, s katerimi se upravna kultura prenaša iz generacije v generacijo. Prav tako je pomembno preučevanje upravne kulture, saj tako izvemo, kako funkcionira določen upravni sistem, ter spoznamo, kako so prek upravnega (državnega) aparata implementirane javnopolitične odločitve.

Dwivedi in Gow (1999) menita, da je (v zadnjih letih) upravna kultura dobila tolikšno pozornost prav zaradi vprašanj, ali so koncepti in procesi upravljanja skupni ali obstajajo razlike med upravnimi kulturami v različnih državah. Caiden (1998, 388) odgovarja, da proces globalizacije ne vpliva na »poenotenje upravnih kultur«, saj si države kljub njenim vplivom prizadevajo, da ohranjajo svoje identitete in (upravne) kulture. Tako je jasno, kot ugotavljata Dwivedi in Gow (1999, 19), (evropske) države imajo različne upravne kulture, a so si med samimi »različnimi upravnimi kulturami« vseeno podobne (kljub globalnim posledicam).¹⁹³ Dwivedi in Wef (1998, 6) še menita, da je upravna kultura del širše kulture družbe in da je politična kultura tista, ki najbolj vpliva na upravno kulturo. Upravna kultura je torej sestavni del politične kulture, ampak neposredno izvira še iz societalne kulture. Kot pa pravi Peters (2001, 35), je delovanje javne uprave vedno pogojeno s societalno, politično in upravno kulturo, vse tri ravni kulture pa vplivajo na vodenje javne uprave. Dwivedi in Gow (1999) zato dodajata, da sta pomanjkanje transparentnosti in profesionalizma simptoma slabega izvajanja upravne kulture. Prav tako omenjena avtorja menita, da nobena upravna kultura ni monotona. In to ravno zaradi tega, ker je del širše kulture ter je sestavni del političnega, gospodarskega, verskega in družbenega življenja. Za razumevanje razlik med upravnimi kulturami sta Dwivedi in Wef (1998, 5–7) opredelila osem predpostavk.¹⁹⁴ Te predpostavke o upravni kulturi so:

1. upravna kultura odseva različnost kot celovitost različnih regionalnih, nacionalnih in edinstvenih zgodovinskih izkušenj;
2. upravne kulture so zgodovinski proizvod, še posebej tam, kjer so vsebovane pretekle izkušnje, miti in tradicije ter predstavljajo način oblikovanja psiholoških usmeritev;
3. vsaka upravna kultura je pogojena tudi z obstoječimi strukturnimi okoliščinami in izzivi. Celo zaznave preteklosti so posredovane s sedanjimi izkušnjami;
4. upravna kultura je del večje matrice, ki vsebuje vrednote, prakse in orientacije, gospodarski, socialni/družbeni sistem, javno politiko in samo kulturo;

¹⁹³ Za Dwivedija in Gowa (1999) je največji izziv v upravni kulturi prav proces globalizacije, ki vpliva na kulturo z določanjem virov, ciljev, komunikacije ter z izvajanjem storitev. Prav tako omenjena avtorja menita, da globalizacija vpliva na javnopolitične odločitve, na neodločanje ter na dejavnosti znotraj konteksta upravljanja.

¹⁹⁴ Dwivedi in Wef (1998, 5–7), ki sta opredelila splošne oziroma okvirne predpostavke za razumevanje razlik med upravnimi kulturami, menita, da kjerkoli po svetu, je upravna kultura tista, ki odseva različnost in celovitost različnih regionalnih, nacionalnih in lokalnih stvarnosti. Pravita še, da na vsako upravno kulturo vplivajo obstoječe strukturalne in konjukturalne okoliščine in izzivi. Saj je del širše matrice, ki je sestavljena iz vrednot, praks in je usmeritev k fizičnem okolju, gospodarstvu, družbenemu sistemu, politični skupnosti in sami kulturi (Peters 2001, 35).

5. tudi upravna kultura je podobno kot vse ostale kulture dinamična ter podvržena spremembam;
6. vsaka upravna kultura je rezultat stapljanja, akulturacije in socializacije;
7. večina upravnih reform je direktno ali posredno vezanih na vprašanje upravne kulture. Vsaka poglobljena upravna reforma vsebuje vedenjske in vrednostne spremembe;
8. upravne kulture so vplivane s strani globalnih in regionalnih teženj.

Po Dwivedijevem (1987) mnenju na upravno kulturo vpliva tudi kultura vsake uprave, vsakega oddelka s svojimi interesi, vplivajo tudi značilnosti njihovih sestavnih delov. Na upravno kulturo tako po mnenju omenjenega avtorja vplivajo še vrednote: osebne in kolektivne. V zvezi z vrednotami Dwivedi in Gow (1999) pravita, da je pomembno, kakšne vrednote imajo javni uslužbenci, saj slednji krepijo javno zaupanje, zato se morajo obnašati moralno, etično, učinkovito ter nepristransko. V oblikovanju javnih politik morajo javni uslužbenci delovati demokratično, predvsem pa omenjena avtorja poudarjata »služenje javnih uslužbencev državi z demokratičnimi ideali«. Dwivedi (1987; 1995; 2001, 7) nadalje našteva pomembne vrednote znotraj upravne kulture, ki bi jih morali imeti javni uslužbenci: idealizem, integriteta, toleranca, sočutje in pogum. S tem se strinja tudi Hennessy (1989, 5), ki pravi, da morajo javni uslužbenci v zasledovanju upravne kulture imeti vrednote: poštenosti, skrbi za širši javni interes, skrbi za pravičnost ter konstantno skrb za demokratične ideale. Prav tako omenjeni avtor še meni, da je pomembno, da javna uprava deluje po načelu zasledovanja skupnega javnega dobrega. Javni uslužbenci se morajo torej zavedati odgovornosti svojih dejanj, saj so zaposleni zato, da služijo državljanom (Bernard 1948). Če povzamemo, upravna kultura je del splošne kulture, ki se razvije znotraj institucij in prikazuje določeno stopnjo demokracije države. Vendar, kot pravi Pečarič (2011b), visoka stopnja demokracije še ne pomeni avtomatsko tudi kvalitete javnih institucij, saj upravna kultura zajema mešanico večdimenzionalnih učinkov in vplivnih dejavnikov, zaradi katerih se je treba zavedati, da na upravno kulturo vpliva še politična kultura (Dwivedi in Gow 1999). In k vprašanju, zakaj se določene javnopolitične odločitve v nekaterih kulturnih okoljih lažje sprejemajo in hitreje uveljavljajo, v drugih pa ne; ali zakaj se določene javnopolitične alternative težko izrazijo ali se sploh ne morejo; zakaj nekje določene javnopolitične institucije zaživijo hitreje, druge pa težje in podobno, moramo pristopiti sistemsko ter razložiti pojem politična kultura (Brezovšek in Črnčec 2007, 65).

Politična kultura je enako pomembna kot družbeni in gospodarski sistem, saj zgolj upoštevanje menedžerske (upravljaljske) perspektive ne da natančnega in celovitega odgovora. Čeprav je javna uprava sestavni del politične sfere družbe, ki se ravna po drugačnih pravilih, morajo biti javni uslužbenci učinkoviti ne samo v menedžerski funkciji, ampak tudi v svoji politični senzibilnosti. Zato gre pri preučevanju politične kulture v veliki meri tudi za zaupanje v temeljne sestavine političnega sistema (Brezovšek in Črnčec 2007, 71). Almond (2000) meni, da je politična kultura »določen vzorec usmerjenosti v politične akcije«, ter dodaja, da politična kultura tvori vez med mikro in makro politiko, saj njen koncept omogoča spoznavanje političnega sistema v celoti. Flere (2000) dodaja, da je »politična kultura eden osrednjih konceptov v politološki in širši družboslovni znanosti, ter nadaljuje, da se politična kultura nanaša na skupek političnih vrednot, prepričanj, stališč in vedenj, ki so značilni za določeno politično skupnost«. Po mnenju Lukšiča (1992) pa »ni politike brez kulture, saj se kultura vzpostavi šele s politiko«. Omenjeni avtor še dodaja, da bolj kot imajo posamezne skupnosti razvito politično zavest, višja je stopnja njihove politične kulture ter bolj je politična kultura strukturirana in usposobljena za generiranje ter usmerjanje energij posameznikov k doseganju skupnega dobrega. O politični kulturi sta v klasični študiji *The Civic Culture* iz leta 1963 pisala tudi Almond in Verba. Slednja ugotavljata, da je termin politična kultura v uporabo prišel sredi 20. stoletja, medtem ko njegova zasnova sega že v čas pred starimi Asirci, Babilonci, Grki in Rimljani. Almond in Verba (1963, 12-14) menita, da je zasnova pojma politična kultura v sodobni družboslovni znanosti znana že iz Webrovih klasičnih študij (1921). Omenjena avtorja sta politično kulturo definirala kot psihološke orientacije do družbenih objektov, kot orientacije posameznikov do političnih sistemov, njegovih posameznih delov in kot dojemanje posameznikove lastne vloge znotraj političnega sistema ter še kot subjektivne orientacije do politike. Menila sta, da politična kultura določa politični sistem, da pa je slednji postavljen v določen kontekst, ki ga določajo stališča do politike, politične vrednote ter znanja. Ločila sta tri osnovne tipe politične kulture: parohialno, podložniško in participativno politično kulturo, in trdila, da v vsaki družbi naenkrat obstajajo vsi trije tipi hkrati. Za parohialno politično kulturo menita, da je tista politična kultura, kjer ni specifičnih in diferenciranih političnih vlog (na primer vodje plemenskih skupnosti). Za podložniško politično kulturo menita, da ni demokratična ter je značilna za avtoritativne politične sisteme, ko gre za enosmeren tok vpliva iz vrha do družbene baze in je za državljane značilna pasivnost ter nezanimanje (Almond in Verba 1963).

Različna od nje je participativna politična kultura, ko državljani prevzamejo aktivno vlogo do politike, torej so lahko naklonjeni ali nenaklonjeni političnim objektom. Nadalje Almond in Verba (1963) omenita še državljansko politično kulturo (z demokracijo najbolj kompatibilna politična kultura), za katero pravita, da gre za mešanico vseh treh prej omenjenih tipov političnih kultur ter je nastala kot rezultat stikov modernih in tradicionalnih elementov v daljšem časovnem obdobju. Državljska politična kultura je sestavljena iz elementov participativne (državljan se politično udeje, je aktiven ter izkazuje zanimanje za politiko in politične dogodke) politične kulture, ki v državljanski politični kulturi prevladuje, ampak tudi iz podložniške in parohialne politične kulture (gre za zaupanje v državo, politične institucije). Osnovne značilnosti demokratične politične kulture so legitimnost demokratične vlade, ravnotežje med družbenim konsenzom in družbenim konfliktom ter med politično aktivnostjo in pasivnostjo državljanov. Almond in Verba (1963) menita, da v državljanski politični kulturi mnogi posamezniki delujejo v politiki, vendar dosti akterjev sprejema bolj pasivno vlogo subjektov. Demokratična politična kultura pa podpira norme družbenega zaupanja. Zato se od državljanov pričakuje, da so aktivni in pasivni, vključeni in ne vključeni. To pomeni, da v neki družbi določeno število posameznikov zavzema aktivno vlogo v politiki, mnogi le vlogo pasivnih subjektov, nekaj pa je tudi sopotnikov, ki ne zaznavajo politike (Miheljak 2002, 105–163). In ko prihaja do sprememb v političnih sistemih, se politična kultura spreminja postopoma in s časovnim zamikom, saj se morajo prevladujoča politična prepričanja in vrednote prilagoditi novim okoliščinam, za kar so potrebni tudi pravi ljudje, ki imajo ob tem še pravo politično kulturo. Za Almonda in Verbo (1963) je politična kultura še skupek stališč, zaznav, vrednotnih standardov in občutkov v odnosu do političnega sistema oziroma jo opredeljujeta še kot politični bonton ali dojemanje sveta politike (Almond in Verba 1963). In ker se politična kultura nanaša na vlado, oblast in državno delovanje ter s tem tudi na javno upravo, Kolenc (1993, 91–111) pravi, da gre za eno izmed funkcij političnega sistema oziroma gre za sestavni del celote strukturnih in kulturnih mehanizmov, katere osnovna funkcija je transformiranje artikuliranih in agregiranih zahtev pripadnikov družbe v politične zahteve ter za mrežo individualnih orientacij in stališč pripadnikov družbe do političnega sistema.

Politična kultura predstavlja potencial vsake družbe in je socialna baza politike. Lahko jo poimenujemo kot determinanto političnega sistema vsake globalne družbe, saj je odraz zgodovine, preteklosti nekega naroda ali globalne družbe, državotvornosti, geopolitičnega položaja in razvoja političnih ustanov (Kolenc 2002, 87). Kolenc (2002, 59) razlikuje med različnimi dejavniki, ki vplivajo na politično kulturo ter pri tem omenja objektivne dejavnike, ki so socialna struktura, družbeni razred, narodnost in nacionalna struktura, različni zgodovinski dogodki ter s tem povezane družbene in zgodovinske okoliščine in ekonomska razvitost. Za subjektivne in socialne dejavnike omenjeni avtor pravi, da so: družina, stopnja socialnosti, religija, množični mediji, politične stranke in interesna združenja, patriotske organizacije, osebne politične izkušnje, politični sistem in tako naprej. Po Lukšiču (1992, 13) lahko politično kulturo delimo na dva glavna tipa. To je na homogeno politično kulturo, ki predstavlja stabilno demokracijo (značilna je za ZDA in VB, angloameriški tip demokracije). O homogeni politični kulturi govorimo, kadar velika večina akterjev v političnem sistemu sprejema za glavne cilje političnega sistema kombinacije vrednot, svobode, množične blaginje in varnosti. Drugi tip politične kulture pa je heterogena politična kultura, ki je sestavljena iz več subkultur in zagotavlja nestabilno demokracijo, saj gre za pomanjkanje tradicije ter za nezadostno konsolidiranost. Kot takšna je značilna za kontinentalno Evropo (Lukšič 1992). Ena od dihotomnih klasifikacij delitve politične kulture je še delitev na tradicionalno in moderno politično kulturo. Kriterij delitve je stratifikacijska značilnost neke družbe. Za tradicionalno politično kulturo je značilno, da poteka v ruralnem, kmečkem okolju, kjer je statična družba obrnjena k preteklosti. Večja je prisotnost vere v boga, bolj so značilni afektivni odnosi do politike in iracionalni odnosi do politične oblasti. Velik pomen imata kolektivizem in spoštovanje političnih avtoritet. Značilno je tudi patriarhalno razumevanje oblasti, ozka lojalnost, neprilagodljivost na politične spremembe, netolerantnost do drugih političnih sprememb ter nepoznavanje delovanja političnega sistema (Kolenc 1993). Moderna politična kultura pa se odvija v urbanem okolju. Večinoma gre za dinamično, industrijsko družbo, kjer je večja vera v znanost in tehnologijo. Odnosi do politike so bolj brezosebni, oblast se obravnava racionalno, sorodstvene vezi so nepomembne. Zelo pomemben je individualizem. Večje je tudi spoštovanje državljanskih pravic oziroma občutek, da sploh obstajajo. Značilna je tudi večja akomodacija na politične spremembe ter boljše poznavanje delovanja političnega sistema.

Druge dihotomne tipologije delitve kulture so še delitev politične kulture na centralno (politična kultura metropole) in marginalno (politična kultura periferije) ter na množično in elitno politično kulturo, kot še na fragmentarno in homogeno politično kulturo (Kolenc 1993, 131–134). Vsaka država ima svojo politično kulturo, kar vpliva na javno politiko. Vzorci obnašanja vodijo delovanje ljudi in se jih ne da hitro spreminjati. Zato pravimo, da sta politična kultura in kultura neke družbe povezani, ne moremo ju obravnavati ločeno. Pomembna je še zavest, da je participacija zelo pomemben člen (politične) kulture (Požarnik 1992, 27–37). Zelo veliko vlogo v oblikovanju politične kulture pa imajo tudi množični mediji (Brezovšek 2002, 66–67). Če opredelimo še politično kulturo v Sloveniji, Kolenc (1993) meni, da pri njeni opredelitvi lahko upoštevamo več kriterijev tipologije, od modela ravnotežja nasprotij do razlikovanja med moderno in tradicionalno politično kulturo. Ne smemo še zanemariti vpliva avtoritarnega karakterja družbenih odnosov (Kolenc 1993, 142–147). Omenjeni avtor pa še dodaja, da lahko politično kulturo v Sloveniji¹⁹⁵ označimo kot heterogeno, fragmentarno in tradicionalno, v nasprotju z moderno politično kulturo. V največji meri so slovensko politično kulturo sprožili procesi dezintegracije. Značilno je, da se je položaj politične kulture v Sloveniji spreminjal pod objektivnimi, zunanjimi dejavniki, veliko ali pa celo največjo vlogo pa so imeli subjektivni dejavniki, kot je delovanje akterjev civilne družbe (intelektualci, študentje, nova družbena gibanja, interesne skupine). Drugi zelo vplivni dejavniki politične kulture v Sloveniji so: zelo močan vpliv družbenih in političnih elit, nepreglednost agregacije in artikulacije interesov interesnih skupin in združenj, zaradi česar njihove pogajalske pozicije niso povsem jasne, opazna je majhna sposobnost vseh družbenih akterjev za subjektivno in dramaturško delovanje. Pred akterji družbenega in političnega življenja je zato naloga, da postanejo prepoznavni subjekti v nacionalnem, kulturnem, socialnem in personalnem pomenu te besede (Kolenc 2002). Vzpostaviti je treba družbeno komplementarne odnose, hkrati pa morajo tudi politični akterji oblikovati osebne in družbene identitete ter graditi prvine demokratičnega sistema (Kolenc 2002, 206–207).

¹⁹⁵ Slovenska politična kultura ima še vedno številne elemente avtokratske politične kulture. Kar se kaže v nezaupanju v demokratične politične ustanove, kot pasiven odnos državljanov do politike in politikov, nevrotičnost ter pomanjkanje strpnosti. Na področju uprave pa je v Sloveniji prisoten predvsem model birokratske organizacije. Vendar počasi v slovensko upravo le prodira opuščanje birokratske organizacije, ker ta postaja vse manj učinkovita (Haček 2001, 114–115).

Po mnenju Kolenca (2002) na pojav tradicionalne politične kulture v Sloveniji kaže tudi delovanje agentov politične socializacije, katere glavne značilnosti so ozke lojalnosti, ki jih ne nadomeščajo procesi družbene in politične racionalizacije in modernizacije, kot so objektivizacija, subjektivizacija mnenj, vrednot ter stališč. A omenjeni avtor dodaja, da postopoma politična kultura v Sloveniji le postaja bolj moderna, na kar kažejo že nekateri pokazatelji: racionalno obravnavanje oblasti in političnih vprašanj, brezosebni odnosi do politike, nespoštovanje političnih avtoritet, demokratično razumevanje oblasti, hitrejša prilagoditev na politične spremembe, tolerantnost do političnih stališč ter vedno boljše poznavanje delovanja političnega sistema in kolektivizem kot značilnost pozno moderne politične kulture. Kljub vsemu pa majhen občutek državljske identitete in ne nazadnje tudi majhno vrednotenje pomembnosti vloge politike, še kažeta na tradicionalno politično kulturo. V takšni kulturi že malenkostne razlike povzročajo konfliktne situacije in onemogočajo razvoj specializiranih argumentacij. Velik vpliv ima v Sloveniji še konservativna miselnost, ki je obrnjena v preteklost, v spoštovanje starih ustanov, usmeritev in vrednot (Kolenc 1993). Na koncu ugotavljamo, da Slovenija je sledila (in sledi) trendom v svetu in se (še) trudi reformirati javno upravo (Kovač 2000, 281–289). Vendar Brezovšek in Črnčec (2007, 231) menita, da ima slovenska upravna kultura značilnosti upravnih kultur na prehodu iz klasičnih (birokratskih) upravnih sistemov v sodobne upravne sisteme ter jo opredeljujeta s pomanjkanjem skupnih ciljev, poslanstva, vizije, z opaznim rivalstvom med stroko in politiko, z vzdrževanjem pozitivnih vrednot (zakonitost, transparentnost, fleksibilnost), z usmerjenostjo k uporabnikom, a z obstojem tradicionalnih predsodkov, zainteresiranosti za potrebe uporabnikov, odprtosti, komunikacije (prevelika hierarhija), informacijske modernosti ter značilnim formalizmom in premajhnim spodbujanjem samoiniciativnosti javnih uslužbencev.

Vsaka uprava pa je v prvi vrsti najprej organizacija. Pravzaprav je upravna kultura tip organizacijske kulture¹⁹⁶ (Haček in Bačlija 2012, 89). Pojem kulture v organizacijskem smislu, pa v obstoječi literaturi najdemo od leta 1951 naprej (v študiji Elliota Jacquesa).

¹⁹⁶ Idejo upravne kulture lahko povežemo z organizacijsko šolo, ki se je v letu 1960 osredotočala na pojem oblikovanja odločitev in na integracijo različnih dejavnikov. Glavni utemeljitelj je bil Herbert Simon. Glavna tema je oblikovanje odločitev, svobodna volja v odločanju ter participacija ljudi. Simon (1976) je ugotavljal, da morajo biti organizacije v svojem delovanju bolj humane. Prav tako pa morajo organizacije vedeti, kaj motivira uslužbenca za participacijo.

Kot meni Schein (1996, 231) je organizacijska kultura¹⁹⁷ »ena od najmočnejših in najstabilnejših sil, ki delujejo v organizaciji«. Saj se organizacijska kultura¹⁹⁸ zelo težko spreminja, še posebej, ker predstavlja mešanico elementov družbene kulture na eni strani ter profesionalnih kultur, ki se pojavljajo v organizaciji po drugi strani (Rouban 1995). V organizaciji ni mogoče izvesti večjih sprememb brez njene spremembe. Pri njenem oblikovanju pa ima ključno vlogo vodstvo, ki ima posredne in neposredne vzvode, da oblikuje in vzdržuje kulturo (Mesner Andolšek 1988, 98). Hofstede (1984, 21) k temu dodaja, da je organizacijska kultura opredeljena kot poseben način gledanja in razmišljanja o organizaciji, kot posebna paradigma za interpretacijo organizacijskega življenja, ki razlikuje člane ene organizacije od druge. In da so njene značilnosti celovitost, kolektivna narava, zgodovinska določenost, emocionalna obarvanost, družbena kreacija in dinamičnost. Nanjo pa vplivajo še lastnosti vodstva, nacionalna kultura, sistem nadzora do nalog, različne družbene strategije, lastništvo, velikosti, tehnologije, cilji, tudi (družbeno) okolje, kot taka pa je sestavljena iz različnih slojev ali ravni ter dimenzij (Jakič 2010). Če pa želimo spremeniti kulturo v neki organizaciji, je treba spremeniti določeno količino skupnih prepričanj, stališč, vrednot in praks, pri čemer si pomagamo z uporabo različnih metod (Mesner-Andolšek 1995, 139). Po Williamsu in drugih (1990) so najpogostejše metode uvajanja sprememb v organizacijah: kadrovske spremembe, poskus neposrednega vplivanja na spremembo stališč, prepričanj in vrednot zaposlenih (oblikovanje vlog, participacija, formalno komuniciranje, svetovanje, izobraževanje), spreminjanje struktur sistemov in tehnologij ter podoba (identificiranost z novo zunanjo podobo).

Poleg organizacijske kulture naj omenimo še: podjetniško, menedžersko kulturo, birokratsko, participativno¹⁹⁹ in avtoritarno kulturo ter legalistično kulturo.

¹⁹⁷ Za organizacijsko kulturo upravnih organizacij lahko rečemo, da predstavlja posebno mešanico elementov družbene kulture na eni strani in profesionalnih kultur na drugi strani (Rouban 1995, 28).

¹⁹⁸ Spreminjanje organizacijske kulture je težavno zaradi dolgotrajnosti. Najmanj tri do pet let je potrebnih za spremembo organizacijske kulture, v nekaterih primerih celo deset let (Deal in Kennedy 1982 1988).

¹⁹⁹ Korpić (1999) pravi, da je participativna kultura upravnih organizacij utemeljena na ideji demokracije, politični odgovornosti in odzivnosti do državljanov. Za legalistično kulturo je značilno spoštovanje zakonitosti, etičnih načel, zaščita pravic in svoboščin državljanov. Birokratska kultura je omejena na ustaljene, tradicionalne oblike ravnanja, poudarja interese lastne kariere in svojega urada ter boj za moč in vpliv v organizaciji, vztraja se na disciplini ter poslušnosti. Avtoritativna kultura pa temelji na poslušnosti, hierarhiji ter centralizaciji. Menedžerska kultura pa je omejena na upravljanje dela in delovanja drugih, s tem pa tudi na lasten položaj in kariero v okviru organizacije (Korpić 1999).

Prav za participativno kulturo, pa je značilno spoštovanje demokratičnih zakonitosti, etičnih načel, zaščita pravic in svoboščin državljanov. Kar pa zahteva neodvisno in avtonomno javno upravo in samo potrjuje pomembnost kulture ter njenih vrednot za upravljanje (Korpić 1999, 288–290). Zato pravimo, da so s percepcijo in razumevanjem najsi bo politične, organizacijske kulture in varnostne kulture neposredno povezane tudi vrednote in stališča posameznika (Kavčič 1991, 129). Hofstede (1981, 21) pa pravi, da se vsaka kultura sooča z vrednotami,²⁰⁰ saj so zelo pomembne, še zlasti pri reformiranju javne uprave, ker se dotikajo vseh aspektov upravljanja (Wise v Snijkers 2005, 3). Pravimo še, da so vrednote, načela ali kvalitete, iz katerih lahko izpeljemo norme ali standarde (Brezovšek in Črnčec 2007, 80). Tako ločimo zakonite, gospodarske in demokratične vrednote. Z rabo komunikacijske informacijske tehnologije pa se ne izboljšajo samo gospodarske vrednote javne uprave, vendar lahko s pomočjo novih tehnologij različno podpremo prav vse. Povezovanje zakonitih vrednot (zakonska enakost, kontrola nad goljufijami), gospodarskih vrednot (uspešnost, uporabniku naravnane storitve) ter demokratičnih vrednot (socialna enakost) (Snijkers 2005, 11–12), si lahko razložimo s pomočjo naslednjega prikaza (glej Tabela 6.1).

Tabela 6.1: Primeri vrednot

	Zakonite vrednote	Gospodarske vrednote	Demokratične vrednote
Značilnost vrednote	Pravila prava, zakonitost	Učinkovitost	Odprtost, transparentnost
Primeri vrednot	Zakonita enakost, nevtralnost, nesigurna redukcija	Zmožnost, javnim uporabnimo naravnana javna uprava, fleksibilnost	Odgovornost, socialna enakost
Koordinacijski mehanizmi	Pravila in regulacija, Hierarhija	Denar in cene, Trg	Komunikacije in informacije, Omrežje
Vidik s strani civilne družbe, državljanov	Podrejenost	Odjemalec	Partner

Vir: Povzeto po Snijkers (2005, 4).

²⁰⁰ Vrednote so načela ali kvalitete. Lahko so individualne ali kolektivne. Zelo pomembne vrednote v javni upravi so nepristranost, zakonitost, integriteta, preglednost, učinkovitost, enakost, odgovornost in pravičnost (Hofstede 1981, 21).

Spoznavamo, da demokratične vrednote s poudarjanjem odprtosti in transparentnosti že konceptualizirajo uvajanje elementov nove javne službe in pri tem izpostavljajo pomen komunikacije ter ustvarjanja partnerskega odnosa s civilno družbo, torej med državljani na eni ter organizacijo ali upravo na drugi strani (Snijkers 2005). Poleg že omenjenih vrednot pa naj omenimo še znano Inglehartovo (1977) delitev na materialistične in postmaterialistične, pri čemer materialistične vrednote poudarjajo socialni red, stabilnost ter politične in gospodarske ukrepe, postmaterialistične vrednote pa: osebno svobodo, enakost, skrb za okolje (Schwartz 1994), socialno²⁰¹ in politično participacijo, samouresničitev, estetiko, intelektualni razvoj ter družbeno solidarnost. Malnar (2002) dodaja, da danes v družbi prevladujejo postmaterialistične vrednote, ki spreminjajo odnos državljanov do države in njenih ustanov (večji poudarek je podan na vključevanju državljanov). Po Brezovšku in Bačliji (2010) pa se z vzpostavljanjem postmoderne stanja uveljavljajo decentralizirane tehnike vladanja, ki omogočajo številnim akterjem in institucijam, da vstopajo v procese upravljanja in vladanja ter zmanjšujejo obseg centralne oblasti. Poudarek je na ideji javnega diskurza, torej na reševanju javnih zadev in problemov z javnim diskurzom in ne samo z objektivnimi merili ali racionalno analizo. Velikokrat pa se definicije kulture nanašajo na počutje zaposlenih, sisteme avtoritete, stopnjo vključenosti in pripadnosti zaposlenih, torej na mehke dejavnike, ki sodijo na področje raziskovanja družbene klime. Schein (1996) družbeno klimo definira kot produkt kulture, ki je vidna v emocionalnem vzdušju zaposlenih in njihovih vrednotah. In če danes organizacije želijo ustvariti klimo, ki temelji na odprti komunikaciji in skupinskem delu, kar je tudi indikator koncepta nove javne službe, pa se morajo zavedati, da klima med javnimi uslužbenci izhaja iz kulture. Schein (1996) še dodaja, da brez skupine ni kulture in brez določene stopnje kulture lahko govorimo samo o agregatu ljudi in ne o skupini. Sam razvoj in oblikovanje organizacijske kulture zahtevata svoj čas, zato so rast skupine in oblikovanje kulture ter družbena kultura neločljivo prepleteni.

²⁰¹ Ule Nastranova (1994, 362) pravi, da je socialni vpliv družbeni proces, kjer delovanje ene osebe usmerja delovanje druge osebe ter je osnovni pogoj zanj.

V delovanju uprave, pa je pomembna še organizacijska socializacija,²⁰² kateri številni avtorji (Chao in drugi, 1994; Ashforth in Saks, 1996; Kraimer, 1997; Griffin, Colella in Goparaju, 2000) pripisujejo zelo velik pomen, saj z organizacijsko socializacijo posameznik začne spoštovati vrednote ter spozna družbeno vedenje in pridobi socialno znanje (organizacijska kultura), kar pa mu omogoča sprejeti vlogo v organizaciji in začne v delovati kot njen član. Pristop novega upravljanja javnega sektorja je pomenil preveliko ogrožanje demokratične odgovornosti, prevelika je bila usmerjenost k rezultatom, prav tako tudi toga in birokratska klasična uprava ni bila prijazna uprava. Njena šibka točka je bila prav neupoštevanje uporabnikov javnih storitev. In ker je upravna kultura zelo tesno povezana s politično kulturo in kulturo vsake države, bo reformno uvajanje novih načel, elementov koncepta nove javne službe, moralo postati način mišljenja tako državljanov kot javnih uslužbencev, prav tako pa bodo potrebni še napotki za njihovo uresničitev (Brezovšek in Črnčec 2010). Čeprav je kakovost in učinkovitost v javni upravi zelo težko meriti²⁰³ (Haček in Bačlija 2007, 62). Zato menimo, da Slovenija potrebuje sistem javnih uslužbencev, ki bo temeljil na strokovnosti, bo apolitičen, karierni, profesionalni in visoko etičen ter bo zmožek tako politikom kot državljanom zagotoviti najvišjo mogočo raven javnih storitev (Brezovšek in Črnčec 2007, 87). O tem govori še deontološki pristop²⁰⁴ k preučevanju upravne kulture, ki zagovarja prav ideal služenja skupnosti, zavrača individualizem in materializem ter v sodobnem kontekstu pomeni, da naj bi javni uslužbenci našli zadovoljstvo v služenju drugim in ne v materialnih dobrinah.

²⁰² Posamezniki se v organizacijo socializirajo preko različnih dejavnosti. Griffin in drugi (2000) jih opredeljujejo kot: iskanje informacij in povratnih informacij (od te vrste informacij so odvisne konkretne dejavnosti), oblikovanje odnosov s sodelavci (odnosi so pomembni zaradi zagotavljanja socialne podpore, informiranja ter omogočajo posamezniku, da osvoji znanje za delo v organizaciji), oblikovanje neformalnega mentorstva (posameznik z izkušenim sodelavcem vzpostavi odnos s ciljem po učinkovitosti), pogajanja o spremembi dela (posameznik poskuša spremeniti svoje delovne obveznosti ali način njihovega opravljanja).

²⁰³ Eno od orodij, s katerim lahko merimo kakovost delovanja, je skladnost o kakovosti Mednarodne organizacije in standardizacije ali z modelom Skupnega ocenjevalnega okvira, katerega končni cilj je dobro upravljanje (Ministrstvo za javno upravo 2008).

²⁰⁴ Dwivedi in Gow (1999, 29) pravita, da poznamo tri glavne pristope k proučevanju upravne kulture. To so deontološki (poskuša ugotoviti osnovne vrline in spoznati posameznikove dolžnosti in okoliščine), teleološki (zasnovan na analiziranju uspešnosti odločitev pri zagotavljanju zahtevanih učinkov, posledic in ciljev) in spiritualističen (se ukvarja s cilji, nameni in smotri življenja ter ima vpliv na občutek, kaj je prav in kaj narobe ter usmerja ljudi k skrbi za druge in k delovanju za skupno dobro) pristop. Brez teh pristopov nobena zakonodaja, kodeksi, zunanji ali notranji nadzor ne morejo prisiliti javnih uslužbencev k etičnemu in moralnemu ravnanju.

Dwivedi in Gow (1999, 30) še pravita, da obstajata dve poti, kako lahko izboljšamo delovanje uprave: ali izboljšamo delovanje javnih uslužbencev, izboljšamo njihovo motivacijo za delo ter poskrbimo za njihovo dodatno izobraževanje. Ali pa oblikujemo znotraj sistema javnih uslužbencev takšno atmosfero, ki bo med javnimi uslužbenci širila zavedanje o družbeni odgovornosti ter obenem izpostavljala javnim uslužbencem voljo za služenje uporabnikom javnih storitev. Kar pa poudarja prav koncept nove javne službe. Kjer so državljani središče javne uprave (Brezovšek in Bačlija 2010). Za konec se lahko strinjamo s Pečaričem (2011b, 392), ko pravi, da so v upravni kulturi najbolj pomembni ljudje. In čeprav so organizacije relativno neodvisne ustanove, naj bo njihovo vodilo transparentnost ter spodbujanje javnega diskurza med javnimi uslužbenci in državljani, kar bo prispevalo h kakovostnejšim oblikovanim javnim politikam. Več poudarka mora biti v javnih upravah podanega na horizontalno sodelovanje. Saj je upravna kultura pomembno politično kot profesionalno področje, vmes med demokracijo, vlado, ljudmi, med procesi in vsebino ter na poti vzpostavitve države v družbo. Temelja upravne kulture pa sta zaupanje in vrednote. In samo na tej osnovi se lahko gradi nadaljnja pot (prav tam, 393).

7. Empirična študija

7.1 Uvod v empirično analizo

V zadnjem desetletju smo bili priča vsaj dvema za javno upravo pomembnima trendoma. Najprej je tu mobilizacija novih družbenih skupin, ki so v politični sistem vnesle nove probleme in zahteve, drugi trend pa je ekspanzija avtoritete države z namenom soočiti se z novimi in vedno kompleksnejšimi družbenimi problemi (Aberbach, Putnam in Rockman 1981, 238). In kot meni Mežnaričeva (2008), postaja svet, v katerem živimo, vse bolj kompleksen. Za uspešno odzivanje na izzive postaja vse pomembnejše prav participativno oblikovanje javnih politik (Escobar 2013). Kjer gre za sodelovanje²⁰⁵ državljanov pri oblikovanju javnih politik, saj dejavnejše udejstvovanje državljanov, pomaga javni upravi pri spopadanju s težavami, spodbuja oblikovanje novih medosebnih odnosov med različnimi akterji ter oživlja zaupanje v upravni sistem, kot še spodbuja zanimanje za sooblikovanje prihodnosti (Mežnarič 2008). Za razvoj demokracije pa je vse pomembnejše, da se predstavniška demokracija dopolnjuje s participativno (to je sodelovanje z javnostjo), saj je njena dodana vrednost odvisna od možnosti in od kakovosti sodelovanja državljanov med seboj ter še od stopnje resnične odprtosti javne uprave. Za participacijo javnih uslužbencev in uporabnikov javnih storitev v procese oblikovanja javnih politik poznamo normativne in instrumentalne razloge (Coenen 2002). Ti razlogi opredeljujejo dejavnike, zaradi katerih participirajo javni uslužbenci ter zaradi katerih se v procese oblikovanja javnih politik vključujejo uporabniki javnih storitev (interesne skupine). Coenen (2002) med normativne razloge za participacijo javnih uslužbencev izpostavlja funkcioniranje demokracije, oblikovanje skupne odgovornosti za zagotavljanje vzdržljive razvojne politike, medtem ko je za uporabnike javnih storitev razlog njihovega vključevanja v emancipaciji, še posebno določenih interesnih skupin ter učenje o razvojnih problemih družbe. Med instrumentalne razloge za participacijo uporabnikov pa omenjeni avtor umešča varovanje interesov deležnikov, izboljšanje kvalitete njihovega življenja ter zahtevanje boljše kvalitete informacij. Za javne uslužbence pa participacija predstavlja dodaten vir idej in informacij, prav tako pa se širi njihova javna podpora za vzdržljiv razvoj, se manjša stopnja konfliktov in se varujejo interesi deležnikov (Coenen 2002).

²⁰⁵ Pečarič (2011a, 485) pravi, da bi lahko termin upravljanje zamenjali kar s sodelovanjem, torej kot sodelovanje z ljudmi/državljanji.

Predstavniška telesa morajo zagotavljati pogoje za demokratičen razvoj, ki lahko edini prispeva k dolgoročnemu zagotavljanju blaginje za čim več državljanov. Upravljanje javnih zadev pa je najpomembnejši garant gospodarskega razvoja in socialne stabilnosti, zato mora biti upravljanje odgovorno, transparentno in odprto,²⁰⁶ pri čemer odgovornost upravljanja pomeni možnost identifikacije nosilcev posameznih nalog ter možnost izvajanja odgovornosti uradnikov za njihova dejanja. O transparentnosti govorimo, ko so javnosti dostopne verodostojne, primerne in pravočasne informacije. Odprtost uprave pa pomeni, da uprava prisluhne državljanom ter upošteva njihove predloge in pri tem spoštuje demokratična načela upravljanja (načelo enakosti, participacije). Tovrstno (učinkovito) upravljanje, merljivost učinkov izvedenih dejavnosti ter upoštevanje predlogov javnosti, bo zagotovilo povečevanje stopnje zaupanja v delovanje javne uprave (OECD 2001c). Ne gre pa le za abstraktna načela, saj so načela konkretizirana v pravnih aktih, kajti v Sloveniji je vključevanje civilno-družbenih akterjev in posameznikov v procese oblikovanja javnih politik normativno urejeno. Če omenimo nekatere dokumente:

Ustava Republike Slovenije (1991; 1997; 2000; 2003; 2004; 2006);

Zakon o državni upravi (2002);

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (2003; 2005; 2006);

Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (2001; 2002; 2005; 2007; 2011);

Poslovnik Vlade Republike Slovenije (2003; 2004; 2006; 2007; 2010; 2011; 2012);

Metodologija za izpolnjevanje in spremljanje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti).

²⁰⁶ Odprta uprava omogoča upravi, da pridobi širši krog informacij, ki izboljšujejo kvaliteto sprejetih odločitev, saj vključevanje javnosti v oblikovanje javne politike prispeva k dobremu upravljanju (Pečarič 2011a, 505).

Našteti dokumenti že odpirajo možnosti za sodelovanje (organiziranih) državljanov oziroma javnosti pri pripravi različnih pravnih aktov.²⁰⁷ Vendar je najpomembnejši dokument v tem pogledu Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/2009), ki je bila sprejeta leta 2009. Resolucija je prvi dokument v Sloveniji, ki enotno za vsa področja, ureja vključevanje javnosti. Čeprav ne gre za pravno obvezujoč akt, njegov sprejem vendarle pomeni velik korak h krepitvi pravne države (Divjak 2011, 10). Še posebej s postavljanjem standardov o pripravi predpisov, ki so podlaga pravni državi. S standardi pa ustvarjamo pravno okolje za mirno reševanje nasprotij, ki jih prinašajo različni interesi v družbi in so pogoj za dobro delovanje države. Aprila 2010 je Vlada Republike Slovenije z ustreznimi spremembami poslovnika operacionalizirala idejo možnosti oziroma obvezo sodelovanja javnosti v procesih oblikovanja javnih politik. Z omenjenim dejanjem je Vlada Republike Slovenije določila obveznost pripravljavcev javnih politik, da o bistvenih predlogih in mnenjih (organiziranih) državljanov, ki niso bili upoštevani, pripravijo poročilo z obrazložitvijo, zakaj teh ni bilo moč upoštevati (Divjak 2011). Tako je skladno z Resolucijo o normativni dejavnosti²⁰⁸ (Uradni list RS, št. 95/2009) javnosti omogočeno trajno sodelovanje pri pripravi predpisov (minimalno priporočilo je, da naj sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov traja od 30 do 60 dni), kar je mogoče tako, da javna uprava sprejema predloge in mnenja s strani državljanov za ureditev ali spremembo posameznega vprašanja ali pa s predstavitvijo predlogov ureditve v postopku priprave in sprejemanja predpisa. Resolucija (Uradni list RS, št. 95/2009) še predpisuje, da je priprava, sprejemanje in izvajanje jasne, pregledne, kakovostne zakonodaje mogoča le s široko in jasno izraženo politično podporo, strokovnimi ter usposobljenimi in politično nevtralnimi uslužbenci uprave ter ob čim širšem družbenem soglasju.

²⁰⁷ Vladni resorji morajo od leta 2009 naprej pri pripravi predloga vladnega gradiva priložiti izpolnjeno izjavo o vključevanju javnosti. Gre za pisno obrazložitev, če je bil predpis objavljen na spletnih straneh ter katere nevladne organizacije oziroma predstavnike zainteresirane javnosti se je povabilo k pripravi predpisa in ali so te predložile pripombe. Prav tako je treba obrazložiti, v katerih točkah ni dosežena usklajenost predpisa s subjekti. V drugi polovici leta 2010 je začel delovati tudi portal E-demokracija, s katerim so se že upoštevali določeni minimalni standardi vključevanja javnosti (Divjak 2011).

²⁰⁸ Resolucija o normativni dejavnosti narekuje sledenje ciljem krepitve pravne države, zagotavlja pravno varnost, varuje človekove pravice in svoboščine, poudarja spoštovanje načela delitve oblasti na državni ravni in v razmerju do lokalne samouprave ter Evropske unije, dosledno zahteva spoštovanje hierarhije pravnih aktov ter zagotavljanja jasnost, preglednosti, kakovosti in določnosti predpisov ter uveljavljanja državljanske participacije, upoštevanja prizadevanja Evropske unije in Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (o čemer govorijo tudi različni OECD dokumenti, glej na primer: OECD 2001a, 2001b, 2002, 2003a, 2003b, 2003c, 2008a, 2008b, 2009, 2010a-d, 2011a ...).

V procesih oblikovanja javnih politik pa je zelo pomembno, da se zagotovi zadostno število javnih uslužbencev z ustrezno in primerno izobrazbo, z dodatnimi specifičnimi znanji ter z izkušnjami za delo v javni upravi. Za oblikovanje in pripravo predpisov morajo javni uslužbenci imeti dovolj časa za preučevanje in analiziranje problemov, za pripravo medsektorsko in medresorsko usklajenih rešitev ter za njihovo preverjanje in usklajevanje s strokovno in z drugo zainteresirano javnostjo (povzeto po resoluciji). Resolucija (Uradni list RS, št. 95/2009) nadalje navaja še smernice za sodelovanje s strokovno in zainteresirano javnostjo. Prav tako je v resoluciji še zapisano, da zagotavljanje legitimnosti sprejetih javnih politik in zmanjšanje demokratičnega deficita z omogočanjem sodelovanja čim širšega kroga subjektov pri pripravi javnih politik predstavljata izhodišče za sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov ter njihovo izvajanje za uresničevanje javnih politik na posameznem področju. Pri vključevanju javnosti resolucija navaja, da je treba upoštevati načela in minimalna priporočila. V nadaljevanju (glej Tabelo 7.1) na ilustrativen način prikazujemo načela ter njihove značilnosti, ki so pomembni pri oblikovanju in pripravi predpisov.

Tabela: 7.1: Načela ter njihove značilnosti za oblikovanje in pripravo predpisov

NAČELO	ZNAČILNOST
Načelo potrebnosti pravnega urejanja	Nujnost poglobljene analize politike, iskanje vzrokov za nastanek problemov, natančna določitev ciljev in načinov urejanja.
Načelo samoocenjevanja	Legitimnost cilja, upravičenost posega.
Načelo sorazmernosti	Presoja upravičenosti, nujnosti, primernosti in proporcionalnosti obveznosti.
Načelo odgovornosti	Ravnanje organa po pravilih stroke, spoštovanje hierarhije pravnih aktov, sistemizacija prava in nomotehnike.
Načelo določnosti	Priprava razumljivih in jasnih predpisov.
Načelo dostopnosti	Obveznost organov za zagotavljanje čim širšega seznanjanja s predpisi v razumnih rokih. Organi morajo zagotavljati dostopnost gradiv in strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev.

Načelo poenostavitve	Predpostavlja enostavne postopke z možnostjo uporabe modernih sredstev in preglednost predpisov z razumno strukturo, pravilno in enotno uporabo strokovnih pojmov.
Načelo transparentnosti	Predstavljanje (javne) politike čim širši javnosti, posebno ciljnim skupinam, na katere se nanaša; najavo, pripravo in sprejemanje predpisov po rednih postopkih. Zagotavljanje transparentnosti postopka s predstavitvijo vsebine urejanja ter ravni in postopka sprejemanja odločitev, načina in rokov sodelovanja, pripomb in predlogov in mnenj vseh udeležencev.
Načelo pravočasnosti	Predpostavlja pravočasno obveščanje javnosti (strokovne, zainteresirane ali ciljne javnosti) in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje (pregled gradiv, priprava predlogov, pripomb in mnenj).
Načelo odprtosti	Predpostavlja omogočanje posredovanja pripomb in predlogov ter mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev.
Načelo odzivnosti	Predpostavlja obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj.

Vir: Povzeto po Resoluciji o normativni dejavnosti (2009).

Spoštovanje načel ter priporočil²⁰⁹ resolucije bo »spodbudilo odgovornost države k skupnemu dobremu« (Resolucija 2009, 7), zato menimo, da so načela in priporočila, ki jih vsebuje resolucija, indikatorji vsaj postopnega formalnega uveljavljanja elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji. Kot menita Bovaird in Martin (2004) pa se oblikovalci javnih politik ne morejo več izogibati resni obravnavi interesov različnih deležnikov. Pečarič (2011a) k temu dodaja, da se v družbi vse bolj pojavljajo zahteve po razširitvi demokratičnega modela participacije državljanov v vseh javnih zadevah, kar pa je povezano prav s konceptom nove javne službe ter z osrednjo tematiko doktorske disertacije. V kateri nas še zanima, če dejansko lahko že zaznamo vsaj nekatere elemente koncepta nove javne službe v Sloveniji. Zato bomo participacijo uporabnikov javnih storitev, interesnih skupin ter participacijo javnih uslužbencev, preučevali preko povečane odprtosti²¹⁰ in senzibilnosti javne uprave za pobude državljanov.²¹¹ V preteklosti so bile tako narejene že nekatere empirične raziskave. Omenjene raziskave so preučevale interesne skupine, njihovo delovanje ter vpliv interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik (glej Fink-Hafner in Krašovec 2005), ali pa so bili v raziskavah anketirani poslanci državnega zbora in se je raziskava osredotočala na vlogo poslancev v procesih oblikovanja javnih politik v parlamentu (glej Zajc 1994; Krašovec 2003). Obenem pa poznamo še raziskave,²¹² ki so vključevale predstavnike interesnih skupin ter njihove zaznave o dinamično razvijajoči se moderni družbi (Fink-Hafner 1994; 1996; 1998, Krašovec 2003).

²⁰⁹ Resolucija predvideva upoštevanje naslednjih priporočil: sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov (časovno od 30 do 60 dni); pripravi naj se ustrezno gradivo, ki vsebuje povzetek vsebine s strokovnimi podlogami, ključna vprašanja in cilje; po končanem postopku sodelovanja naj se pripravi poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na rešitve v predlogu predpisa; poziv k sodelovanju naj se izvede na način, ki bo zagotovil odziv ciljnih skupin in strokovnih javnosti ter obveščenost najširše javnosti; oblikujejo naj se liste subjektov, katerih sodelovanje pri pripravi predpisov določa zakon in subjektov, ki se ukvarjajo s področjem, zaradi kontinuiranega sodelovanja in obveščanja (povzeto po resoluciji).

²¹⁰ V primeru odprtosti javne uprave je pridobivanje informacij relativno lahko, če obstaja na nekem področju samo ena interesna skupina, ali če jih je več in si ne nasprotujejo. Zelo pomembno pa je, da znajo interesne skupine predstaviti svoje poglede ter opozarjati na probleme, ki so zunaj pozornosti uprave, saj je tako lažje videti njihov prispevek h kakovosti oblikovanja javnih politik. Sicer pa že Roth (2007, 476) pravi, da so države priznale nevladne organizacije kot pomembne politične akterje. Ima pa v sodobnih teorijah demokracije parlament glede vključevanja državljanov oziroma uporabnikov javnih storitev v procesu medsebojne interakcije med vladno politiko in stališči ljudstva ter nevladnimi akterji procesov odločanja prav posebno mesto (Brezovšek 2002, 53), saj predstavlja interese tistih, ki pri odločanju niso neposredno udeleženi (Rangus in Zajc 2010, 732).

²¹¹ O tem tudi Denhardt in Denhardt (2007, 103).

²¹² V letu 1996 je pod vodstvom dr. Fink-Hafnerjeve potekala raziskava, ki je v vzorec zajela 70 najaktivnejših interesnih skupin iz 11 področij iz naslednjih javnih politik: ekonomske in socialne, stanovanjske politike, kmetijske politike, politike do invalidov, ekološke, zdravstvene, izobraževalne, kulturne politike ter politike na področju športa in trženja (Fink-Hafner 2000, 83). V raziskavi so upoštevali tudi rezultate že opravljenih raziskav (Zajc in drugi 1992; 1994).

Spet druge empirične raziskave pa so se osredotočile na javne uslužbence ter na pridobivanje podatkov o njihovih subjektivnih zaznavah v procesih oblikovanja javnih politik (glej na primer Krašovec 2002; Haček 2005; 2009). Zato naša raziskava v tem pogledu ni edina, vendar se nobena od navedenih raziskav ni osredotočala na analizo (ne)obstoja formalnih oziroma dejanskih elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji. Nekaj ugotovitev iz omenjenih raziskav pa je zanimivih tudi za nas. Kot kažejo raziskovalni rezultati raziskav (glej na primer Zajc in drugi 1992; 1994, Fink-Hafner in drugi 1996), se število interesnih skupin, ki poskušajo vplivati na odločevalce, skozi leta povečuje. To bi nas lahko usmerilo k prepričanju, da se civilna družba krepi. Deloma pa tudi k razmišljanju, da odločevalci vidijo pozitivne plati sodelovanja z interesnimi skupinami. In to zlasti v možnosti pridobivanja dodatnih informacij in strokovnega znanja za njihovo odločanje. Ali pa oblikovalci javnih politik sodelujejo z interesnimi skupinami zaradi možnosti sprejemanja kvalitetnejših javnih politik ter posledično zaradi večjih možnosti kakovostne implementacije javne politike, čeprav obstajajo tudi nekateri pomisleki o odprtosti odločevalcev do interesnih skupin (uporaba nesprejemljivih metod in tehnik prepričevanja) (Fink-Hafner 1996; Krašovec 2002, 200). Saj so nekateri odločevalci bolj odprti do delovanja interesnih skupin kot drugi (parlament bolj odprt do delovanja interesnih skupin kot vlada) (Fink-Hafner in drugi 1996; Fink-Hafner 1998, 841). Medtem ko za glavno tarčo, kamor naslavlajo svoje pobude in mnenja, interesne skupine navajajo vlado in določena ministrstva, pa raziskava²¹³ iz leta 1998 razkriva, da pomembno institucijo, kamor naslavlajo svoje predloge, interesne skupine vidijo še v državnem zboru (Fink-Hafner 1998, 291). Vendar vse interesne skupine niso enako močne (delodajalske, delojemalske ter interesne skupine²¹⁴ na področju kmetijstva, zdravstva in invalidske interesne skupine so najmočnejše) (Fink-Hafner 1998, 842); prav tako pa odprtost odločevalcev, ki je tudi sektorsko pogojena, še ne pomeni vpliva interesnih skupin. Podatki pa še razkrivajo, da so odločevalci na področjih, kjer delujejo delodajalske, delojemalske in invalidske organizacije²¹⁵ v pomembni meri veliko bolj odprti za delovanje interesnih skupin (Fink-Hafner 1998; Krašovec 2003).

²¹³ Najmanj vplivne so okoljevarstvene organizacije, saj si najtežje zagotovijo financiranje skozi različne vire, ki bi zagotavljali stabilnost delovanja, sledijo organizacije za starejše, ki so sicer zelo številčne in pokrivajo številne družbene potrebe starejših, nimajo pa širšega družbenega vpliva (Rakar 2010a; 2010b). Svetovna raziskava vrednot (WVS 2000; 2005) je pokazala, da je 33 % prebivalcev Slovenije aktivnih članov organizacij, kot so cerkve ali verske organizacije, organizacij na področju športa in rekreacije, umetnosti, glasbe ali izobraževanja.

²¹⁴ O interesnih skupinah tudi raziskava Grossmanna (2012).

²¹⁵ Ta področja sodijo v delokrog Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

Medtem ko Fink-Hafnerjeva (1994) na drugi strani izpostavlja, da na področjih obrambe, mednarodnih odnosov ter notranjih zadev interesne skupine redko delujejo oziroma imajo le malo vpliva. Omenjene ugotovitve ter ugotovitve raziskave Ogledalo vladi 2009/2010²¹⁶ smo uporabili za izbor področij javnih politik oziroma ministrstev, ki so zanje zadolžena, v katerih smo tudi sami opravili analizo uvajanja elementov koncepta NJS v javno upravo. Naj še izpostavimo, da je raziskava Ogledalo vladi 2009/2010 razkrila, da med leti 2006 in 2009 ni bilo zaznanega bistvenega izboljšanja v odnosu uprave do interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik oziroma so se nekatera ministrstva²¹⁷ celo bolj zaprla (Divjak 2011). V letu 2010 pa je omenjena raziskava ugotovila, da so na nekaterih ministrstvih že opazni premiki v smislu izboljšanja odprtosti javne uprave. Na podlagi omenjene raziskave imajo najboljše rezultate oziroma so najbolj odprta ministrstva: Ministrstvo za javno upravo (MJU), Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ), Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ), Ministrstvo za kulturo (MK), Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ; katerega javne uslužbence smo anketirali). Najslabše rezultate glede na raziskavo Ogledalo vladi 2009/2010 oziroma najbolj zaprta ministrstva pa so: Ministrstvo za finance (MF), Ministrstvo za zdravje (MZ), Ministrstvo za obrambo (MORS; katerega javne uslužbence smo anketirali), Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT) (Divjak 2011, 19–27). Glede na navedeno smo domnevali, da je v letu 2012 prav zaradi uvajanja elementov koncepta nove javne službe v slovensko upravo, ta postala v procesih oblikovanja javnih politik že bolj odprta do interesnih skupin. Na podlagi predstavljenih podatkov smo kot primer odprte javne uprave do interesnih skupin (tudi glede na raziskavo Ogledalo vladi 2009/2010) izbrali Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ).²¹⁸

²¹⁶ Raziskava Centra za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij Ogledalo vladi 2009/2010 je del projekta Nevladne organizacije v procesu odločanja. Med leti 2008 in 2010 ga je sofinanciral TRUST for Civil Society in Central and Eastern Europe. Projekt je izvajal Pravno-informacijski center nevladnih organizacij PIC v partnerstvu s Centrom za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij CNVOS ter Inštitutom za elektronsko participacijo INEPA (Divjak 2011).

²¹⁷ Naj na tem mestu še razložimo, da se je skladno z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/2012) in Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 21/2012) v letu 2012 spremenila organiziranost in poimenovanje nekaterih organov državne uprave. In glede na to se je z reorganizacijo državne uprave spremenila tudi struktura nekaterih organov v državni upravi.

²¹⁸ Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v okviru svojih pristojnosti, ki izhajajo iz Zakona o reprezentativnosti sindikatov (Uradni list RS, št. 13/1993), na podlagi dokazil o izpolnjevanju pogojev, določenih z zakonom, izdaja odločbe o reprezentativnosti sindikatov, in sicer za zveze oziroma konfederacije sindikatov in za samostojne sindikate, ki so reprezentativni v panogi, dejavnosti, poklicu, občini oziroma širši lokalni skupnosti (vir: spletna stran ministrstva).

MDDSZ pokriva še glavna področja delovanja sindikatov ter njihovega zavzemanja za delodajalske in delojemalske pravice. Upoštevanje predstavljenih podatkov iz omenjene raziskave Ogledalo vladi 2009/2010, pa nam je še služilo, da smo kot primer zaprte javne uprave izbrali Ministrstvo za obrambo, saj o zaprtosti javnih odločevalcev do interesnih skupin lahko govorimo na področju obrambe. Hkrati pa je Ministrstvo za obrambo tudi glede na raziskavo Ogledalo vladi 2009/2010 primer zaprtega ministrstva (tudi ne odzivnega). Izbor dveh skrajnosti (odprte/zaprte javne uprave) nam je služil za kontrolo vpliva pravnih in političnih aktov, ki izpostavljajo elemente nove javne službe. Dejansko bi namreč lahko pričakovali, da je s sprejemom koncepta nove javne službe oziroma vsaj nekaterih njegovih elementov v javno upravo na vseh področjih javnih politik (ne samo na nekaterih), moč zaznati (večjo) odprtost javne uprave. Odprta uprava pa je nujna, saj sodobno okolje narekuje številne spremembe, zaradi česar se posledično pojavljajo nove oblike organizacij in povezovanj med različnimi akterji. To je tudi razlog, da se vse bolj izpostavlja pomen interdisciplinarnih znanj (Barker, Gilbreath in Stone 1998; Harris 1999) ter sposobnost uspešnega komuniciranja med javnimi uslužbenci in uporabniki javnih storitev z namenom uspešnega obvladovanja spremenljivih družbenih okoliščin (Mestre, Stainer in Stainer 1997; Civelli 1997). Raziskovanje participacije uporabnikov je za mnoge raziskovalce zanimivo že desetletja (Land in Hirschheim 1983), saj se je spoznala nujnost preučevanja razvoja instituta participacije uporabnikov (Kovač 2000). Prav tako pa vzpostavitev novih prostorov političnega, odpiranje novih možnosti za razvoj demokracije, poudarja pomen participacije državljanov v delovanju javne uprave (Brezovšek in Bačlija 2010), ki se spreminja (Ganapati 2011) oziroma se olajšujejo možnosti državljanov za dostopanje državnih organov (Axelsson 2010). Ker koncept nove javne službe kot cilj izpostavlja participacijo državljanov ter zagovarja njihovo večjo vključenost v procese oblikovanja javnih politik (Denhardt in Denhardt 2007) ter se na drugi strani pričakuje, da bodo ministrstva odprta za pobude uporabnikov (Brezovšek in Bačlija 2010, 115), nas bo v našem prispevku še zanimalo, če imajo državljanji oziroma v našem primeru interesne skupine v Sloveniji, pri oblikovanju javnih politik danes večje možnosti pri naslavljanju svojih pobud na upravo v primerjavi s stanjem pred desetimi leti, saj je skladno z idejo nove javne službe pomembno, da imajo državljanji možnost participacije in da njihov vpliv ni prezrt (Škerjanc 2007).

Za analizo (ne)obstoja formalnih oziroma dejanskih elementov nove javne službe v Sloveniji smo uporabili kvalitativne (družboslovni intervjuji) in kvantitativne (anketa z vprašanji odprtega in zaprtega tipa) raziskovalne metode in tehnike.²¹⁹ Anketa²²⁰ je potekala od julija do septembra 2012,²²¹ družboslovni intervjuji pa od oktobra do novembra 2012. Anketno populacijo so predstavljali javni uslužbenci²²² MDDSZ²²³ in MORS²²⁴ ter interesne skupine, ki so delovale na področjih javnih politik okvira delovanja obeh ministrstev.²²⁵ Na MDDSZ²²⁶ je bilo anketirane 18,9 % (to je 63 javnih uslužbencev) predvidene anketne populacije. Na MORS je bilo anketirane 32,2 % (to je 58 javnih uslužbencev) predvidene anketne populacije. Med interesnimi skupinami, ki delujejo na področju MDDSZ, je bilo anketirane 26,6 % predvidene anketne populacije (to je 12 predstavnikov sindikatov).²²⁷

²¹⁹ Lobe (2006, 64) meni, da komplementaren način kombiniranja metod v raziskovanju omogoča celostni pristop k analizi in interpretaciji.

²²⁰ Pri uporabi programskega orodja za spletno anketiranje in pripravi spletnega vprašalnika smo sledili naslednjim korakom: oblikovanje spletnega vprašalnika z uporabo uporabniškega vmesnika programskega paketa, testiranje vprašalnika (anketni vprašalnik smo testirali na Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport), objava vprašalnika na spletnem strežniku, vabljenje respondentov k sodelovanju, omogočanje dostopa respondentom do izpolnjevanja vprašalnika, zbiranje podatkov v podatkovno bazo in prenos podatkov za analizo v programski orodji SPSS in Excel (Lozar Manfreda in drugi 2006).

²²¹ Spletno anketo smo prvič v izpolnitev poslali 9. 7. 2012, drugič 4. 9. 2012. Z anketiranjem smo zaključili 26. 9. 2012. Po končanem spletnem anketiranju smo iz podatkovne baze, ki smo jo obdelovali z orodji statistične analize, izločili deloma izpolnjene ankete.

²²² Kriterij izbora anketirancev je temeljil na že opravljeni raziskavi (Ogledalo vladi 2009/2010), po kateri je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve primer odprte javne uprave, medtem ko je Ministrstvo za obrambo primer neodprte javne uprave.

²²³ Po podatkih Državnega portala Republike Slovenije (2003-2013), kjer je število zaposlenih prikazano v skladu s Pravilnikom o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov (Uradni list RS, št. 60/06, 83/06, 70/07, 96/09), je bilo na dan 1. 7. 2012 v MDDSZ zaposlenih 333 javnih uslužbencev. Anketni vprašalnik smo s pomočjo Službe za strateško komuniciranje (v MDDSZ) v izpolnjevanje poslali vsem javnim uslužbencem ministrstva.

²²⁴ Na Ministrstvu za obrambo (ožje ministrstvo, Uprava za zaščito in reševanje, Inšpektorat za obrambo, Inšpektorat za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami), je bilo 1. aprila 2012 zaposlenih 1272 javnih uslužbencev, v Slovenski vojski pa 7542. Dilemo pošiljanja spletne ankete smo rešili s pomočjo ministra za obrambo Aleša Hojsa in z vodjo kabineta Valentinom Hajdinjakom ter Bredo Bunič, uradno osebo, pristojno za posredovanje informacij javnega značaja. Dogovorili smo se, tudi zaradi splošnih načel vojaškega režima ministrstva, da se spletna anketa v izpolnjevanje pošlje prvemu vodstvenemu nivoju za ministrom. To je direktorjem direktoratskih, ti pa so spletno anketo posredovali najmanj dvajsetim zaposlenim javnim uslužbencem v okviru svojih direktoratskih. Tako je bila spletna anketa posredovana 180 javnim uslužbencem Ministrstva za obrambo.

²²⁵ Sindikati so ena najvplivnejših interesnih skupin (Fink-Hafner 1994, 35), ki svoje pobude največkrat naslavljajo na MDDSZ, kar je razlog, da smo se jih odločili tudi anketirati.

²²⁶ V času, ko smo opravljali anketiranje se je MDDSZ imenovalo: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, zato v doktorski nalogi uporabljamo takšno poimenovanje. Kot opombo pa lahko dodamo, da se je s konstituiranjem nove Vlade RS z dnem 20. 3. 2013 ministrstvo preimenovalo v Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

²²⁷ Ker 15 sindikatov ni imelo elektronskega naslova, smo natisnjeno anketo, skupaj s kuverto in z znamko za vrnitev izpolnjene ankete, poslali po navadni pošti, vendar smo od poslanih 15 tiskanih anket nazaj dobili samo dve izpolnjeni anketi. Naj omenimo še to, da smo predhodno vse sindikate o spletni anketi obvestili tudi po elektronski pošti ter jih še poklicali.

Med interesnimi skupinami, ki delujejo na področju Ministrstva za obrambo, pa je bilo anketirane 44,4 % (to je 8 predstavnikov interesnih skupin) predvidene anketne²²⁸ populacije. Zaradi relativno nizkega odziva predvidene anketne populacije moramo biti pri posploševanju in pri oblikovanju zaključkov previdni in zadržani. Žal je reprezentativnost vzorca ena od omejitev, ki se jo je treba pri raziskavi zavedati in biti posledično kritičen ter pazljiv pri posploševanju odgovorov. Ob tem pa moramo dodati, da smo vse predstavnike interesnih skupin med potekom empiričnega raziskovanja večkrat klicali in jih prosili za izpolnitev ankete,²²⁹ prav tako pa smo večkrat prepošiljali prvotno elektronsko sporočilo, kjer je bila zapisana naša prošnja za izpolnitev ankete, skupaj s povezavo do spletne ankete. Na obe ministrstvi smo poslali dopis²³⁰ s prošnjo mentorice in doktorske študentke, kjer smo dodatno natančno obrazložili namen izpolnitve ankete. Ves čas izvajanja spletne ankete smo bili v kontaktu s Službo za strateško komuniciranje (na MORS) in s Službo za odnose z javnostmi (na MDDSZ). Z njuno pomočjo pa smo se nadalje tudi dogovorili za ponovno (drugo) posredovanje spletne ankete javnim uslužbencem na obeh ministrstvih. Morda se moramo le strinjati z Bucikom (1997), ki pravi, da kljub temu, da so spletne ankete zelo priljubljene, so navadno povezane z nižjo stopnjo odzivnosti (okoli 5 % do 15 %). In da je značilna večja stopnja prehitrega odstopa od reševanja ankete, saj obstaja večja neresnost reševanja ter izpolnjevanja ankete.

²²⁸ Anketni vprašalnik je bil poslan 45 reprezentativnim sindikatom (seznam reprezentativnih sindikatov smo dobili na spletni strani Ministrstva za delo, družine in socialne zadeve) ter ostalim 18 interesnim skupinam, ki najpogosteje delujejo na področju Ministrstva za obrambo. Seznam slednjih smo pridobili s pomočjo Brede Bunič in Metke Grmek (Kabinet ministra). Anketa je bila tako poslana naslednjim (18) interesnim skupinam: Zveza slovenskih častnikov, Zveza društev General Maister, Zveza združenj borcev za vrednote NOB, Zveza veteranov vojne za Slovenijo, Društvo upokojencev Slovenije, Gasilska zveza Slovenije, Turistična zveza Slovenije, Smučarska zveza Slovenije, Zveza tabornikov Slovenije, Planinska zveza Slovenije, Strelska zveza Slovenije, Zveza policijskih veteranskih društev Sever, Letalska zveza Slovenije, Zveza društev in klubov MORiS, Javni zavod Triglavski narodni park, Slovenska potapljaška zveza, Zveza radioamaterjev Slovenije ter MEPI (Mednarodno priznanje za mlade).

²²⁹ Sicer je na MDDSZ 226 javnih uslužbencev kliknilo na nagovor, 153 na anketo, delno izpolnjenih smo dobili 88 anket, stran 1 je izpolnilo 109 anketirancev, stran dve 88 javnih uslužbencev, stran tri 82, stran štiri 80, stran pet 59 javnih uslužbencev. Anketo je dokončalo 67 javnih uslužbencev, v celoti je prazno anketo pustilo 13 javnih uslužbencev, skupaj pa jo je končalo 80 javnih uslužbencev. Na MORS-u je 140 javnih uslužbencev kliknilo na nagovor, 105 jih je samo kliknilo na anketo, 82 je bilo delno izpolnjenih anket, stran ena je izpolnilo 92 javnih uslužbencev, stran dve 89, stran tri 87, stran štiri 85, stran pet 66, v celoti je anketo končalo 79 javnih uslužbencev, v celoti je prazno anketo pustilo 6 javnih uslužbencev, skupaj pa jo je končalo 85 javnih uslužbencev MORS-a.

²³⁰ Dopisa se nahajata v prilogi doktorske naloge.

V prvem delu empiričnega raziskovanja smo poskušali s pomočjo ankete²³¹ med predstavniki interesnih skupin in javnimi uslužbenci obeh ministrstev zasledovati odgovor na raziskovalno vprašanje, ki se glasi:

»Kako lahko koncept nove javne službe, v katerem je poudarjena demokratizacija javne uprave (koncept je nujen za usmerjanje interakcij med državljani, civilno družbo, javnimi uslužbenci in izvoljenimi politiki), vpliva na odzivnost oziroma na participacijo javnih uslužbencev in uporabnikov (državljanov, interesnih skupin) javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik?«

Tudi v drugem delu empiričnega raziskovanja smo bili osredotočeni na enako raziskovalno vprašanje, ko smo s predstavniki izbranih interesnih skupin oziroma nevladnih organizacij državljanov opravili družboslovne intervjuje,²³² saj smo želeli dopolniti ugotovitve, pridobljene z anketiranjem javnih uslužbencev in predstavnikov interesnih skupin v Sloveniji. Naredili smo osem intervjujev.²³³ In sicer smo s seznama osemnajstih interesnih skupin, ki najpogosteje sodelujejo z Ministrstvom za obrambo, naredili družboslovni intervju s tistima dvema interesnima skupinama, ki najpogosteje sodelujeta z obrambnim ministrstvom in s tistima dvema, ki najmanj pogosto naslavljata svoje pobude na Ministrstvo za obrambo. Podatke smo pridobili s pomočjo ministrstva in njihovih elektronskih baz (števec prejetih prošenj/sodelovanj z MORS). Na tej podlagi sta dve najbolj dejavni interesni skupini Zveza slovenskih častnikov in Gasilska zveza Slovenije. Dve najmanj aktivni interesni skupini, ki svoje pobude naslavljata na Ministrstvo za obrambo, pa sta Triglavski narodni park in Združenje policijskih veteranskih društev Sever. Dve najbolj aktivni interesni skupini, ki svoje pobude največkrat naslavljata na Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, poleg reprezentativnih sindikatov in organizacij delodajalcev, sta Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS) in Študentska organizacija Slovenije (ŠOS).

²³¹ Ankete za javne uslužbence in za uporabnike javnih storitev (interesne skupine) sta v prilogi doktorske disertacije.

²³² Zapisi intervjujev so v prilogi doktorske disertacije. Vsi zapisi so avtorizirani s strani intervjuvancev.

²³³ Komentar na opravljeno empirično analizo participacije javnih uslužbencev in uporabnikov javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik smo želeli dobiti še s strani Državnega sveta RS, saj se interesi različnih družbenih skupin (zastopstvo socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov) v državnem svetu srečujejo na institucionaliziran način, vendar je bila naša prošnja podana v politično občutljivem času.

Informacije o dveh najmanj aktivnih interesnih skupinah na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve nismo dobili. Po njihovem mnenju je takšnih interesnih skupin, ki svoje pobude in vprašanja le malokrat naslavlja na njihovo ministrstvo, res veliko, zato ne morejo izpostaviti samo dveh (vir: Služba za odnose z javnostmi, Kabinet MDDSZ).

7.2 Participacija javnih uslužbencev in interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik

Najprej nas je zanimala pogostost stikov javnih uslužbencev obeh ministrstev s posameznimi akterji, saj koncept nove javne službe poudarja, da je pomembna vloga oblasti, da spodbuja javni diskurz med javnimi uslužbenci in družbenimi akterji (državljeni), saj so najbolj pomembni prav ljudje, ki pomenijo središče pristopa koncepta nove javne službe, kot ugotavljata Brezovšek in Bačlija (2010). Podobno je ugotavljala sicer že Kovačeva (2000): da je pomembno v javni upravi imeti stik z ljudmi, ali kot tudi meni Axelssonova (2010), mora javna uprava vključevati uporabnike javnih storitev ter z njimi vzpostaviti stik ter oblikovati odnos uprava – civilna družba, ker uporabniki niso samo predmet uradniškega dela (Kovač 2000), ampak lahko stiki javnih uslužbencev z uporabniki javnih storitev prispevajo k oblikovanju kakovostnih javnih politik (Jones in drugi 2007; Geurts 2011). In glede na to, da je v procese oblikovanja javnih politik vpletenih veliko akterjev (Apthorpe 1986) je med njimi pomemben stik ter (kasneje) povezovanje ali soustvarjanje in kooperativno sodelovanje državljanov z javnimi uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik (Pestoff in drugi 2008; Osborne in McLaughlin 2004), kar posledično javni upravi pomaga v soočenju s celovitimi družbenimi problemi (Brezovšek in Bačlija 2010). Zato smo želeli preveriti pogostost stikov javnih uslužbencev s posameznimi akterji. Ugotovili smo (glej Sliko 7.1), da imajo v procesih oblikovanja javnih politik javni uslužbenci tako Ministrstva za obrambo kot Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve najpogostejše stike s sodelavci in drugimi javnimi uslužbenci z istega področja javnih politik ter s strokovnjaki s posameznega področja (za rešitev specifičnega problema) izven javne uprave, ki niso predstavniki interesnih skupin. Javni uslužbenci Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve pa imajo z vsemi navedenimi akterji pogostejše stike (kar kaže tudi na večjo odprtost omenjenega ministrstva) z izjemo predstavnikov lokalnih oblasti, s katerimi imajo pogostejše stike na obrambnem ministrstvu.

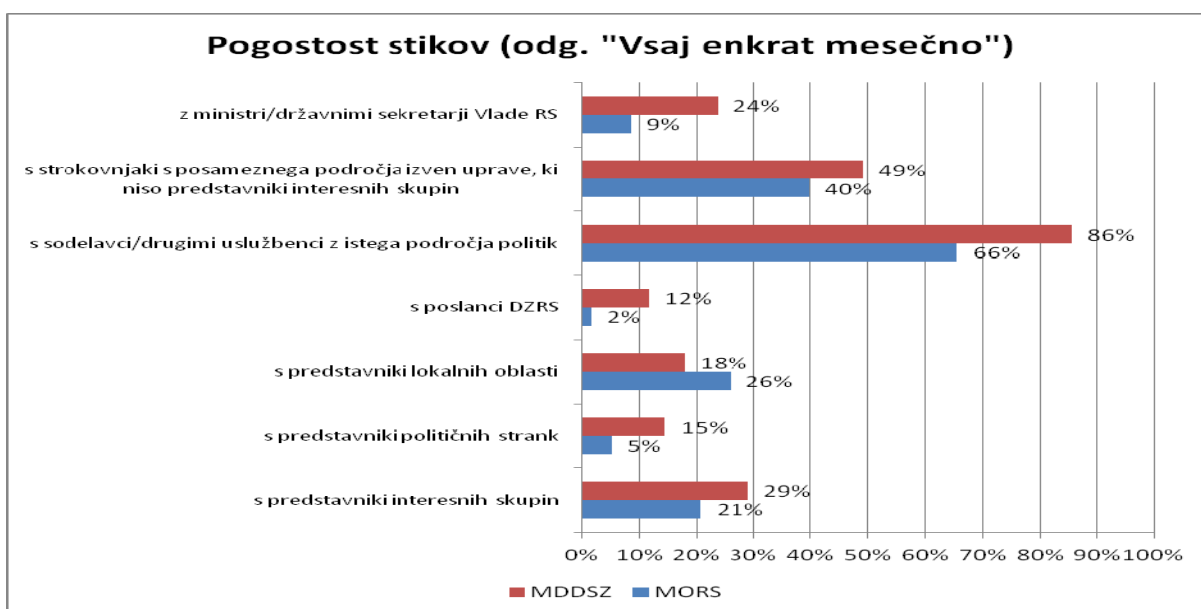
Da imajo javni uslužbenci MORS-a pogoste stike s predstavniki lokalnih oblasti so nam potrdili tudi predstavniki interesnih skupin (glej izvedene intervjuje²³⁴), ki pravijo, da gre za primere skupnega sodelovanja, in sicer pri reševanju določenih problematik, na primer za vzpostavitev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (na različnih lokalnih predelih Republike Slovenije). Sicer pa s predstavniki interesnih skupin, kar dobra polovica anketiranih javnih uslužbencev MORS-a (52 %) nima nikoli stikov, vendar ima petina vprašanih (21 %) vsaj mesečne stike z njimi. Na MDDSZ pa dobrih 40 % anketiranih javnih uslužbencev ni še nikoli imelo stika s predstavniki interesnih skupin, vsaj enkrat mesečno pa ima stike z interesnimi skupinami slaba tretjina vprašanih javnih uslužbencev MDDSZ-ja (29 %). Morda je razlog v tem, ker se predstavniki interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik velikokrat najprej obrnejo prav na ministra, ali pa na državnega sekretarja ter na javne uslužbence na višjih položajih in ne na javne uslužbence na nižjih položajih. Tudi predstavniki interesnih skupin so v intervjujih razkrili, da imajo še vedno premalo stikov (kot tudi sodelovanja) z javnimi uslužbenci. Kot razlog prerediti stikov ter nesodelovanja javnih uslužbencev z interesnimi skupinami v procesih oblikovanja javnih politik, predstavniki interesnih skupin navajajo prepogosto menjavanje vladnih koalicij v Sloveniji. Prav tako interesne skupine še navajajo, da je sodelovanje z javnimi uslužbenci (vsakokrat) preveč povezano s trenutno vladajočo politiko in sodelovanje ni namenjeno javni koristi ter javnemu dobremu za vse državljane. Kar pa bi bilo pomembno, da bi se vzpostavljala kontinuiteta javnih procesov (kar izpostavlja koncept NJS). Glede na opravljeno anketo ter družboslovne intervjuje s predstavniki interesnih skupin, pa so stiki javnih uslužbencev z interesnimi skupinami še (pre)redki. Kar pa je v nasprotju s tem, ko koncept nove javne službe izpostavlja pomembnost izgrajevanja sodelujočih se odnosov javnih uslužbencev z uporabniki javnih storitev za (skupno) oblikovanje javnih politik (Brezovšek 2009; Denhardt in Denhardt 2011). Nadalje še spoznavamo, da imajo javni uslužbenci MDDSZ-ja najredkeje stik s predstavniki političnih strank (nikoli nima stika 63 %) ter s poslanci DZ RS (nikoli nima stika 63, 3 %). Prav tako pa imajo tudi javni uslužbenci MORS-a zelo redko stike s predstavniki političnih strank (88 % nima nikoli stika z njimi) in s poslanci Državnega zbora Republike Slovenije (nikoli nima stika kar tri četrtine javnih uslužbencev MORS; to je 75 %).²³⁵

²³⁴ Gre za intervjuja s predstavnikoma Zveze slovenskih častnikov in Gasilske zveze Republike Slovenije, ki sta po podatkih obrambnega ministrstva dve najbolj aktivni interesni skupini.

²³⁵ Krašovec (2002, 173) pravi, da ima parlamentarna javnopolitična podarena (Državni zbor RS, poslanci in poslanske skupine) v procesih oblikovanja javnih politik manjšo moč, kot bi jo lahko imela.

Zanimala nas je še pogostost stikov, ki jih imajo javni uslužbenci obeh ministrstev z ministri in državnimi sekretarji v Vladi Republike Slovenije. Spoznali smo, da 52 % javnih uslužbencev MORS-a nima nikakršnega stika z ministri oziroma državnimi sekretarji v Vladi Republike Slovenije, medtem ko je odstotek javnih uslužbencev, ki nimajo tovrstnih stikov (na različnih področjih javne politike) na MDDSZ, 46 %.²³⁶ Pri čemer se lahko navežemo na Hačka (2009), ki pravi, da imajo slovenski javni uslužbenci najpogosteje stike predvsem znotraj lastnega ministrstva ter zelo redko z akterji, ki delujejo na drugih ministrstvih (z ostalimi ministri in državnimi sekretarji) znotraj vlade.

Slika 7.1: Pogostost stikov javnih uslužbencev Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in Ministrstva za obrambo s posameznimi državnimi/družbenimi akterji



* Predstavljeni odgovori Vsaj enkrat mesečno; Veljavni odstotki (%) na lestvici od 1 do 6, kjer je 1 pomenilo Večkrat na teden, 2 Enkrat na teden, 3 Nekajkrat na mesec, 4 Enkrat na mesec, 5 Manj kot enkrat na mesec in 6 Nikoli²³⁷

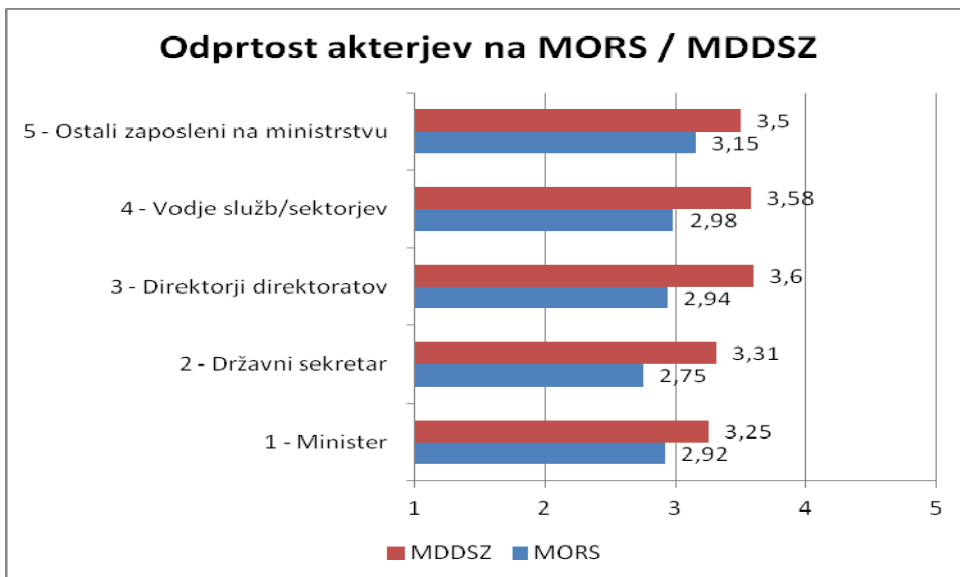
²³⁶ Ministri, državni sekretarji, generalni sekretar vlade predstavljajo vladno javnopolitično podareno. Uradniško javnopolitično podareno predstavljajo ostali zaposleni v državni upravi. Krašovčeva (2002) meni, da bi bilo v današnjem času tako s formalnega kot z dejanskega vidika težko govoriti o neke vrsti dihotomiji med njima. Omenjena avtorica še dodaja, da bi vlogo politike in uprave v procesih oblikovanja javnih politik v Sloveniji lahko umestili v drugo (dejstva/interesi) ali tretjo (energija/ravnotežje) od štirih predstav po Aberbachu, Putnamu in Rockmanu (1981). Med obema podarenama pa je težko odgovoriti, katera v večji meri obladuje oblikovanje javnih politik, vzrok pa je zahtevno razlikovanje med njima.

²³⁷ Spremenljivko smo morali zaradi nizkega odstotka (%) odgovorov, 1 – Večkrat na teden, 2 – Enkrat na teden, 3 – Nekajkrat na mesec in 4 – Enkrat na mesec, spremeniti/rekodirati (ang. recode) v: 1 – Vsaj enkrat na mesec, 2 – Manj kot enkrat na mesec in v 3 – Nikoli. Tabela Pogostost stikov z navedenimi akterji se nahaja v prilogi doktorske naloge.

Javni uslužbenec je posrednik ali sredstvo povezovanja skupin uporabnikov ter skupnih javnih ciljev pri oblikovanju javnih politik (Brezovšek in Bačlija 2010; Denhardt in Denhardt 2011). Zato z vidika uveljavljanja elementov koncepta nove javne službe lahko rečemo, da so pogostejši stiki javnih uslužbencev v procesih oblikovanja javnih politik s predstavniki interesnih skupin, kot pa s političnimi predstavniki (kot razkriva naša raziskava), možen pokazatelj, da je v slovenski upravi večji poudarek le podan na vrednosti državljana. Saj je ključno, da oblast idejam državljanov prisluhne ter jih tudi upošteva (Denhardt in Denhardt 2007, 63; Denhardt in Denhardt 2011, 83-84). Javni uslužbenci obeh ministrstev, pa si za kakovostnejše sodelovanje z interesnimi skupinami v procesih oblikovanja javnih politik z drugimi javnimi uslužbenci izmenjujejo poglede dobrih praks in informacij. Kot primere sodelovanja javni uslužbenci obeh ministrstev²³⁸ navajajo, da gre po večini za sodelovanje v obliki posvetovanj, skupnih oblikovanj ukrepov, predlogov, v izmenjavi pogledov, izkušenj ter skupnega iskanja boljših javnih rešitev. Tako pa priporoča že Escobar (2013), ko izpostavlja, da mora sodobna participativna demokracija v vedno bolj zahtevnem (globalnem) družbenem okolju vključevati sodelovanje med javnimi uslužbenci samimi, z namenom boljšega oblikovanja javnih politik, kot še sodelovanje javnih uslužbencev z državljani, z namenom vzpostavljanja družbene odgovornosti, kot meni Denhardt (1991). Hkrati pa podatki naše ankete še razkrivajo, da se javni uslužbenci MORS-a (v večji meri v primerjavi z MDDSZ) ne posvetujejo z drugimi javnimi uslužbenci znotraj ministrstva, pri čemer navajajo, da je razlog v hierarhičnosti, rigidnosti, togosti javne uprave ter v tem, da uprava ne spodbuja kreativnosti in iniciative. S tem posredno implicirajo na pojav tradicionalno klasične uprave v Sloveniji, kot še, da je MORS res primer zaprte javne uprave (o tem tudi Divjak 2011). V naši raziskavi se je še potrdilo, da je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve do delovanja interesnih skupin bolj odprto kot Ministrstvo za obrambo. Saj, kot prikazuje Slika 7.2, lahko ugotovimo, da je na MORS-u v primerjavi z MDDSZ mogoče zaznati manjšo odprtost do vključevanja interesnih skupin v procese oblikovanja javnih politik prav pri vseh (državnih) akterjih. Očitno pa je tudi, da je odprtost javnih uslužbencev do sodelovanja z interesnimi skupinami pogojena s položajem, ki ga v upravno – politični hierarhiji zasedajo, saj višje, ko se javni uslužbenec oziroma uradnik po hierarhični lestvici na ministrstvu povzpne, manj je odprt za delovanje interesnih skupin.

²³⁸ Povzetke odprtih odgovorov (drugega) anketnega vprašanja navajamo v prilogi doktorske disertacije, iz katerih je tudi razvidno, da je več nesodelovanja med javnimi uslužbenci za namen boljšega sodelovanja z interesnimi skupinami mogoče zaznati na Ministrstvu za obrambo.

Slika 7.2: Odprtost (državnih) akterjev na Ministrstvu za obrambo in na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve do vključevanja interesnih skupin v procese oblikovanja javnih politik



* Predstavljene povprečne ocene (AS) na lestvici od 1 do 5, kjer je 1 pomenilo Zelo zaprt, 5 pa Zelo odprt²³⁹

Kar pa ne odvrne interesnih skupin, da ne bi v procesih oblikovanja javnih politik poskušale vplivati tudi na najmanj odprte akterje. Predstavniki interesnih skupin so nam namreč v družboslovnih intervjujih²⁴⁰ razkrili, da se pri določenem problemu oziroma tudi pri vzpostavitvi (prve) komunikacije naprej obrnejo prav na ministra (kot tudi še na kabinet ministra) ter na državnega sekretarja. Tudi sicer praviloma interesne skupine pri tem, kam usmeriti svoje delovanje, upoštevajo vsaj vidika: moč in vlogo posamezne javnopolitične podarene (Lynch in Gregor 2004). Lahko pa še rečemo, da se tudi v Sloveniji potrjuje Presthusova teza (1974), da je glavna tarča interesnih skupin v parlamentarnih sistemih vlada oziroma natančneje posamezna ministrstva, ki so zadolžena za področja javnih politik, ki neposredno ali posredno vplivajo na njihove interese.

²³⁹ Zaradi lažje primerljivosti rezultatov je bila lestvica rekodirana: prvotno je 1 pomenilo Zelo odprt ter 5 Zelo zaprt.

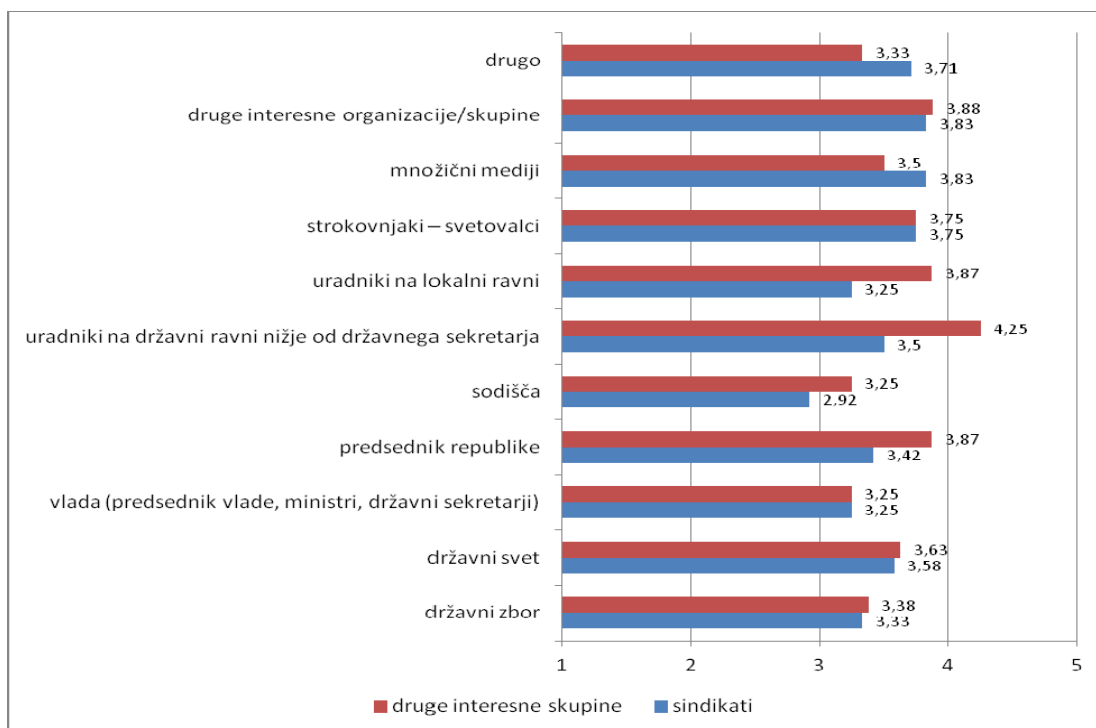
²⁴⁰ Družboslovni intervju smo opravili s predstavnikom Zveze slovenskih častnikov in predstavnikom Gasilske zveze Slovenije (dve najbolj dejavni interesni skupini po mnenju MORS), s predstavnikom Triglavskega narodnega parka in predstavnikom združenja policijskih veteranskih društev Sever (dve najmanj dejavni interesni skupini po mnenju MORS). Nadalje smo družboslovni intervju opravili še s predstavnikom Zveze društev upokojencev Slovenije in s predstavnikom Študentske organizacije Slovenije (dve najbolj dejavni interesni skupini po mnenju MDDSZ). Družboslovni intervju smo opravili še s predstavnikom reprezentativnega sindikata Zveze svobodnih sindikatov Slovenije ter z vodjo zagovorništva na Zavodu Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij, vodjo projekta Ogljedalo vladi 2009/2010.

Sicer pa je tudi raziskava Fink-Hafnerjeve in ostalih iz leta 1996 ugotovila, da se interesne skupine pri poskusih vplivanja na procese oblikovanja javnih politik najprej obrnejo na določena ministrstva oziroma na ministra,²⁴¹ saj imajo po njihovem mnenju ti tudi največjo moč v procesih oblikovanja javnih politik. Zanimiva je še informacija, da kriterij dostopnosti političnih odločevalcev pri izboru glavne tarče v procesih oblikovanja javnih politik za slovenske interesne skupine ni ravno pomemben, kot je ugotavljala Fink-Hafnerjeva in ostali (1996). Druga raziskava, osredotočena na eno področje javnih politik (kulturnih), pa razkriva drugače, in sicer, da je za delovanje interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik, dostopnost posameznih političnih odločevalcev vendarle zelo pomembna (Krašovec 2002, 202). Podatki naše raziskave pa razkrivajo (glej Sliko 7.3), da je po mnenju interesnih skupin najmanj dostopna vlada (predsednik vlade, resorni ministri, državni sekretarji), sledijo Državni zbor RS, sodišča ter predsednik države. Podobno je bilo ugotovljeno že v nekaterih raziskavah (Zajc in drugi 1992 in 1994; Fink-Hafner 1995 in 1996). Spoznavamo, da ti podatki kažejo na obratno sorazmerje med močjo in dostopnostjo vlade (ministrstev), saj anketirane interesne skupine menijo, da je vlada najmočnejši, sočasno pa tudi najmanj dostopen igralec v procesih oblikovanja javnih politik, a je interesnim skupinam najpomembnejši kriterij pri določanju njihovega vplivanja moč oziroma formalno določenost funkcij in pristojnosti (Krašovec 2002). Pridobljeni podatki pa so še v nasprotju s konceptom nove javne službe, ko Brezovšek in Bačlija (2010, 115) pravita, da je naloga politične oblasti ter odločevalcev, da ponudijo večje možnosti za državljansko delovanje in da so ministrstva dostopna in odprta ter odzivna na zahteve uporabnikov javnih storitev. Naša raziskava pa hkrati podobno kot že raziskava Fink-Hafnerjeve in drugih (1996) kaže, da so med najbolj dostopnimi odločevalci uradniki na državni ravni nižje od državnega sekretarja, kar so nam potrdili tudi predstavniki interesnih skupin v intervjujih. Interesne skupine med bolj dostopne uvrščajo še druge interesne organizacije in skupine ter množične medije.²⁴² Pri tem lahko dodamo, da Fink-Hafnerjeva (1998, 841) meni, da pristojni organi pogosto reagirajo prav šele po pritisku množičnih medijev.

²⁴¹ V naši raziskavi smo ugotovili, da se 63,6 % predstavnikov sindikatov s svojimi predlogi najprej obrne na določena ministrstva ali ministre. Predstavniki sindikatov se obrnejo na ministra, saj menijo, da ima minister direkten vpliv ter moč na realizacijo njihovih želja in predlogov. Tudi ostale interesne skupine se najprej obrnejo na ministrstva oziroma na ministra (25 %). Nadalje se obračajo še na kabinet vlade, na določene vladne urade, na strokovne sodelavce, na vplivno civilno družbene organizacije.

²⁴² Tudi raziskava Fink-Hafnerjeve in ostalih (1996) je razkrila, da interesne skupine kot najbolj dostopne izpostavljajo prav množične medije.

Slika 7.3: Dostopnost političnih odločevalcev do pobud interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik.



Vir: Povzeto in prirejeno po Fink-Hafner in drugi (1996).

* Primerjava sindikatov in drugih interesnih skupin.²⁴³ Predstavljene povprečne ocene (AS) na lestvici od 1 do 5, kjer je 1 pomenilo, da je Odločevalec popolnoma nedostopen, 5 pa Popolno dostopnost odločevalca²⁴⁴

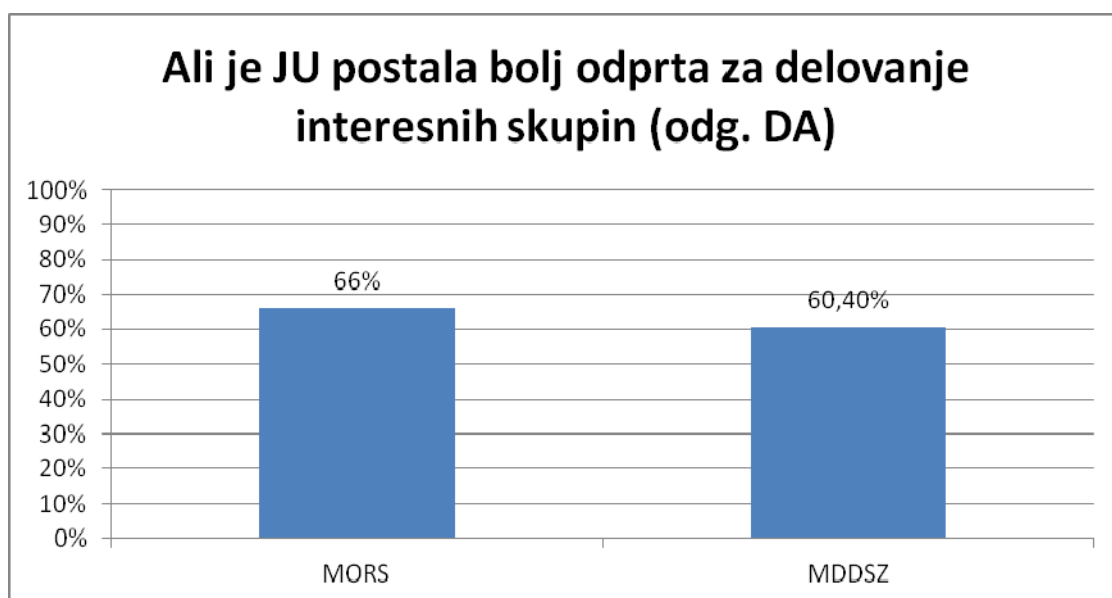
Predstavniki interesnih skupin so nam v intervjujih dejali, da se je po njihovem mnenju dostopnost ministrstev v primerjavi z zadnjimi desetimi leti izboljšala predvsem zaradi rabe interneta in ostalih modernih tehnologij, a so hkrati še prepričani, da se mora dostopnost ministrstev še izboljšati. Hkrati pa interesne skupine še menijo, da je razlog opaznejše bolj odprte javne uprave v Sloveniji v primerjavi s stanjem pred desetimi leti, tudi v razvoju tehnologije, na primer v spletnih straneh ministrstev, ki interesnim skupinam omogočajo informiranost in obveščenost ter jim omogočajo tudi lažje komuniciranje z javnimi uslužbenci.

²⁴³ V doktorski nalogi smo ločevali med sindikati ter ostalimi interesnimi skupinami. Sindikati so ena najvplivnejših interesnih skupin (Fink-Hafner 1994, 35), ki svoje pobude in mnenja največkrat naslavlja na MDDSZ (primer odprte javne uprave). Za ostale interesne skupine, ki svoje pobude in mnenja največkrat naslavlja na MORS (primer zaprte javne uprave), pa smo prejeli seznam prav na omenjenem ministrstvu.

²⁴⁴ Anketno vprašanje je prirejeno za lastno analizo ter povzeto po anketi med 70 najaktivnejšimi interesnimi skupinami (Fink-Hafner in drugi 1996).

Že Krašovčeva (2002, 177) pravi, da je uprava v Sloveniji do delovanja interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik, ki ji tako lahko zagotavljajo strokovno znanje, očitno relativno odprta. Kar so nam v intervjujih povedali tudi predstavniki interesnih skupin, ki pa hkrati še menijo, da se mora javna uprava v Sloveniji (še) bolj odpreti in da lahko govorimo o deloma odprti javni upravi v Sloveniji. Obenem pa podatki anketiranja še razkrivajo, da javni uslužbenci obeh ministrstev menijo, da je javna uprava v Republiki Sloveniji zdaj bolj odprta do delovanja interesnih skupin, kot je bila pred desetimi leti. Tu je še zanimivo, da so javni uslužbenci na MORS-a (66 % anketiranih) v večji meri kot javni uslužbenci na MDDSZ-ja (60 % anketiranih) zaznali večjo odprtost javne uprave v zadnjih desetih letih (glej Sliko 7.4).

Slika 7.4: Odprtost javne uprave za delovanje interesnih skupin.

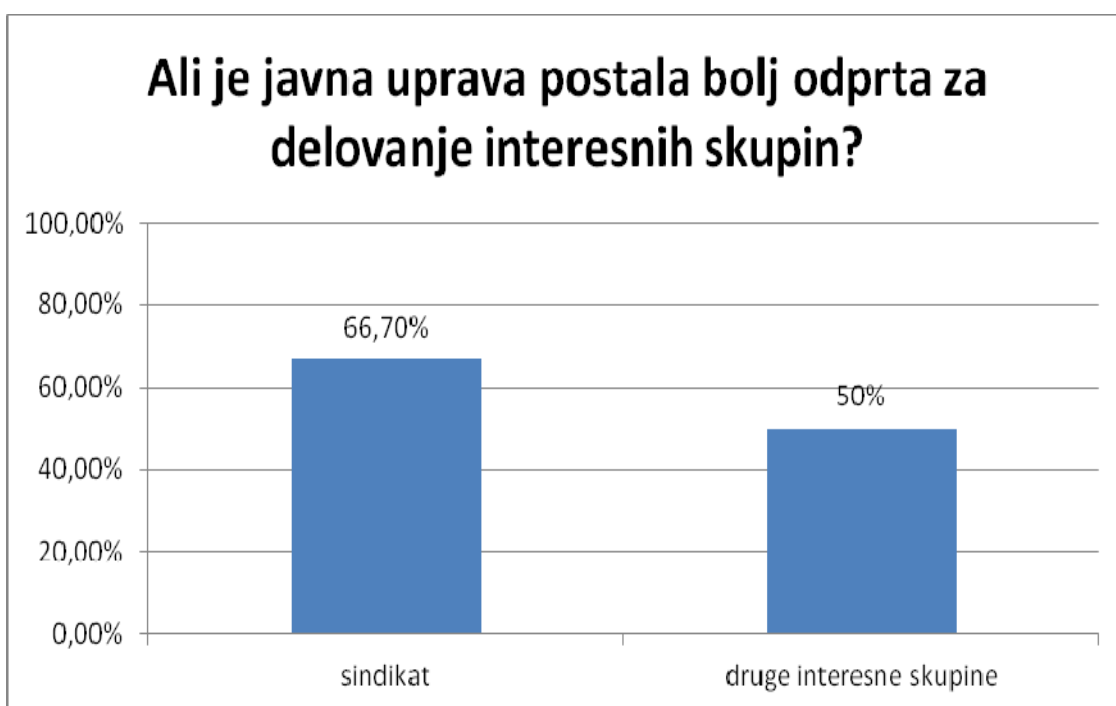


* Primerjava odgovorov javnih uslužbencev Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve ter Ministrstva za obrambo. Odgovor Da (predstavljeni veljavni odstotki (%) na lestvici od 1 do 2, kjer je 1 pomenilo Da in 2 Ne)

Lahko rečemo, da so oboji, javni uslužbenci in interesne skupine, mnenja, da je javna uprava v Republiki Sloveniji v primerjavi s stanjem pred desetimi postala bolj odprta za pobude in mnenja interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik. Vendar ne moremo mimo dejstva, da so po drugi strani interesne skupine vseeno bolj zadržane pri oceni o večji odprtosti javne uprave, saj so se dejansko le sindikati približali mnenju javnih uslužbencev o bolj odprti javni upravi v Sloveniji, kot je bila pred desetimi leti (glej Sliko 7.5).

Kajti predstavniki interesnih skupin menijo, da je javna uprava v Sloveniji še vseeno velikokrat imuna za probleme uporabnikov javnih storitev. Kot vzrok le deloma bolj odprte javne uprave v Sloveniji ali še vedno preveč zaprte uprave v Sloveniji so predstavniki interesnih skupin v anketah, kot tudi v intervjujih, navajali, da je glavni razlog v pomanjkanju časa javnih uslužbencev. Interesne skupine pa obenem še menijo, da v Sloveniji še vedno prevladuje tradicionalen in klasičen koncept delovanja javne uprave ter nam v intervjujih zatrdili, da je uprava v Sloveniji še vedno preveč toga in birokratska. Če pa se navežemo na Cavayevo (1995) mnenje, bi se morali v procesih oblikovanja javnih politik zavedati, da »odprta uprava prinaša več transparentnosti ter družbene odgovornosti v procese oblikovanja javnih politik« ter prinaša pozitivne učinke na sodelovanje javnih uslužbencev z državljani v procesih oblikovanja javnih politik (Maier in Huber 2011).

Slika 7.5: Odprtost javne uprave po mnenju interesnih skupin.



* Primerjava odgovorov sindikatov ter (ostalih) interesnih skupin, ki svoje pobude največkrat naslavlajo na MORS, odgovor Da (predstavljeni veljavni odstotki (%) na lestvici od 1 do 2, kjer je 1 pomenilo Da in 2 Ne)

Spoznali smo, da lahko v Sloveniji govorimo o deloma večji odprtosti javne uprave do interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik. A podatki naše raziskave še razkrivajo, da 50 % interesnih skupin (sindikatoev in ostalih interesnih skupin) navaja, da so prav oni sami največkrat pobudnik sodelovanja z javnimi uslužbenci (glej Tabelo 7.2), kar pa meče drugačno luč o domnevni večji odprtosti javne uprave. Tako lahko rečemo, da se v medsebojnem odnosu med javnimi uslužbenci in interesnimi skupinami marsikaj ni spremenilo že vrsto let, in sicer že od sredine 90. let 20. stoletja. Saj, kot je menila v letu 1998 že Fink-Hafnerjeva (1998, 840), se odpiranje uprave do interesnih skupin po njihovih lastnih ocenah dogaja predvsem zaradi pritiska interesnih skupin ter njihove iniciative za sodelovanje z upravo.

Tabela 7.2: Pobudnik sodelovanja v procesih oblikovanja javnih politik.

Pobudnik sodelovanja?	Sindikati	Ostale interesne skupine
Ministrstva	25 %	25 %
Naša interesna skupina	50 %	50 %
Druge organizacije in institucije	16,7 %	12,5 %
Odvisno od primera	8,3 %	12,5 %
Skupaj	100 %	100 %

Vir: Povzeto in prirejeno po Fink-Hafner in drugi (1996).

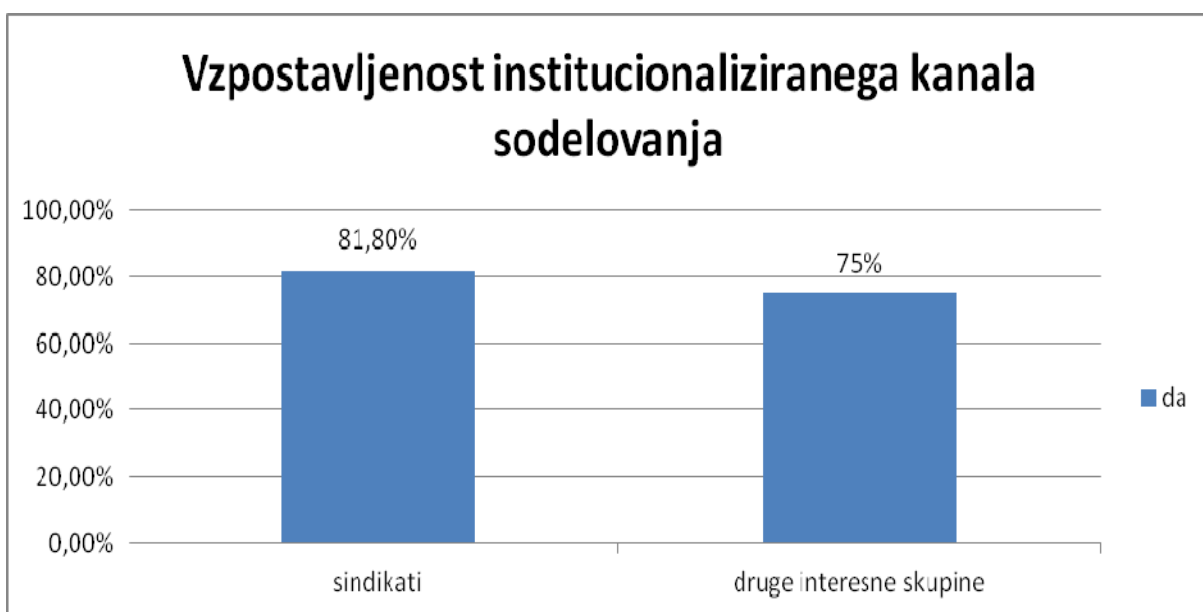
* **Odgovori sindikatov in ostalih interesnih skupin. Predstavljeni veljavni odstotki (%)**²⁴⁵

Kot pa ugotavlja Krašovčeva (2002, 177) se odprtost uprave do interesnih skupin (lahko) deloma kaže tudi v oblikovanju komisij, delovnih skupin ali strokovnih svetov, komisijah na ministrstvih, ki služijo interesnim skupinam kot institucionaliziran kanal sodelovanja z javnimi uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik. Vendar se, kot kažejo podatki naše raziskave (glej Sliko 7.6), kaj dosti ni spremenilo niti v tem pogledu (ne)obstoja institucionaliziranih oblik sodelovanja med javno upravo in interesnimi skupinami, saj imajo v največji meri tak institucionaliziran dostop do javne uprave zagotovljeni zlasti sindikati.

²⁴⁵ Anketno vprašanje je prirejeno za lastno analizo in povzeto po anketi med 70 najaktivnejšimi interesnimi skupinami (Fink-Hafner in drugi 1996).

Da je interesnim skupinam institucionaliziran kanal sodelovanja z javnimi uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik pomemben, so nam potrdili tudi predstavniki interesnih skupin v intervjujih, saj interesne skupine menijo, da jim vzpostavljen institucionaliziran kanal olajšuje dostop do javnih uslužbencev, obenem pa takšen kanal sodelovanja interesnim skupinam omogoča še vzpostavitev stika z javnimi uslužbenci za podajanje konkretnih predlogov ter pri reševanju različnih problematik.

Slika 7.6: Vzpostavljen institucionaliziran kanal sodelovanja interesnih skupin z javnimi uslužbenci.



* Primerjava odgovorov sindikatov in druge interesne skupine. Odgovor Da (predstavljeni veljavni odstotki (%) na lestvici od 1 do 2, kjer je 1 pomenilo Da in 2 Ne)

Predstavniki interesnih skupin pa so nam v anketah tudi razkrili, da so njihove pobude, mnenja in stališča, ki jih posredujejo javni upravi praviloma le deloma upoštewane (glej Tabela 7.3). Interesnim skupinam se vsiljuje misel, da so bile poslušane, vendar ne slišane. To so nam povedali predstavniki interesnih skupin v intervjujih, ki so še rekli, da so interesne skupine v Sloveniji premalokrat upoštewane in da je včasih samo izpolnjena formalna obveznost, torej, da so poslušane, dejansko pa je stopnja sprejemanja javnih pobud vse prevečkrat odvisna od ujemanja interesne skupine s prioriteta, željami, interesi in predlogi trenutne vladajoče koalicije. Predstavniki interesnih skupin so v intervjujih še izpostavili, da odločanje o javnih politikah po večini poteka v ozkih in zaprtih krogih privilegiranih odločevalcev.

Ob ugotovljenem se lahko navežemo na Fink-Hafnerjevo (1998, 839), ki pravi, da gre pri upoštevanju predlogov, podanih s strani interesnih skupin deloma samo za konzultacijo zaradi konzultacije. Del odgovora, zakaj javni uslužbenci praviloma le deloma upoštevajo pobude, mnenja in stališča interesnih skupin, pa se morda skriva v tem, da so nekateri javni uslužbenci zelo kritični do interesnih skupin, saj mnoge po njihovem prepričanju enostavno preveč poudarjajo samo svoje sebične zahteve ter hočejo koristi samo za svojo interesno skupino. Zato ne preseneča podatek, da interesne skupine poskušajo na javno upravo pogosto vplivati posredno, to je preko množičnih medijev, in to tako sredi 90. let (Fink-Hafner 1998, 441) kot tudi danes.

Tabela 7.3: Upoštevanje predlogov interesnih skupin.

		Število odgovorov	V odstotkih (%)
Sindikati	Bili smo poslušani, vendar se nas pri končni rešitvi ni upoštevalo.	6	50 %
	Naše pobude so bile le deloma upoštevane.	6	50 %
	Skupaj	12	100 %
Ostale interesne skupine	Ministrstvo je upoštevalo naše predloge.	2	25 %
	Bili smo poslušani, vendar se nas pri končni rešitvi ni upoštevalo.	2	25 %
	Naše pobude so bile le deloma upoštevane.	4	50 %
	Skupaj	8	100 %

* Primerjava odgovorov sindikatov in ostalih interesnih skupin. Predstavljeni veljavni odstotki (%) na lestvici, kjer je 1 pomenilo Ministrstvo je upoštevalo naše predloge, 2 – Bili smo poslušani, vendar se nas pri končni rešitvi ni upoštevalo, 3 – Naše pobude so bile le deloma upoštevane, 4 – Naši predlogi niso bili upoštevani, kljub trudu (večkratnemu pisanju dopisov, klicanju, pošiljanju e-pošte

Koncept nove javne službe izpostavlja pomen vrednotenja ljudi ter daje večji pomen služenju državljanom ter daje večji poudarek na odgovornosti oblasti do državljanov. Saj državljani od oblasti pričakujejo, da jih bo slišala ter se odzvala na njihove probleme (Denhardt in Denhardt 2003, 166; Brezovšek in Bačlija 2010). V naši raziskavi smo ugotovili, da predstavniki interesnih skupin menijo, da je ravno neposlušanje oziroma neupoštevanje pobud, mnenj in stališč podanih s strani interesnih skupin pomembna točka, ki onemogoča dejansko uveljavitev elementov koncepta NJS v Sloveniji v večji meri. V intervjujih so nam predstavniki interesnih skupin povedali, da imajo javni uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik premalo znanja o določeni javni politiki ter jim hkrati primanjkuje še strokovnosti in so v opravljanju svojih javnih nalog (še vedno) preveč birokratski. Ravno zato bi po drugi strani pričakovali, da bi imeli javni uslužbenci veliko bolj pozitiven odnos do predstavnikov interesnih skupin in, da bi bili veliko bolj odprti do pobud podanih s strani uporabnikov javnih storitev. Po mnenju interesnih skupin pa bi morali biti javni uslužbenci do svojega dela tudi bolj kritični ter v večjem obsegu zagotavljati kakovostnejše javne politike. V tem pogledu bi se morale interesnim skupinam nameniti več časa, ki bi ga imele na razpolago za dajanje pripomb ter mnenj. Prav tako pa bi morale interesne skupine, kot so nam razkrili predstavniki interesnih skupin v intervjujih, v procesih oblikovanja javnih politik delovati že od začetnih faz. Z vzpostavitvijo elementov koncepta nove javne službe se mora, tako kot to ugotavljata Brezovšek in Bačlija (2010), preseči vzvišenost in oddaljenost javne uprave oziroma njenih javnih uslužbencev do državljanov. Vlada oziroma ministrstva morajo biti odprta, dostopna ter odzivna na zahteve in pobude državljanov v procesih oblikovanja javnih politik (Brezovšek in Bačlija 2010, 115). Tako smo ponovno pri (velikem) pomenu odprtosti uprave (znotraj morebitne uveljavitve koncepta nove javne službe). Opazno večja odprtost javne uprave v Sloveniji, v primerjavi s stanjem pred desetimi leti, je predvsem zaradi novih tehnologij. Da pa so pri vzpostavitvi večje odprte javne uprave pomembne različne tehnike obveščanja in sodelovanja (tiskana gradiva, uporaba javnih medijev, informacijske dejavnosti, srečanja, intervjuji, svetovanje), smo ugotovili tudi v naši raziskavi (glej Tabelo 7.4). Po mnenju interesnih skupin na primer spletne strani ministrstev omogočajo njihovo večjo informiranost in olajšujejo komuniciranje z javnimi uslužbenci. So pa nam predstavniki interesnih skupin v intervjujih še povedali, da so nekatere spletne strani ministrstev nejasne, ali pa na njih ni dovolj pregledno in natančno označeno, kje se posamezen zakonodajni predlog nahaja in kam se lahko naslovi morebitne pripombe.

Po mnenju Escobarja (2013), pa je pri participaciji državljanov v procesih oblikovanja javnih politik, pomembna prav dana možnost skupnega soustvarjanja družbene odgovornosti, kjer je pomemben dejavnik še t. i. odnos med informacijskim sistemom in državljanom. V naši raziskavi smo ugotovili, da se interesne skupine zavedajo velikega pomena odprte javne uprave za procese oblikovanja javnih politik. Prav tako pa so nam predstavniki interesnih skupin v intervjujih še povedali, da kot pozitiven doprinos k participaciji uporabnikov javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, vidijo prav v sprejetju Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/2009) ter v (že) obširnejši možnosti komunikacije z ministrstvom zaradi vpeljave različnih uporabnih aplikacij (spletne strani ter vladni programi Program -25%, e-Uprava, e-Demokracija, portal Predlagaj vladi).

Tabela 7.4: Odprtost javne uprave.

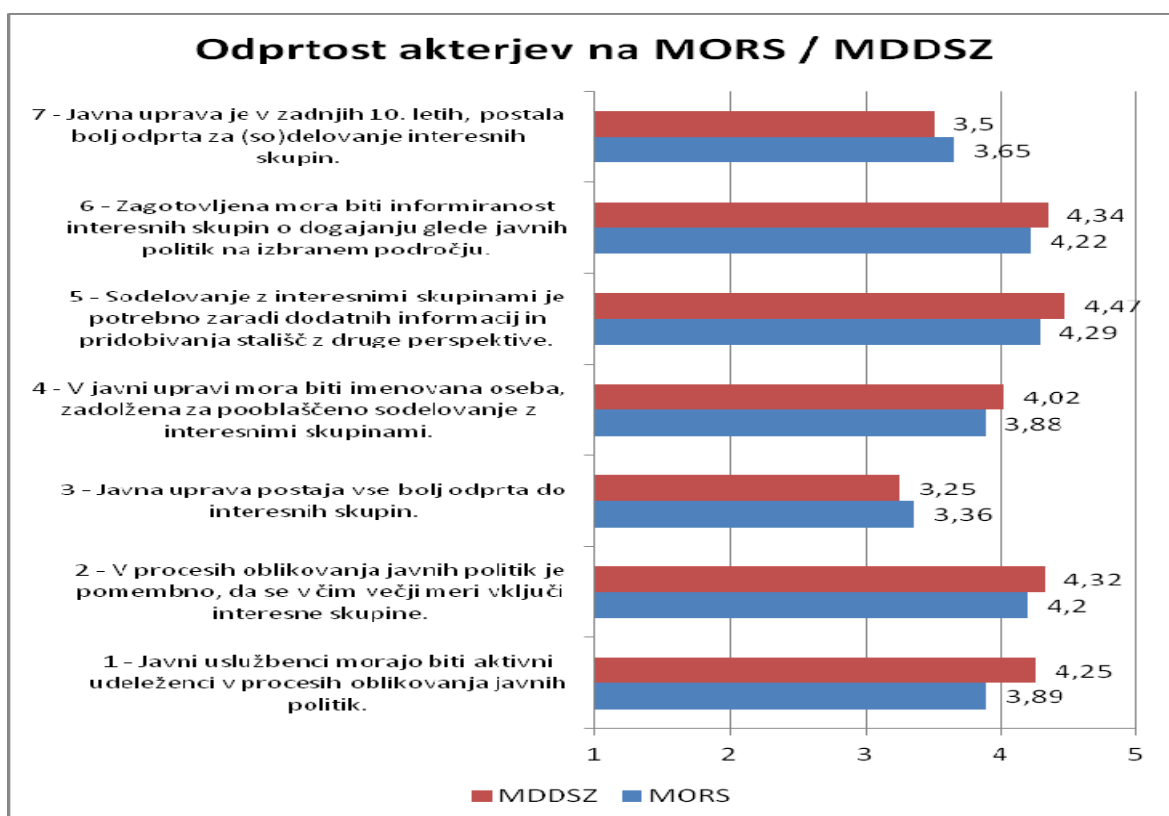
	A - sindikat		B - interesne skupine	
	N	AS	N	AS
1 - Odprtost uprave se lahko doseže z večjim poudarkom na participativni demokraciji (izboljšati se mora medsebojna komunikacija med interesnimi skupinami in ministrstvi).	11	4,09	8	4,38
2 - Zelo pomembne so tehnike obveščanja in sodelovanja (tiskana gradiva, uporaba javnih medijev, informacijske dejavnosti, srečanja, intervjuji in raziskave, svetovanje, mediacijske tehnike).	12	4,08	8	4,25
3 - Zelo pomembna je objava liste najpogostejših vprašanj in odgovorov v zvezi z vključevanjem javnosti v konkretnih primerih.	12	4,08	8	4,13

* Primerjava odgovorov sindikatov in interesnih skupin. Predstavljene povprečne ocene (AS) na lestvici od 1 do 5, kjer 1 pomeni Se sploh ne strinjam, 5 pa Popolnoma se strinjam²⁴⁶

²⁴⁶ Zaradi lažje primerljivosti rezultatov je bila lestvica rekodirana: prvotno je 1 pomenilo Sploh se ne strinjam, 2 – Ne soglašam, 3 – Niti soglašam niti ne soglašam, 4 – Soglašam, 5 – Močno soglašam in 6 – Ne vem/ne morem oceniti.

Podobno kot interesne skupine, pa tudi javni uslužbenci, kot razloge za postopno uveljavitev elementov koncepta nove javne službe, navajajo modernizacijo upravljanja, proces globalizacije, kot še nove tehnološke možnosti, ki omogočajo boljše in hitrejše komuniciranje za uporabnike javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, kar pa povečuje tudi transparentnost delovanja javne uprave. V naši raziskavi smo dobili še zanimivo mnenje javnih uslužbencev, da so interesne skupine v Sloveniji tudi vse bolj organizirane, kot so bile v preteklosti ter najbrž zato še relevantnejši akter. Zanimiva pa je tudi informacija, da javni uslužbenci že izpostavljajo, da se le s sodelovanjem vseh državljanov lahko pride do boljših rešitev določenega javnega problema. Ta dejavnik pa lahko sili javne uslužbence k sodelovanju z interesnimi skupinami, saj se javni uslužbenci, kot prikazujejo podatki na Sliki 7.7, zavedajo, da je sodelovanje z interesnimi skupinami potrebno zaradi dodatnih informacij in zaradi pridobivanja stališč z druge perspektive.

Slika 7.7: Uveljavitev koncepta nove javne službe.

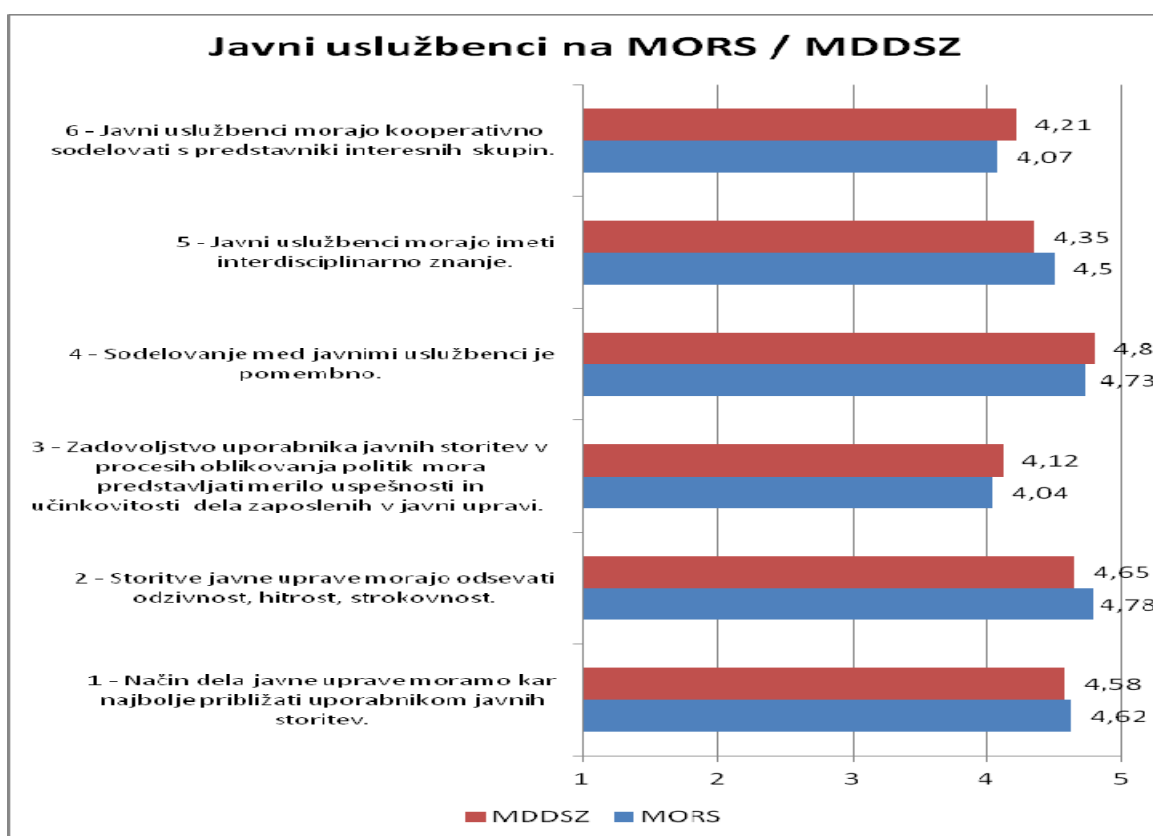


* Primerjava odgovorov Ministrstva za obrambo in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Predstavljene povprečne ocene (AS) na lestvici od 1 do 5, pri čemer je 1 pomenilo Sploh se ne strinjam, 5 pa Povsem se strinjam

Da je javna uprava v zadnjih desetih letih postala bolj odprta za sodelovanje interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik, so v večji meri ponovno menili javni uslužbenci MORS-a. Najbolj opazne razlike med javnimi uslužbenci obeh ministrstev pa so pri trditvi, »da morajo javni uslužbenci biti aktivni udeleženci v procesih oblikovanja javnih politik«, s katero se bolj strinjajo javni uslužbenci MDDSZ. Obenem pa se z večino trditev (glej Sliko 7.7) bolj strinjajo prav javni uslužbenci MDDSZ, kar (ponovno) kaže na večjo odprtost omenjenega ministrstva (o tem tudi Divjak 2011). Glede na opravljeno raziskavo pa lahko še rečemo, da se javni uslužbenci (v večini obeh ministrstev) strinjajo s trditvijo, da bi morala biti v javni upravi imenovana oseba, ki bi bila zadolžena za pooblaščno sodelovanje z interesnimi skupinami. Po mnenju Denhardta in Denhardta (2007, 63) pa je pravi pomen koncepta nove javne službe v tem, da nova javna služba spodbuja državljane k sodelovanju in vključevanju v procese oblikovanja javnih politik in, da morajo biti na drugi strani javni uslužbenci dovzetni za njihove pobude. Tako menijo tudi interesne skupine, zajete v naši raziskavi, ki še pravijo, da je sodelovanje med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci pomembno, saj prispeva k oblikovanju in sprejemanju kvalitetnejših javnih politik. Hkrati pa interesne skupine še menijo, da njihovo sodelovanje pri oblikovanju javnih politik prispeva k večji legitimnosti v upravnih in vladnih strukturah sprejetih javnih politik. Tako se lahko strinjamo z Richardsonom (1993), ki pravi, da če bi interesne skupine morale izbrati le en kanal, preko katerega bi poskušale uveljavljati svoje interese in cilje ter ideje v procesih oblikovanja javnih politik, bi izbrale uradniško javnopolitično podareno. V naši raziskavi pa smo še spoznali, da ni statistično značilnih razlik med javnimi uslužbenci obeh ministrstev. Rezultati kažejo (glej Sliko 7.8), da javni uslužbenci obeh ministrstev v največji meri menijo, da je sodelovanje med javnimi uslužbenci pomembno. Turkyilmaz (2011) na to odgovarja, da je sodelovanje med javnimi uslužbenci res pomembno, saj ima skupno sodelovanje v procesih oblikovanja javnih politik lahko močan vpliv na izboljšanje kvalitete javnih služb za državljane. Po drugi strani pa naši podatki razkrivajo, da se javni uslužbenci strinjajo, da morajo storitve javne uprave odsevati odzivnost, hitrost in strokovnost. Hkrati pa javni uslužbenci še menijo, da je potrebno način dela javne uprave približati uporabnikom javnih storitev, torej državljanom, kar pa je element ideje koncepta nove javne službe. Ob tem pa se javni uslužbenci v manjši meri strinjajo s trditvijo, da mora zadovoljstvo uporabnika javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik predstavljati merilo uspešnosti in učinkovitosti dela zaposlenih v javni upravi.

Kot pa menijo Denhardt in Denhardt (2000) ter Brezovšek in Bačlija (2010) je značilnost koncepta NJS, da javni uslužbenci niso upravni podjetniki, ampak, da omogočajo, vodijo in olajšujejo zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev za državljane. In glede na to, da koncept NJS poudarja spoštovanje ljudi in ne merjenje produktivnosti, uspešnosti in učinkovitosti (kar poudarja pristop NUJS), lahko rečemo, da se v primerjavi teh poprej omenjenih trditev, javni uslužbenci že zavedajo pomena, da imajo v procesih oblikovanja javnih politik v ospredju državljana (kar zagovarja koncept NJS) in ne potrošnika/uporabnika (kar poudarja NUJS). Vendar moramo dodati še mnenje predstavnikov interesnih skupin, ki so nam v intervjujih razkrili, da se morajo javni uslužbenci (še) v večji meri približati družbenemu (skupnemu) sodelovanju v procesih oblikovanja javnih politik ter še v večji meri služiti državljanom (kar poudarja koncept nove javne službe).

Slika 7.8: Javni uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik.

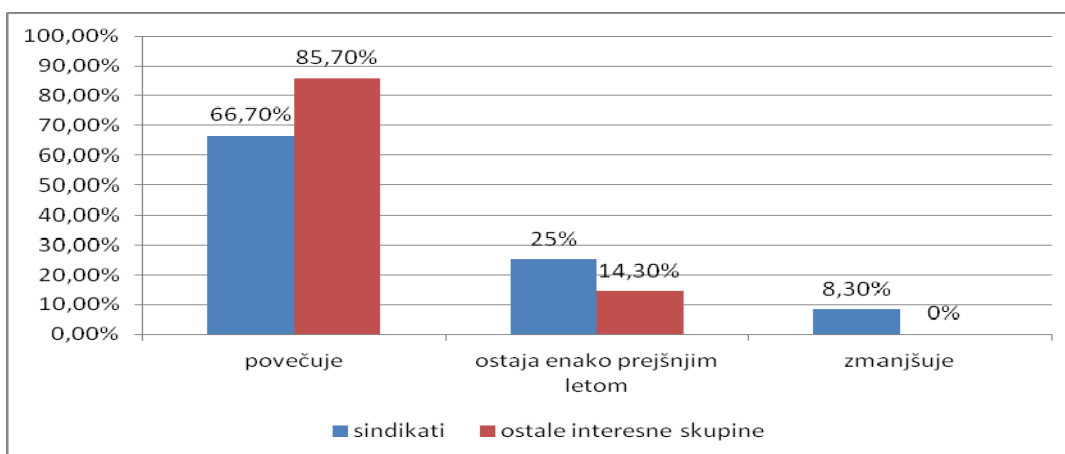


* Primerjava odgovorov Ministrstva za obrambo in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Predstavljene povprečne ocene (AS) na lestvici od 1 do 5, pri čemer je 1 pomenilo Sploh ne soglašam, 5 pa Močno soglašam²⁴⁷

²⁴⁷ Zaradi lažje primerljivosti rezultatov je bila lestvica rekodirana. Prvotno je 1 pomenilo Sploh ne soglašam, 2 – Ne soglašam, 3 – Niti soglašam niti ne soglašam, 4 – Soglašam, 5 – Močno soglašam in 6 – Ne vem/ne morem oceniti.

Predstavniki interesnih skupin še menijo, da naj ima javna uprava nadzor nad oblikovanjem javnih politik (kar kaže na moč uradniške javnopolitične podarene), vendar naj bodo v procese oblikovanja javnih politik vključeni tudi državljani.²⁴⁸ Da pa morajo imeti javni uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik interdisciplinarno znanje, menijo že sami javni uslužbenci (glej Sliko 7.8), to pa poudarjajo tudi predstavniki interesnih skupin (kar so nam potrdili v intervjujih). Podatki naše raziskave nadalje še kažejo, da se je število interesnih skupin v zadnjih letih povečalo (glej Sliko 7.9). Interesne skupine menijo, da je razlog v splošni zaznavi v družbi, ki večjo pozornost v zadnjem času namenja vrednotam civilne družbe. Po drugi strani pa interesne skupine razloge za povečanje njihovega števila vidijo še v trenutnem stanju, ki državljane spodbuja k razmišljanju ter povezovanju v skupine. Ampak interesne skupine še opažajo, da povečanje njihovega števila, še ne pomeni moči interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik, torej da se interesne skupine na koncu oblikovanja javnih politik tudi upošteva. Sicer pa so naše ugotovitve zelo podobne ugotovitvam že predhodnih raziskav (Zajc in drugi 1992 in 1994; Fink-Hafner 1995 in 1996),²⁴⁹ ki so prav tako ugotovile, da je razlog povečanja števila interesnih skupin v krepitvi civilne družbe v Sloveniji in v večjem vrednotenju civilne družbe (Fink-Hafner 1998, 840).

Slika 7.9: Število interesnih skupin, ki delujejo na področju delovanja javnih politik, se je v zadnjih letih povečalo.

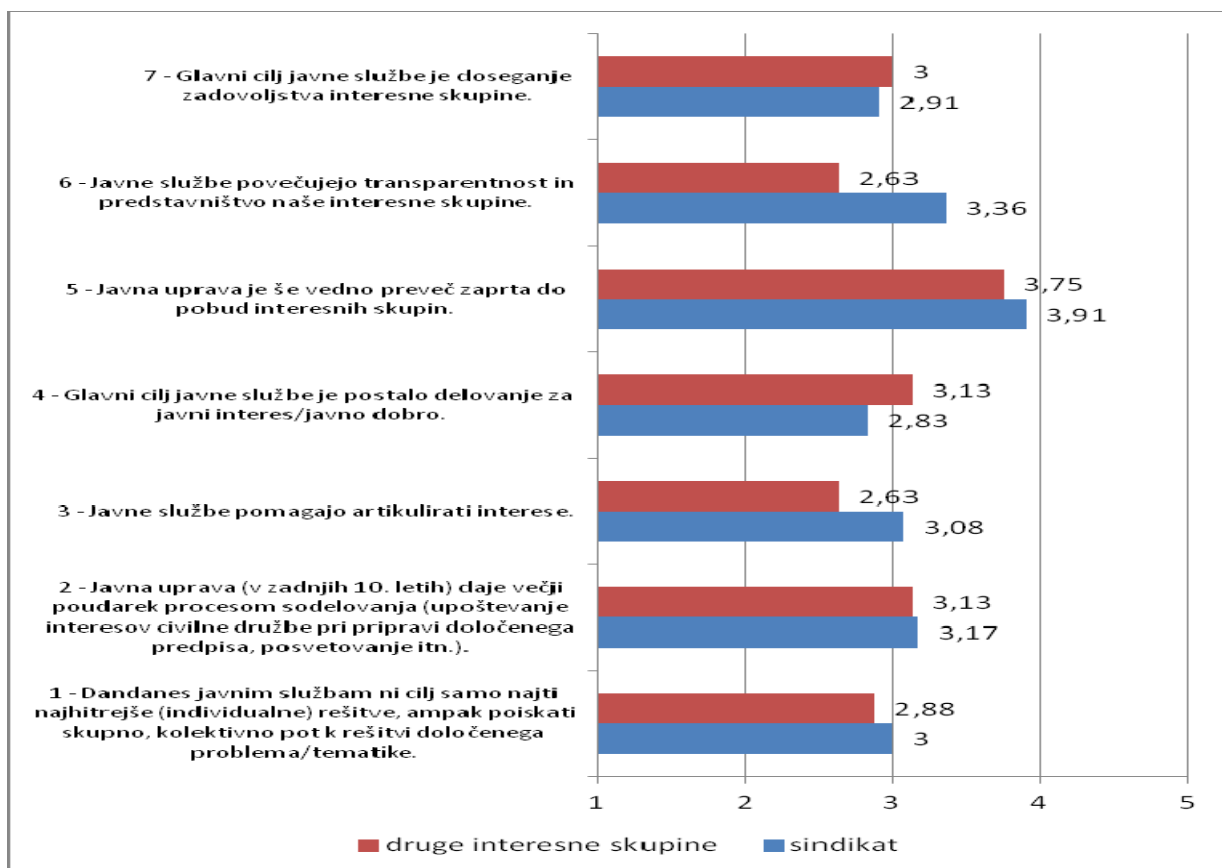


* Ločen prikaz za sindikate in ostale interesne skupine. Predstavljeni veljavni odstotki (%) na lestvici, kjer je 1 pomenilo število se povečuje, 2 – Stanje ostaja enako prejšnjim letom in 3 – število se zmanjšuje

²⁴⁸ Intervju s predstavnikom ZDUS, aktivno interesno skupino, ki svoje pobude največkrat naslavlja na MDDSZ.

²⁴⁹ V procesu demokratičnega prehoda je število nestranskih, neodvisnih in prostovoljnih interesnih organizacij v Sloveniji hitro naraslo. V letu 1998 je bila tako podana napoved, da ima Slovenija velike možnosti razvoja aktivne družbe, visoko stopnjo participacije in sodelovanja interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik (Fink-Hafner 1998 v Krašovec 2002, 190).

Slika 7.10: Javna uprava se v zadnjem desetletju v svojem delovanju sooča z zahtevami okolja, vidnih po odgovorni, odzivni, legitimni ter učinkoviti javni službi.



* Primerjava odgovorov sindikatov in ostalih interesnih skupin. Predstavljene povprečne ocene (AS) na lestvici od 1 do 5, kjer je 1 pomenilo Sploh ne soglašam in 5 – Močno soglašam²⁵⁰

Če javni uslužbenci menijo, da morajo način dela kar najbolj približati uporabnikom javnih storitev, pa interesne skupine pravijo, da temu v praksi ni čisto tako, saj je javna uprava v procesih oblikovanja javnih politik še vedno preveč zaprta do pobud interesnih skupin. Nova javna služba sicer zagovarja stališče, da se morajo javne službe prizadevati za uresničitev javnega interesa, ki mora biti utemeljen na državljanih ter na graditvi občutka pripadnosti (Denhardt in Denhardt 2011, 65), ampak naša raziskava kaže, da interesne skupine ugotavljajo, da javne službe s svojo servisno funkcijo za državljanke, še ne pomagajo (zadosti) v artikuliranju interesov uporabnikov javnih storitev in si ne prizadevajo, da bi bil glavni cilj javne službe, delovanje za javni interes in za javno dobro (glej Sliko 7.10).

²⁵⁰ Zaradi lažje primerljivosti rezultatov je bila lestvica rekodirana. Prvotno je 1 pomenilo Sploh ne soglašam, 2 – Ne soglašam, 3 – Niti soglašam niti ne soglašam, 4 – Soglašam, 5 – Močno soglašam in 6 – Ne vem/ne morem oceniti.

Ko poskušamo ovrednotiti vse pridobljene podatke, opazimo, da javni uslužbenci ocenjujejo, da je javna uprava v Sloveniji do delovanja interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik bolj odprta²⁵¹ v primerjavi s stanjem pred desetimi leti, po drugi strani pa interesne skupine (sindikati in ostale interesne skupine) v naši raziskavi sicer menijo, da je temu res tako, a je javna uprava še vedno preveč zaprta do njihovih pobud v procesih oblikovanja javnih politik. Intervjuji so razkrili, da je ocena sodelovanja, odvisna od intenzitete sodelovanja interesnih skupin z javnimi uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik. Opažamo pa tudi, da interesne skupine po eni strani govorijo o prevladi klasičnega (zaprtega) upravljanja, po drugi strani pa že opažajo nekatere zaznave pozitivnih sprememb²⁵² v slovenski upravi v primerjavi s stanjem izpred desetih let. Interesne skupine še zaznavajo, da sodobne javne službe še vedno nimajo za glavni cilj delovanje za javni interes ter za javno dobro. Glede na navedeno je videti, da je to v nasprotju z razumevanjem pristopa nove javne službe, ki poudarja, da je vloga oblasti oziroma ministrstev, da zastopajo interese državljanov ter interesnih skupin, kot tudi, da omogočajo skupno oblikovanje javnih politik ter spodbujajo javne razprave in skupno oblikovanje javnega interesa. Predstavniki interesnih skupin so nam v intervjujih tudi razkrili, da bi se morala javna uprava v Sloveniji po njihovem prepričanju reševanja javnopolitičnih problemov lotiti sistemsko ter pri poizvedbah dejanskega (upravnega) stanja vključiti civilno družbo ter pri oblikovanju končnih javnih politik upoštevati tudi mnenje državljanov. Pravzaprav že pristop koncepta nove javne službe zagovarja vključenost državljanov, ki pomeni korak stran od odtujenosti, kar pa je značilnost klasičnega pristopa upravljanja (Brezovšek in Bačlija 2010).

²⁵¹ O tem tudi Krašovec (2002, 177).

²⁵² Zaradi rabe interneta in ostalih modernih tehnologij se je izboljšala dostopnost ministrstev, kar po mnenju predstavnikov interesnih skupin olajšuje njihovo komunikacijo z javnimi uslužbenci, prav tako pa so interesne skupine na račun spletnih strani bolj informirane o javnih politikah ministrstva. Predstavniki interesnih skupin že zaznavajo spremembe v zavesti javnih uslužbencev za sodelovanje z interesnimi skupinami ter vključevanje interesnih skupin v procese oblikovanja javnih politik. Zadovoljiv pravni okvir v procesih oblikovanja javnih politik predstavlja še Resolucija o normativni dejavnosti, vendar so njena načela in priporočila v zadnjem času velikokrat kršena (števec kršitev CNVOS kaže, da je bilo med 1. 3. 2012 in 28. 9. 2012 kar 81 % kršitev). Hkrati pa obstaja zavedanje med predstavniki interesnih skupin, da obstoj zakonskih mehanizmov v Sloveniji še ne pomeni, da so učinkoviti ter vplivajo na izboljšave sodelovanja z javnimi uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik. Prav tako pa predstavniki interesnih skupin menijo, da je časovni okvir sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov, ki je opredeljen s trajanjem od 30 do 60 dni, prekratek.

Vendar glede na podatke naše opravljene raziskave menimo, da kljub temu, da se je število interesnih skupin v zadnjem času povečalo in da so vrednote civilne družbe pozitivneje ocenjene, se marsikaj v Sloveniji v sodelovanju med interesnimi skupinami in med javnimi uslužbenci ni spremenilo že vrsto let. Temu pritrjuje tudi raziskava Ogledalo vladi 2009/2010, ki pa je hkrati še razkrila, da med leti 2006 in 2010 ni bilo bistvenega izboljšanja odprtosti ministrstev in da je opazna splošna nizka stopnja vključevanja javnosti v procese oblikovanja javnih politik (Divjak 2011). Celo več, nekatera ministrstva so bila leta 2010 do delovanja javnosti še bolj zaprta kot leta 2006, pa čeprav je bilo med omenjenima letoma opazno izboljšanje prakse vključevanja javnosti v procese oblikovanja javnih politik (Divjak 2011). V naši raziskavi pa smo ugotovili drugače. Saj smo razkrili, da je javna uprava v Sloveniji do delovanja interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik bolj odprta v primerjavi s stanjem pred desetimi leti. Hkrati pa smo v naši analizi v letu 2012/2013, podobno kot že pred petnajstimi leti (glej Fink-Hafner 1998) ugotovili, da odpiranje vlade še vedno poteka predvsem zaradi pritiska interesnih skupin ter njihove iniciative za sodelovanje z javno upravo. Tako se strinjamo s Krašovčevo (2002, 205), ki ugotavlja, da slovenska interesno-skupinska javnopolitična podarena vsaj deloma obvladuje nekaj dejavnikov moči. Vendar je njeno delovanje v procesih oblikovanja javnih politik velikokrat odvisno od ostalih javnopolitičnih podaren, zato ima praviloma interesno-skupinska javnopolitična podarena v Sloveniji manjšo moč. Glede na podatke, pridobljene v naši raziskavi, se lahko strinjamo tudi s Hačkom (2009, 197), ki pravi, da so stiki javnih uslužbencev s predstavniki interesnih skupin v procesih oblikovanja še vedno preredki. Če pa predstavniki interesnih skupin že vzpostavijo stik z javnimi uslužbenci, pa naletijo na neodzivnost javnih uslužbencev, ali pa javni uslužbenci samo formalno izpolnijo določeno obveznost ter jih poslušajo, vendar se interesnih skupin pri končno oblikovani določeni javni politiki ne upošteva ali pa so pobude, mnenja in stališča, ki jih interesne skupine posredujejo javni upravi, le deloma upoštewane. Spoznavamo, da bi morala slovenska uprava v večji meri vključiti uporabnike javnih storitev v svoje delovanje ter njihovo participacijo tudi spodbujati (o tem tudi Axelssonova 2010). V večji meri morajo torej javni uslužbenci upoštevati uporabnike javnih storitev, saj so vplivi njihove participacije pomembni za razvoj organizacije kot tudi za javno korist (Cavaye 1995).

Na podlagi izvedenih družboslovnih intervjujev s predstavniki interesnih skupin in na podlagi opravljenih anket med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve ter Ministrstva za obrambo smo oblikovali tabelo (glej Tabelo 7.5), v kateri na shematičen način prikazujemo identificirane prednosti, slabosti, priložnosti, kot tudi morebitne nevarnosti v procesih oblikovanja javnih politik, za katere menimo, da so ključne za nadaljnjo obravnavo ter predvsem za upoštevanje v smeri (popolne) uveljavitve elementov koncepta nove javne službe v javni upravi v Sloveniji.

Tabela 7.5: Prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti uveljavitve koncepta nove javne službe

Prednosti	Slabosti	Predlogi
Spletne strani ministrstev, elektronsko poslovanje ter ostale sodobne tehnologije omogočajo lažji dostop za uporabnike javnih storitev ter vplivajo na njihovo boljšo obveščenost in omogočajo lažje komuniciranje z javnimi uslužbenci.	Prevelik vpliv na sodelovanje z uporabniki javnih storitev ima (vsakokrat) vladajoča koalicija.	Nadaljevati vzpostavljen kooperativen, odprt, transparenten in vključujoč odnos z uporabniki javnih storitev.
		Imenovati predstavnika v organizaciji za sodelovanje z nevladnimi organizacijami.
		Več pozornosti nameniti strokovnosti javnih uslužbencev ter njihovemu nenehnemu izpopolnjevanju.
Priložnosti	Nevarnosti	
Dosledno spoštovanje določil Resolucije o normativni dejavnosti in drugih pravnih okvirjev v Sloveniji ter vključevanje ključnih deležnikov v presojo predpisov in skrb za upoštevanje predlogov uporabnikov javnih storitev.	Dolgotrajno neupoštevanje uporabnikov javnih storitev lahko vodi k apatičnosti družbe (v smislu občutka nemoči, »saj nič ne pomaga, če smo aktivni ter povemo svoje mnenje, saj se nas tako ne upošteva«).	

7.3 Nova javna služba: »javni uslužbenci bolj služiti kot upravljati«

Nova javna služba je po mnenju Brezovška in Bačlije (2010, 111) upravljavska stvarnost, ki s svojimi načeli spodbuja izboljšanje javnih storitev za državljane, prav tako pa nova javna služba spodbuja povezovanje državljanov, interesnih skupin z javnimi uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik. V primerjavi s klasičnim pristopom upravljanja, ki je zagovarjal objektivno in vrednostno nevtralno upravo ali pa z novim upravljanjem javnega sektorja, kjer so bili javni uslužbenci odgovorni samo trgu, pa pristop nove javne službe obravnava (družbeno) odgovornost uprave celoviteje. Kajti koncept nove javne službe od javnih uslužbencev pričakuje, da se odzivajo na državljanska stališča in da se izgrajuje družbena odgovornost, saj je pomembna vrednost upravljanja pod načeli nove javne službe, prav v služenju za državljane (Denhardt in Denhardt 2011). Robert Denhardt in Janet Denhardt sta leta 2000 v svojem delu *The New Public Service: Serving Rather than Steering* opredelila značilnosti koncepta nove javne službe, za katero pravita, da je »gibanje, zgrajeno na delu demokratičnega državljanstva, skupnosti in civilne družbe, organizacijskega humanizma in teorije javnega diskurza«. Omenjena avtorja menita, da mora biti v demokratični družbi skrb za demokratične vrednote glavni način upravljanja. Zato predlagata sedem načel nove javne službe, kjer je glavna naloga javnega uslužbenca pomoč državljanom, da artikulirajo in zadovoljijo interese v procesih oblikovanja javnih politik. V nadaljevanju omenjena načela povezujemo z izsledki našega empiričnega raziskovanja.

1. Služi bolj kot upravljaj. Zelo pomembna vloga javnega uslužbenca je pomoč državljanom pri procesih oblikovanja javnih politik. Omenjena vloga je pomembna bolj kot pa poskus nadzora ali upravljanja skupnosti v nove smeri (Denhardt in Denhardt 2000).

Podatki naše empirične raziskave razkrivajo, da imajo javni uslužbenci obeh anketiranih ministrstev najpogostejše stike s svojimi sodelavci ter z drugimi javnimi uslužbenci z istega področja javnih politik. Kar po mnenju Turkeyilmaza (2011) vpliva na kvalitetno izvajanje javnih služb za državljane. Redkeje pa imajo javni uslužbenci Ministrstva za obrambo in Ministrstva za delo, družine in socialne zadeve v procesih oblikovanja javnih politik stike s predstavniki interesnih skupin.

Glede na opravljeno empirično raziskavo spoznavamo, da javni uslužbenci menijo, da je sodelovanje z interesnimi skupinami potrebno zaradi pridobivanja dodatnih informacij in podatkov za sprejemanje kvalitetnih javnih politik. Ampak, če se navežemo na Escobarja (2013), mora biti narejen tudi preskok iz »tehnokratskega (nanašajoč se na tehnobirokrate ali tehnobirokratsko birokracijo) v participativno oblikovanje javnih politik«, kar pa ne moremo (povsem) trditi za Slovenijo. Vendar se očitno relativno bolj odprta javna uprava do interesnih skupin le kaže v oblikovanju komisij, strokovnih skupin na ministrstvih; gre za t. i. srečanja z interesnimi skupinami v okviru institucionaliziranega kanala sodelovanja. Vseeno pa se nam poraja odgovor, da bi morale biti v slovenski upravi prisotne več participativne in svetovalne participacije uporabnikov javnih storitev (po Mumfordu 1979), ki bi prinesla boljše izmenjavanje izkušenj med državljani in javnimi uslužbenci. Pravzaprav bi morali javni uslužbenci prekiniti tradicionalno rutinsko delo ter v svojo obrt, ki zahteva znanje in izkušnje v večji meri (od prvih faz oblikovanja javnih politik) vključiti državljane ter jim bolj služiti, kot pa upravljati.

2. Javni interes je cilj, ne posredni produkt. Javni upravljavci morajo prispevati k izgradnji kolektivne, skupne predstave o tem, kaj je to javni interes. Cilj ni iskanje hitrih rešitev, vodenih prek individualnih izbir. Bolj kot to, gre za ustvaritev skupno deljenih interesov in skupne družbene odgovornosti (Denhardt in Denhardt 2000).

V zadnjih desetih letih se je v Sloveniji spremenilo vključevanje uporabnikov javnih storitev v procese oblikovanja javnih politik. Opaža se (nekoliko) spremenjen odnos javnih uslužbencev do interesnih skupin. Glavni razlog za to je očitno prepričanje javnih uslužbencev, da sodelovanje z interesnimi skupinami v procesih oblikovanja javnih politik prinaša obojestransko korist ter odpira nove poglede na oblikovanje določene javne politike. Težave se pojavijo pri upoštevanju predlogov, ki jih prispevajo uporabniki javnih storitev, saj so uporabniki javnih storitev velikokrat poslušani (morda tudi samo toliko, da se zagotovi formalna obveznost), premalokrat pa so upoštevani v oblikovanju končnih javnih politik. Prav tako pa je problem obveščanja sodelujočih se o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj (načelo transparentnosti), ali pa imajo interesne skupine v procesih oblikovanja javnih politik pogosto na voljo premalo časa za dajanje pripomb ali predlogov (načelo pravočasnosti). Torej je preveč kršenja Resolucije o normativni dejavnosti (Ur. l. RS, št. 95/2009), ki sicer odprtost uprave v procesih oblikovanja javnih politik do javnosti nalaga celotni javni upravi v Sloveniji.

Tako v anketah kot v intervjujih s predstavniki interesnih skupin pa smo še ugotovili, da je težava, ker se uporabnike javnih storitev v procese oblikovanja javnih politik in v javne diskurze ne vključuje dovolj zgodaj, torej od začetnih faz priprave javnih politik (načelo odprtosti, načelo odzivnosti).

3. Razmišljaj strateško, ravnaj demokratično. Politike in programi, ki naj bi zadovoljevali javne potrebe, so lahko najučinkovitejše in najodgovorneje doseženi prek skupnih naporov in procesov, v katerih je doseženo sodelovanje (Denhardt in Denhardt 2000).

V Sloveniji je k večji dostopnosti in odprtosti ministrstev pripomogla (upo)raba novejših tehnologij (spletne strani ministrstev, e-Uprava, različne aplikacije ipd.), kot tudi vzpostavljen pravni okvir sodelovanja (resolucija, poslovnik vlade ter drugi zakonski okviri in priročniki) med uporabniki in javnimi uslužbenci. Kljub vsemu pa morajo vladni organi v Sloveniji večjo skrb nameniti svojemu delovanju, ki naj bo vzor prevzemanja demokratične odgovornosti, spoštovanja pravnih načel ter hkrati vzor učinkovitosti.²⁵³ Interesne skupine so danes bolj organizirane, prav tako je s strani javne uprave mogoče zaznati pozitivnejše vrednotenje delovanja civilnodružbenih akterjev. Imajo pa interesne skupine po večini tudi institucionaliziran kanal sodelovanja z javno upravo. Morda se javni diskurz v določenem časovnem obdobju manjša, vendar so tudi v Sloveniji že vidne spremembe v procesih oblikovanja javnih politik (zavest, da se s sodelovanjem lahko oblikujejo kvalitetnejše javne politike) ter se počasi razvija stalnejši kooperativni odnos med javno upravo in njenimi uporabniki.

4. Služi državljanom, ne uporabnikom. Javni interes se kaže v diskurzu o skupnih vrednotah, bolj kot v seštevanju individualnih interesov. Zaradi tega javni uslužbenci ne morejo le reagirati na zahteve uporabnikov, pač pa se morajo pretežno usmeriti na graditev razmerja zaupanja in sodelovanja med in z državljani (Denhardt in Denhardt 2000).

Javni uslužbenci razloge za sodelovanje z interesnimi skupinami vidijo v pridobivanju informacij in podatkov za sprejemanje kvalitetnih javnih politik, za zmanjšanje težav pri implementaciji javni politik ter v večji legitimnosti sprejetih javnih politik. Še vedno je iniciativa po sodelovanju v procesih oblikovanja javnih politik na strani interesnih skupin (podobno kot že pred petnajstimi leti).

²⁵³ Končno oblikovane javne politike morajo biti rezultat upoštevanja demokratičnih enakosti, poštenosti in vključevanja pravic različnih družbenih akterjev (Ingraham in Ban 1988; Ingraham in Rosenbloom 1989).

Zanimivo je še dejstvo, da smo tako v anketah, kot v družboslovnih intervjujih uporabnikov javnih storitev, pridobili odgovor, da so javni uslužbenci v Sloveniji še vedno premalo strokovni, da imajo premalo znanja in da so še vedno preveč birokratski ter jim primanjkuje volje po sodelovanju z uporabniki javnih storitev. Lahko pa rečemo, da se javni uslužbenci že zavedajo pomena, da imajo v procesih oblikovanja javnih politik v ospredju državljana (kar zagovarja koncept NJS) in ne potrošnika/uporabnika (kar poudarja NUJS). Saj so se javni uslužbenci v večji meri strinjali, da se je treba v procesih oblikovanja javnih politik približati državljanu ter da ni toliko pomembno, da procesi oblikovanja javnih politik predstavljajo merilo uspešnosti in učinkovitosti dela javnih uslužbencev.

5. Odgovornost ni preprosta. Javni uslužbenci morajo biti pozorni na še kaj več, kot je trg, spoštovati morajo ustavo, zakone, vrednote skupnosti, politične norme, profesionalne standarde in interese državljanov (Denhardt in Denhardt 2000).

Raziskava Ogledalo vladi 2009/2010 razkriva, da je pomembno, da ministrstva izvajajo sistemsko izobraževanje javnih uslužbencev o vključevanju javnosti v procese oblikovanja javnih politik. Javni uslužbenci morajo v procesih oblikovanja javnih politik zasledovati načelo odgovornosti, ki ga resolucija (2009) opisuje, kot »ravljanje organa po pravilih stroke, spoštovanje hierarhije pravnih aktov, sistemizacija prava in nomotehnik«. Vendar morajo javni uslužbenci, kot smo izvedeli v enem od intervjujev, znati uporabiti komentarje in predloge civilne družbe. Obenem pa se morajo zavedati, da vse metode vključevanja javnosti niso primerne za oblikovanje določene javne politike. Javni uslužbenci se morajo znati odzivati na državljanska stališča, saj so odgovorni tako za procese kot za rezultate.

6. Ne ceni ljudi le po produktivnosti. Osebe javnega prava in mreže, v katerih sodelujejo, bodo bolj verjetno uspele na dolgi rok, če delujejo prek procesov sodelovanja in skupnega vodenja, temelječega na spoštovanju vseh ljudi (Denhardt in Denhardt 2000).

Ugotavljamo, da je v Sloveniji delovanje interesnih skupin v očeh javne uprave včasih videno kot ogrožajoče. Tudi predlogi interesnih skupin se ne upoštevajo, vsaj ne v celoti. Uporabniki javnih storitev v Sloveniji še opozarjajo na neobveščenost, premajhno motiviranost ter strokovnost javnih uslužbencev. Kritični pa so celo javni uslužbenci sami do sebe, ko pravijo, da je uprava v Sloveniji še vedno preveč birokratska in da ni v službi državljanov.

Če pa primerjamo današnje upravno delovanje v primerjavi s takšnim, kot je bilo pred desetimi leti, lahko poudarimo, da se je spremenilo, izboljšalo in gre v smeri približevanja načelom, ki jih poudarja koncept nove javne službe, saj javni uslužbenci v procese oblikovanja javnih politik ter v različne javne diskurze (že) vključujejo uporabnike javnih storitev. Javni uslužbenci pri tem še navajajo, da je do večje odprtosti javne uprave za pobude interesnih skupin prišlo tudi zaradi napredka družbe, kot še zaradi večjih potreb po interdisciplinarnem (so)delovanju.

7. Ceni aktivno državljanstvo in javne storitve nad podjetništvom. Javni interes se lažje uresničuje preko javnih uslužbencev in državljanov, ki so bolj zavezani k majhnim prispevkom do družbe, kot pa podjetniških managerjev, ki ravnajo, kot da bi bil javni denar tudi njihov (Denhardt in Denhardt 2000).

V anketah smo ugotovili, da javni uslužbenci (že) menijo, da je treba način dela javne uprave kar najbolje približati uporabnikom javnih storitev. Javni uslužbenci se v manjši meri strinjajo, da morajo storitve javne uprave predstavljati merilo uspešnosti in učinkovitosti. Brezovšek in Bačlija (2010, 98) menita, da je pri novi javni službi v ospredju aktivno državljanstvo ter zadovoljstvo uporabnika javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, ne pa učinkovitost ter doseganje produktivnosti in učinkovitosti upravljanja. Zato lahko rečemo, da v Sloveniji opažamo že pozitivne trende k vpeljavi takšnih (demokratičnih) javnih storitev, ki so nad podjetništvom. Prav tako pa smo v anketah z javnimi uslužbenci spoznali, da se javni uslužbenci v veliki meri strinjajo, da je treba upravljanje čim bolj približati državljanom. Hkrati pa smo zaznali, da javni uslužbenci v veliki meri tudi menijo, da morajo v procesih oblikovanja javnih politik aktivno sodelovati s predstavniki interesnih skupin. Naj dodamo, da smo v intervjujih s predstavniki interesnih skupin še izvedeli, da je interesnim skupinam pomembno, da bi javni uslužbenci vlagali v razvoj človeških virov, v svojo izobraženost in v strokovnost svojega delovanja. Prav tako je po mnenju predstavnikov interesnih skupin pomembno sledenje javnemu interesu ter upoštevanje predlogov državljanov, saj lahko dolgotrajno neupoštevanje pripomb in predlogov, podanih s strani interesnih skupin, postopoma vodi v apatično družbo ter v odtujenost javne uprave od državljanov, kar pa je v nasprotju z načeli koncepta nove javne službe.

8. Sklepne ugotovitve in verifikacija teze

Ob vseh reformah javne uprave ter poskusih njihove splošne uveljavitve se je treba vsaj do določene mere zavedati, da je kakršnokoli uveljavljanje novih konceptov javne uprave v posameznih državah (lahko) determinirano z upravno tradicijo, kot še s posameznimi institucionalnimi omejitvami držav (Toonen 2001). Dejstvo pa je, da klasična zaprta uprava ni več primerna za današnji čas, saj so njene prakse postale zastarele (Hughes 2003). Kajti na upravno delovanje je vplival proces modernizacije (tudi globalizacije), spremenila se je vloga uprave, stare vrednote (temelječe na nadzoru, na togosti, preveliki centraliziranosti ter tipični hierarhični organiziranosti uprave) so zamenjale postmoderne vrednote, temelječe na interakciji in javnemu diskurzu (McSwite 1997; Habermas 1994a in 1994b). Javna uprava je tekom preteklega stoletja res doživela vrsto sprememb in se soočala z različnimi izzivi. Slednji so danes vidni predvsem v potrebi po povezovanju javne uprave in demokracije (Ackerman 2000), kar se vidi v izpostavljanju ideje služenja državljanom, ko slednji »od oblasti pričakujejo, da jih bo slišala in se na njihove želje ter interese tudi odzvala« (Denhardt in Denhardt 2011, 65–67). Dandanašnja javna uprava je tako pod velikim pritiskom, saj imajo uporabniki javnih storitev vedno večja pričakovanja (Peters 2010, 642). Poudarek pa je v služenju državljanom in ne več (zgolj) uporabnikom, kakor je zagovarjal pristop novega upravljanja javnega sektorja, katerega zaton je sprožil iskanje novih paradigem v javni upravi (Brezovšek in Bačlija 2010). Vse bolj se namreč zdi, da možen odgovor na (sodobne) izzive javne uprave ponuja koncept nove javne službe, saj kot menita Denhardt in Denhardt (2000), mora danes javno upravljanje in vladanje temeljiti na konceptu nove javne službe. In čeprav je meja med konceptoma NUJS in NJS zelo tanka, ju Denhardt in Denhardt (2007, 60) zelo jasno ločujeta, saj je pomembna razlika med omenjenima pristopoma ravno v razvijanju javnih služb in v oblikovanju takšnih postopkov ter programov, ki so namenjeni služenju potrebam demokratične družbe ter državljanom preko odprte javne uprave in njene povečane senzibilnosti za interese civilne družbe. Tako ni več pomembno zgolj doseganje učinkovitosti, ko so državljani uporabljeni le za realizacijo zelenih rezultatov, ampak so državljani v konceptu nove javne službe nosilci vrednot in norm (Denhardt in Denhardt 2003, 166), zato jim je potrebno omogočiti pot (dostop) do javne uprave, če se le da, pa tudi vpliv na oblikovanje javnih politik. Državljani namreč od oblasti pričakujejo, da jih bo slišala in se na njihove želje oziroma interese tudi odzvala (Denhardt in Denhardt 2011, 65–67).

Menimo, da je z vidika delovanja uprave tovrstna odprtost sodobne države do državljanov, tista pot, ki omogoča odprte procese oblikovanja javnih politik in (skupno) doseganje javnega interesa in javnega dobrega. Kar pomeni, da je sodobna uprava dejansko zainteresirana za večjo participacijo državljanov v procesih oblikovanja javnih politik in da jim omogoča tudi dejanski vpliv na končno oblikovane javne politike.

8.1 Kritični pogledi na uporabljene teoretične vidike v doktorski disertaciji

Za preučevanje javne uprave in njenih (možnih) reform smo se opirali na različne teoretske premise (glej Tabelo 8.1).

Tabela 8.1: Spremembe javne uprave po avtorjih

Spoznavanje možnosti in zmožnosti uveljavljanja klasičnega modela javne uprave

Weber 1918; 1919, Wilson 1887, Goodnow 1900.

Vprašanje odnosov med uradniki (birokrati) in politiki v procesih oblikovanja javnih politik

Aberbach, Putnam in Rockman 1981, Peters 1986; 1987.

Postavitev temeljev za vključevanje uporabnikov v procese zagotavljanja javnih storitev

Hirschman 1970.

Uveljavljanje principov delovanja zasebnega sektorja v javno upravo – novo upravljanje javnega sektorja (NUJS): decentralizacija; vpeljava profesionalnega menedžmenta; standardizacija merjenja; nadzor nad učinki in izločki; modernizacija javne uprave

Hood 1991; 1995, Osborne in Gaebler 1992, Kickert 1997, Pollitt in Bouckaert 2004, Kettl 2005, Pollitt 2007, Osborne 2009, Dahlström in Peters 2010.

Uveljavljanje koncepta nove javne službe (NJS) in problematika povezovanja javne uprave in demokracije

Denhardt 1981; 1987; 1991; 1993; 1998, Ackerman 2000, Denhardt in ostali 2002, Harmon in Mayer 1986, Habermas 1994a; 1994b, Perry 2007, Denhardt in Denhardt 2000; 2003; 2007; 2011.

Kljub vrsti sprememb, ki jih je doživela uprava tekom zgodovine, pa ta po Pečaričevem (2011a) prepričanju še vedno temelji na zapuščini Webrove birokratske organizacije. Kot pozitivne prednosti njegove organizacije lahko izpostavimo nekatere. To so: stabilnost, preciznost, disciplina, zanesljivost upravljanja. A se moramo hkrati strinjati že z Webrovimi (1980) ugotovitvami, »da je realna birokracija manj optimalna ter učinkovita, kot je njegov idealni tip«. Vzpostavljen red in kontinuiteta delovanja res zmanjšujeta možnost konfliktov v organizaciji, vendar je v kriznih situacijah birokratsko vodstvo neuspešno, ker so birokrati preveč naučeni ter opravljajo rutinska dela. V času hitrih družbenih sprememb, ko okolje ni več stabilno ter homogeno, pa je postalo jasno, da je ravno ta nezmožnost prilagajanja koncepta birokratske organizacije postala ovira, kar ima za posledico nove spremembe (oblikovanje novih konceptov). Države so v ekonomski in drugih krizah pričele z iskanjem drugačnih oblik upravljanja po vzoru iz zasebnega sektorja, tako je tradicionalni model administracije postal nezadovoljiv, vzpostavilo se je novo upravljanje javnega sektorja (NUJS). Omenjeni pristop je združeval poslovno administriranje, integrirano na področju javne uprave in si prizadeval za zmanjšanje obsega in področij delovanja države (Osborne in Gaebler 1992). Kot pozitiven doprinos in kot najbolj pomembno v okviru pristopa NUJS pa menimo, da je njegovo pomikanje javnih politik (že) bliže uporabnikom javnih storitev ter prilagodljivost upravljanja okolju, o čemer je pisal že Lane (1994). Vseeno pa ima tradicionalni model klasične javne uprave, utemeljen na idejah Webra in Wilsona, tudi obdržljive elemente, pri čemer se navezujemo na Foxa in Millerja (1995). Omenjena avtorja menita, da je pozitiven doprinos upravljanja v klasičnem pristopu ta, da temelji na zakonitosti postopkov, na odgovornosti, na poudarjanju odprtosti javne uprave, prav tako pa je pomemben element klasičnega upravljanja še poudarjanje javnega interesa. Kar se tiče novega upravljanja javnega sektorja, pa se strinjamo z Minogue (2001), ki meni, da je pozitiven doprinos novega upravljanja javnega sektorja v tem, da se je znotraj njegovih načel večja usmerjenost že namenila uporabnikom javnih storitev. A so po drugi strani jasne tudi slabosti pristopa: javne storitve so se poslabšale in ne izboljšale, vidna je precejšnja demoralizacija javnih uslužbencev, odgovornost je preveč zabrisana, prav tako pa so dokazi o učinkovitosti precej nedoločni (Pečarič 2011a). Večja pozornost je bila v okviru pristopa novega upravljanja javnega sektorja res usmerjena k uporabnikom, vseeno pa je novo upravljanje javnega sektorja premalo naredilo v smeri aktivne državljanske vloge pri oblikovanju javnih politik (Brezovšek in Bačlija 2010).

Prav tako pa so bili tudi v klasičnem upravljanju, posamezniki le nosilci depersonaliziranih vlog (politik, javni uslužbenec, uporabnik) ter ostajali brez glasu, saj webrove ideje ne vsebujejo ideje sodelovanja, pogajanj, participacije, prostega in neomejenega pretoka informacij, inovacij in sporazumov, ki temeljijo na kompromisih ter na medsebojnem razumevanju ter uravnoteženi porazdelitvi moči in ostalih virov. Bistvo demokracije in demokratične uprave pa je ravno v spodbujanju participacije, v skupnem sodelovanju, ali če rečemo v partnerstvu države z državljani. Tem vzgibom je delno sledil že koncept dobrega upravljanja (ang. Good Governance), za katerega Pečarič (2011a) meni, da »gre za pravni pojem, ki se pogosto pojavlja kot standard za pravičnost v upravi ter za transparentnost sprejemanja javnih politik, ali pa za izboljšanje razmerja med državo in državljani«. Menimo, da mora biti (demokratična) javna uprava usmerjena v upoštevanje želja uporabnikov, kar je že upoštevano v načelih dobrega upravljanja. Omenjena načela poudarjajo pomen participativnega upravljanja, kjer je pomemben splošni družbeni konsenz ter je poudarjena družbena odgovornost, transparentnost, odzivnost, učinkovitost ter uspešna, pravična in vključujoča država. Koncept dobrega upravljanja izpostavlja pomen družbe tudi nasprotuje novemu upravljanju javnega sektorja, ki zagovarja vrednote trga. Saj koncept novega upravljanja javnega sektorja opredeljuje pomen klienta, uporabnika, potrošnika javnih storitev (povezava na zasebni sektor), dobro upravljanje pa vzpostavi pomen večje odzivnosti države do njenega sistema državljanov, odgovornosti, transparentnosti javnega sektorja. Pomemben prispevek dobrega upravljanja najdemo še v njegovem prizadevanju, da se pri oblikovanju javnih politik upošteva manjšine ter da upravljanje zagotavlja možnost podajanja mnenj najbolj ranljivim družbenim skupinam (Good governance 2004). Slovenska zakonodaja pojem dobrega upravljanja omenja le v Zakonu o varuhu človekovih pravic (Ur. l. RS, št. 71/93), in sicer v tretjem členu, kjer opredeljuje, da se lahko »varuh pri svojem delu ravna po načelih dobrega upravljanja«. Načelo pa je omenjeno še v 41. členu Listine o temeljnih pravicah, ki je vključena v Lizbonsko pogodbo. Kakorkoli, menimo, da je sodelovanje državljanov v javnih procesih nepogrešljiv del demokracije, saj morajo deliberativni procesi stremeti k razvijanju različnih recipročnosti, da spodbujajo skupno razumevanje in ustvarjajo med državljani konsenz. V procesih oblikovanja javnih politik je pomembno vzpostavljanje partnerstva, to je sodelovanja med upravo in državljani (Brezovšek in Bačlija 2010).

Ali kot pravita Fox in Miller (1995, 128): »država bo še naprej vladala in upravljala, vendar bolj, ko bodo razmerja med državljani avtentična, manj bo država »oni« in vse bolj bo »mi«. Upravno – demokratični procesi, ki bodo nujni, še posebej v času izhoda iz krize in obnavljanja gospodarstva, morajo voditi k vključenosti za državljane, prerasti je treba značilno nezadovoljstvo državljanov, njihov skepticizem in povečani cinizem do vlade. In le visoka stopnja sodelovanja med vsemi stranmi (akterji) v družbi ter raba javnega diskurza lahko obvaruje državo pred centrifugalnimi silami (prav tam 1995). Nova generacija javne uprave bo potrebovala nov ter drugačen duh. Zato je pomemben premik z »oni« na »mi«, iz »države« na »državljan«. Strinjamo se s Pečaričem (2011a), ki meni, da prav sodobno spremenljivo družbeno okolje zahteva hitre odzive, večjo prilagodljivost, (nenehno) vključevanje inovacij (ravno zaradi hitrih družbenih sprememb), zato bodo morale sodobne uprave narediti preskok, dozdajšnja administracija pa bo morala postati demokratična uprava, kjer bodo pomembni ljudje: javni uslužbenci in državljani ter njihovo skupno sooblikovanje javnih politik. Seveda se ob pojavu demokratičnega deficita pojavi misel, da država ni odigrala svoje vloge. Bovaird in Martin (2004) zato omenjata, da se pojavljajo zahteve, da se demokratični model participacije državljanov v vseh javnih zadevah razširi, da se omogoči državljanom sodelovanje v procesih oblikovanja javnih politik. Zato se morajo oblikovalci javnih politik začeti zavedati pomena vključevanja državljanov v procese oblikovanja javnih politik, že od prve faze naprej, kot so nam v intervjujih razkrili tudi predstavniki interesnih skupin. Upravljanje ima namreč v sodobni demokratični državi zelo malo opraviti z ukazovanjem in nadzorom, zato pa vedno več z dogovarjanjem in pogajanjem z državljani (Haček 2001). Prav klasično upravljanje pa se je s svojimi načeli (togost, zaprtost, nadzor) oddaljilo od potrebe, da prisluhne državljanom, kar je pripeljalo do (sodobnega) demokratičnega deficita. Pokazalo se je, da je ključni problem v procesih oblikovanja javnih politik prav odsotnost spodbud ter v zmanjšanju vključevanja različnih interesov družbe. Rešitev pa se pojavlja v zavzemanju za idejo participacije, aktivne vpletenosti oziroma deliberacije, katere izhodiščna ideja je, da je demokracija organizirana na način, ki bi in bo omogočal široko razpravo med različnimi zainteresiranimi predstavniki oblasti in družbe. Takšno delovanje pa bo, kot pravi Dryzek (2000), vodilo k boljšemu, bolj racionalnemu ter inkluzivnemu oblikovanju javnih politik. Prav tako pa je pomembno, da je javno delovanje čim bolj poenoteno ter vključuje razumevanje v javnosti izraženih potreb in interesov. Omogoča pa tudi večjo moralno zavezanost državljanov, kot še večjo relevantnost znanja.

Spremembe javne zavesti pa je lahko doseči s spremenjenim odnosom do javnega in javnosti ter z večjo vpletenostjo akterjev družbe v družbene aktivnosti, obenem pa se že v institucionalnem pogledu izpostavlja potreba po vnosu večje odprtosti oblasti (Putnam 2000). Postalo je jasno, da je čas za zamenjavo birokracije s pripravljenostjo na javni diskurz. Od javnih uslužbencev se tako danes pričakuje, da bodo služili državljanom in da bodo delovali pravilno ter ustrezno (Harmon in Mayer 1986). Pravzaprav je koncept nove javne službe s poudarjanjem odprtosti pomemben za sedanjo demokratično upravo. Odprto upravljanje naj bi zagotavljajo večjo vključenost državljanov ter njihovo participacijo v procesih oblikovanja javnih politik in hkrati ponujalo državljanom možnost izgrajevanja družbene odgovornosti (Denhardt in Denhardt 2007). Lažje komuniciranje med akterji kot večja informiranost v upravi, pa je olajšano tudi na račun informacijske tehnologije (Snjikers 2005). Vendar je treba pri komuniciranju paziti, da informacije res služijo javnim politikam (Bovaird in Martin 2004), zato je pomembno tudi zaupanje, katerega ne gre doseči samo z izvajanjem določene prakse, vendar je pomembno, da javni uslužbenci dosledneje upoštevajo upravno kulturo, ki je pomemben dejavnik oblikovanja odnosov med javnimi uslužbenci in državljani (Kovač 2000; Brezovšek 2004c). Brezovšek (2009) še meni, da je pomembno, da javni uslužbenci postanejo etični, dostopni in odprti za pobude državljanov, kajti samo tako bo mogoče govoriti, da javna uprava ne bo več tradicionalno toga in hierarhično organizirana ter nefleksibilna in da javni uslužbenci v njej ne bodo upravljali samo tisto, kar je bilo odločeno s strani politikov, ampak da bo javna uprava promovirala družbeno odgovornost, ki jo ima do uporabnikov javnih storitev. S predpostavko, da koncept nove javne službe temelji na državljanih in (translokalnem) državljanstvu (o tem Vodovnik 2011; Rizman 2008), menimo, da se mora v procesih oblikovanja javnih politik povečati obstoj kanalov, ki spodbujajo participacijo, saj se v javni sferi le z inkluzivnim diskurzom ustvarja trajnostni razvoj (Irwin 1995; Læssø 2007; Swyngedouw 2007; Walker 2007). Čeprav se določeni elementi prenašajo iz stare, prejšnje doktrine upravljanja v novo doktrino (Brezovšek in Bačlija 2010), lahko rečemo, da je najpreprostejša razlika med klasičnim pristopom upravljanja ter pristopom nove javne službe ta, da koncept nove javne službe zagovarja odprto javno upravo. Odprta javna uprava pa je zaželena tudi z vidika zagotavljanja demokracije kot še zaradi kakovosti oblikovanja javnih politik ter omogoča širok razpon akterjev, ki se angažirajo v odprte javne diskurze. Medtem ko je klasičen model birokratske organizacije, preveč zaprt model upravljanja (o tem Pečarič 2011a).

Pri konceptu nove javne službe pa je pomembno vračanje k demokratičnemu pluralizmu in k večji vključenosti državljanov v procese oblikovanja javnih politik, saj se s tem po prepričanju Denhardta in Denhardta (2007; 2011) izboljšujejo javne storitve za državljane ter končno oblikovane javne politike. In ker odprti in demokratični konzultivni procesi omogočajo večjo participacijo družbenih akterjev v procesih oblikovanja javnih politik, menimo, da moramo tudi v Sloveniji več pozornosti nameniti prav demokratični (odprti) upravi.

8.2 Veljavnost hipotez

Klasičen model birokratske organizacije je zaprt model upravljanja (Pečarič 2011a). Po drugi strani pa pristop novega upravljanja javnega sektorja preveč poudarja iskanje tržno spodbujenih iniciativ ter enači javno upravo z javnim menedžmentom in sledi podjetniškemu duhu ter učinkovitosti, ne pa demokraciji in enakosti (Brezovšek in Bačlija 2010). Koncept nove javne službe pa daje večji pomen služenju državljanom in javni službi (Denhardt in Denhardt 2011), zato menimo, da je takšno upravljanje še posebej pomembno v sodobnem času, ko se javna uprava na eni strani sprašuje, kako se soočiti s problemi, ki so celoviti, zapleteni, po drugi strani pa delo javne uprave pogosto kritizira tudi javnost. Zato se morajo sodobne javne službe, ki predstavljajo izjemno kompleksne in (še vedno preveč) zaprte sisteme, ki kot takšni ne morejo biti upravljeni samo s centralizirano kontrolo, za namen večje vključenosti uporabnikov javnih storitev, odpreti ter omogočiti participacijo uporabnikom, saj je pravi pomen koncepta nove javne službe v tem, da služi državljanom, javni uslužbenci pa se morajo odzivati na državljanska stališča z namenom oblikovanja demokratične odgovornosti ter razvijanja javnega dobrega. Pri čemer mora biti vloga oblasti (ministrstev) ne samo zastopanje interesov državljanov, ampak tudi spodbujanje aktivnega državljanstva, razvijanje javnih razprav ter oblikovanje demokratičnih integracij. Temeljni namen doktorske disertacije je bila tako kritična refleksija modernizacije uprave ter preučitev uvedbe morebitnega konceptualnega okvira nove javne službe in demokratične uprave v Sloveniji, in sicer z vidika participacije javnih uslužbencev in participacije uporabnikov javnih storitev (v našem primeru interesnih skupin) v procesih oblikovanja javnih politik.

Saj uprava, ki predstavlja obliko sistemske integracije družbe, svojega upravnega aparata ne predstavlja zgolj prek demokratičnih institucij, ampak tudi prek uporabnikov, interesnih skupin, nasploh v približevanju uprave državljanom. Še posebej v luči spreminjajočih se zahtev okolja, pa je odprta in demokratična javna uprava dobra tako za državljane kot za upravo samo. Zato menimo, da si morajo klasične (zaprte) uprave prizadevati k nadgraditvi upravljanja z modernimi informacijskimi praksami, z namenom lažje vzpostavitve stika za državljane z javnimi storitvami. Saj je pomembno, da so državljani vključeni v procese oblikovanja javnih politik zaradi namena oblikovanja kakovostnejših javnih politik. Pravzaprav pa že »izkušnje držav z daljšo tradicijo participatorne demokracije kažejo, da sodelovanje javnosti v procesih oblikovanja javnih politik pomembno vpliva na kakovost življenja nasploh« (Mežnarič 2008). Vezano na metodološko – teoretična izhodišča doktorske disertacije, smo se osredotočili na (ne)obstoj formalnih oziroma dejanskih elementov nove javne službe v Sloveniji. Saj klasičen pristop preveč poudarja centralizacijo nadzora, novo upravljanje javnega sektorja pa je kot pristop utemeljen na zbiranju individualnih odločitev, ko javni uslužbenci prevzamejo pobudo pri iskanju najboljšega načina za izvajanje javnih storitev (Brezovšek in Bačlija 2010). Glede na to, da smo spoznali, da koncept nove javne službe presega odtujenost od državljanov ter je pomembna interakcija med državljani, civilno družbo, javnimi uslužbenci in izvoljenimi politiki, smo želeli ugotoviti, kako lahko koncept nove javne službe, v katerem je poudarjena še demokratizacija javne uprave, vpliva na odzivnost oziroma na participacijo javnih uslužbencev in na participacijo uporabnikov javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik. Zanimalo nas je, kakšen pomen ima koncept nove javne službe za spodbujanje aktivnega demokratičnega državljanstva. Pri čemer smo se zavedali, da tradicionalni pogled upravljanja za ideal predstavlja formalistično in togo ter zaprto upravo, kjer so važni le procesi in postopki ter prevladuje usmerjenost k pravilom (Haček in Bačlija 2007, 35). In da je drugače v upravi, kjer so uveljavljeni elementi koncepta nove javne službe, kot menita Denhardt in Denhardt (2011), kjer državljani od uprave pričakujejo, da jih bo slišala in se odzvala na njihove probleme. Na tej podlagi smo želeli ugotoviti, kateri so nujni in kateri zadostni pogoji (odprtost) za koncept nove javne službe ter so morebiti že uveljavljeni v Sloveniji. Na omenjeno problematiko se je navezovala tudi naša osrednja doktorska teza, saj smo želeli ugotoviti, ali »V Sloveniji še vedno prevladujejo tradicionalni koncepti delovanja uprave, zato o popolni uveljavitvi koncepta nove javne službe še ne moremo govoriti.«

Na podlagi analize formalnih dokumentov, s pomočjo katerih smo postavili tudi teoretični okvir doktorske disertacije, lahko prvo pomožno raziskovalno tezo, ki pravi, »da so v Sloveniji izpolnjeni formalni (nujni) pogoji za uveljavitev koncepta nove javne službe,« potrdimo. Spoznali smo, da je za uspešno odzivanje na izzive vse pomembnejše participativno oblikovanje javnih politik, torej sodelovanje državljanov v procesih oblikovanja javnih politik. S ciljem omogočanja odprte javne uprave, ki (naj bi) prisluhne državljanom ter upošteva njihove predloge pri oblikovanju javnih politik, pa je bil med drugim že v letu 2006 dopolnjen osnutek Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007, 32/2010, 73/2010, 95/2011, 64/2012), ki nalaga organom javne uprave, da se pred sprejetjem predpisov in strateških dokumentov posvetujejo z zainteresirano javnostjo ter s civilno družbo. Vključevanje strokovne in druge zainteresirane javnosti v procese oblikovanja javnih politik, pa je eden izmed ciljev leta 2009 sprejete Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/2009), katere poglobilni namen je še spodbujanje družbene odgovornosti subjektov za splošno pravno kulturo v korist ugleda države ter skrb za splošno stanje družbenih odnosov in za skupno javno dobro. Ukrep spremljajo še nekateri pravni in politični dokumenti, in sicer: Ustava Republike Slovenije (URS, Ur. l. RS, št. 33I/1991-I in Ur. l. RS, št. 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006); Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4, Ur. l. RS, št. 52/2002); Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ/ Ur. l. RS, št. 24/2003, Ur. l. RS, št. 61/2005, 96/2005-UPB1, 109/2005-ZDavP-1B, 113/2005-28/2006, 51/2006UPB2, 117/2006); Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 43/2001 (23/2002 popr., Ur. l. RS, št. 76/2005, Ur. l. RS, št. 119/2007, 95/2011). V potrditev naše pomožne teze, pa je še informacija, da so se v Sloveniji v zadnjih letih vzpostavili tudi različni programi, ki so namenjeni uporabnikom javnih storitev. Kot je portal e-Demokracija (2003-2013), portal e-Uprava (2003-2013), e-Vem (2003-2013). Z namenom vključevanja civilne družbe v procese oblikovanja javnih politik, pa je bila vpeljana tudi presoja učinkov predpisov (PUP), izdani pa so bili še nekateri priročniki za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti (enega je izdalo nekdanje Ministrstvo za javno upravo). Prav tako pa ministrstva ter nekatere upravne enote pri svojem (servisnem) delovanju za uporabnike javnih storitev, že redno spremljajo tudi odziv uporabnikov na pridobljene javne storitve (Mežnarič 2008).

Omenjena Resolucija (Uradni list RS, št. 95/2009) sicer res nima moči zakonskega pravnega akta, vendar s svojimi načeli poenostavljanja zakonodaje, odpravljanja administrativnih ovir ter predvsem z načelom sodelovanja javnosti pri pripravi javnih politik, vzpostavlja pomembne pravne standarde za državo. O pomembnosti resolucije, kot prvega dokumenta, ki ureja vključevanje javnosti v procese oblikovanja javnih politik enotno in za vsa področja, pa so se v intervjujih izrekli tudi predstavniki interesnih skupin. Z upoštevanjem vseh navedenih pravnih virov, tako lahko rečemo, da so v Sloveniji res izpolnjeni formalni (nujni) pogoji za uveljavitev elementov koncepta nove javne službe. Pridobljeni empirični podatki, iz katerih smo želeli ugotoviti morebitno uveljavitev elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji, pa so nam razkrili, da *»V Sloveniji še ne moremo govoriti o popolni uveljavitvi koncepta nove javne službe, saj ni dejanskega vključevanja državljanov v upravno delovanje in razvijanja javnega diskurza med javnimi uslužbenci in uporabniki javnih storitev v procesih odločanja«*. Zato lahko drugo pomožno raziskovalno tezo potrdimo. Resolucija (Uradni list RS, št. 95/2009) sicer nima moči zakonskega pravnega akta, vendar menimo, da je vseeno nekaj spremenila v odnosu med javnimi uslužbenci in interesnimi skupinami. Skladno z Resolucijo (Uradni list RS, št. 95/2009) je javnosti omogočeno trajno sodelovanje,²⁵⁴ kar je mogoče tako, da javna uprava prejema predloge in mnenja s strani državljanov za ureditev ali spremembo posameznega vprašanja. Ob tem je izpostavljeno zlasti načelo odprtosti, ki poudarja, da morajo biti pripombe in predlogi posredovani v čim zgodnejši fazi priprave javnih politik. Naloga odločevalcev pa je, da ponudijo večje možnosti za državljansko sodelovanje in da so ministrstva dostopna ter odzivna na zahteve uporabnikov in omogočajo njihovo participacijo v procesih oblikovanja javnih politik. Da je danes javna uprava v procesih oblikovanja javnih politik bolj odprta do pobud, podanih s strani interesnih skupin, kot pred desetimi leti, so v anketah menili tako javni uslužbenci obeh ministrstev kot interesne skupine. Čeprav so interesne skupine vseeno kritične pri oceni odprtosti uprave za delovanje civilne družbe v procesih oblikovanja javnih politik. Tu se interesne skupine tudi razlikujejo, saj se sindikati bolj strinjajo z mnenjem javnih uslužbencev, da je javna uprava v primerjavi s stanjem pred desetimi leti, postala bolj odprta za pobude interesnih skupin. Kljub oceni o večji odprtosti javne uprave, pa so predstavniki interesnih skupin kritični do javne uprave, saj le ta naj ne bi upoštevala pobud in mnenj, ki jih podajo interesne skupine, v večji meri.

²⁵⁴ Minimalno priporočilo: sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov naj traja od 30 do 60 dni.

Kljub temu, da interesne skupine in javni uslužbenci zaznavajo spremembe v slovenskem upravnem prostoru v primerjavi s časom izpred desetih let in da je slovenska javna uprava (deloma) bolj odprta²⁵⁵ in dostopna predvsem zaradi uporabe nove tehnologije, zlasti vzpostavitve spletnih strani ministrstev, pa o popolni uveljavitvi elementov koncepta nove javne službe (še) ne moremo govoriti. Spoznali smo, da sodelovanje med različnimi subjekti obstaja, vendar je prevečkrat posledica le želje po formalni izpolnjeni zapovedi in (še) ni ukoreninjeno v zavesti javnih uslužbencev. Prav tako pa je bila v letu 2013 še vedno večina sodelovanja med interesnimi skupinami z javnimi uslužbenci v procesih oblikovanja javnih politik začeta na iniciativo interesnih skupin (podobno stanje je bilo v Sloveniji že pred 15. leti).²⁵⁶ Menimo, da je ta težava povezana z dejstvom (razkritim v intervjujih s predstavniki interesnih skupin in z anketiranjem interesnih skupin), da javni uslužbenci za sodelovanje z interesnimi skupinami ne vidijo velikih oziroma pomembnih razlogov. Čeprav po drugi strani javni uslužbenci priznavajo, da je sodelovanje javnih uslužbencev z interesnimi skupinami v procesih oblikovanja javnih politik pomembno zaradi pridobitve več informacij in podatkov o konkretnih težavah, kar služi k sprejemanju (bolj) kvalitetnih javnih politik ter rešuje težave pri implementaciji javnih politik ali pa je sodelovanje javnih uslužbencev z interesnimi skupinami pomembno še za bolj učinkovite ter legitimne zakonodajne pobude in sprejete javne politike. Tudi Irwin (1995) in Dahlgren (2009) menita, da je vključevanje javnosti v procese oblikovanja javnih politik prevečkrat omejeno le na legitimacijo javnih politik, pri čemer javni uslužbenci samo identificirajo, konstruirajo in okvirjajo javne probleme ter jih predstavljajo v birokratskem jeziku. Na to so nas opozarjali tudi predstavniki interesnih skupin, in sicer, da javni uslužbenci preveč uporabljajo birokratski (togi) stil upravljanja. Zato menimo, da če bi želeli zadostiti pogojem uveljavitve elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji, bi morali javni uslužbenci v večji meri uporabljati drugačne komunikacijske mehanizme: javne razprave, forume, predvsem pa se v večji meri posluževati obojestranskega javnega diskurza. V Sloveniji je še vedno preveč komunikacije in prepričevanja javnosti od zgoraj – navzdol, premalo pa je upoštevanja pobud v procesih oblikovanja javnih politik s smeri spodaj – navzgor.²⁵⁷

²⁵⁵ O tem že Krašovec (2002).

²⁵⁶ Raziskava Fink-Hafnerjeve in drugih (1996).

²⁵⁷ O pristopu prepričevanja javnosti Burgess in Harrison (1998).

Z upoštevanjem vsega povedanega, je moč reči, da je v Sloveniji, kljub določenim spremembam, javna uprava še vedno preveč zaprta za pobude, ki so podane s strani civilne družbe, zato o popolni uveljavitvi elementov koncepta nove javne službe ne moremo govoriti. Menimo, da mora biti javna uprava danes pripravljena na soočenja z novimi izzivi ter stremeti k spremembam in pri tem izvajati strateške usmeritve ter se v večji meri identificirati z vedno novimi izzivi. Kot izziv se v trenutnih časih predvsem vzpostavlja ideja, kako v največji meri oblikovati dobro definirane javne politike ter v večji meri (pre)oblikovati partnerstva z državljanji. Civilna družba mora biti zato v procesih oblikovanja javnih politik videna kot partner ter kot ključni nosilec javne službe. Za odprto upravo in za možnost sprejemanja pobud od spodaj navzgor pa je po prepričanju OECD-ja (2011d) nujno sledenje dveh pomembnih ciljev. To je: da si odprte uprave prizadevajo ponovno zgraditi zaupanje v upravno delovanje in da si prizadevajo klasično zaprto upravljanje nadgraditi z modernimi informacijskimi praksami, kjer bodo državljanji lahko vzpostavili stik z javnimi storitvami (OECD 2011d). Kot takšna bo odprta uprava²⁵⁸ omogočala doseganje sprememb in kvalitetnejše oblikovanje javnih politik. Prav tako mora uprava rezultate javno predstavljati (omogočati informiranost za državljane), saj tako gradi družbeno odgovornost ter ustvarja splošno zaupanje v družbi. In ker je uprava odločanje o javnih zadevah in o uresničevanju družbenih koristi, si mora poleg zagotavljanja odprtosti prizadevati še za vključenost in participacijo državljanov v procese oblikovanja javnih politik. Zato morajo ministrstva velik poudarek dajati na zadovoljevanje potreb državljanov in specifičnih interesnih skupin (OECD 2011d). Vprašanje je, ali se javna uprava v Sloveniji poskuša ozaveščati glede na priporočila OECD-ja (2011d, 11), da morajo javne uprave razširiti ter okrepiti upravno sodelovanje z novimi (sodobnimi) informacijskimi tehnologijami; poskrbeti za odprte, dostopne, odzivne, strokovne in vdane javne uslužbenke; izboljšati strateško načrtovanje, predstavnštvo upravnega delovanja, njegovo koherentnost, rabo informacij in socialnega dialoga ter v večji meri prakticirati komunikacije z različnimi družbenimi deležniki in njihovimi ekspertnimi mrežami ter vabiti različne deležnike, da s svojimi predlogi prispevajo k demokratičnemu upravljanju.

²⁵⁸ O pomenu odprte uprave na primer Denhardt in Denhardt (2003; 2007; 2011), OECD 2011d, v Sloveniji pa na primer: Trpin (2000), Anželj (2004), Brezovšek in Bačlija (2010), Pečarič (2011a).

V zvezi z navedenimi OECD (2011d) priporočili, bi torej lahko rekli, da je bilo v Sloveniji v smeri večje odprtosti javne uprave, nekaj že narejenega. Večja pozornost je že namenjena civilni družbi. Obenem je delovanje civilne družbe pozitivneje ovrednoteno. A odpiranje vlade še vedno poteka na iniciativno interesnih skupin oziroma je iniciativa za sodelovanje v procesih oblikovanja javnih politik še vedno v večini dana s strani interesnih skupin. Stiki javnih uslužbencev z interesnimi skupinami so preredki, če pa že pride do stika, je značilen neodziv javnih uslužbencev ali pa gre deloma za konzultacijo zaradi konzultacije. Tu naletimo še na premajhno strokovnost javnih uslužbencev, na njihovo preveliko togost in birokratskost. Pozitivno pa je, da se je na račun informacijskih tehnologij (internet, spletno komuniciranje, spletno obveščanje) v Sloveniji izboljšala dostopnost ministrstev. Spodbujanje aktivnega državljanstva ter razvijanja javnega diskurza med javnimi uslužbenci in uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik smo zasledili tudi v priročniku za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti v procesih oblikovanja javnih politik (enega je izdalo nekdanje Ministrstvo za javno upravo).²⁵⁹ Kot možne oblike vključevanja državljanov v procese oblikovanja javnih politik, pa se v Sloveniji izpostavlja različne načine, in sicer: javne predstavitve (pripravljavci predstavijo vsebino, osnutek, predlog dokumenta, pri čemer informacije potekajo pretežno enosmerno), javne obravnave (obravnava vsebine v prisotnosti in z udeležbo javnosti, pri čemer informacije ter komunikacija poteka v obe smeri), delavnice (preverjanje alternativ), sestanki z zainteresiranimi deležniki in skupinami, delovne skupine za oblikovanje javnih politik, ciljne skupine, ankete, raziskave javnega mnenja in elektronsko komuniciranje, zaradi česar je oblikovanje javnih politik lahko hitro, a vseeno transparentno. Glede na povedano ter na podlagi analize primarnih in sekundarnih virov ter analize formalnih dokumentov, kot še na podlagi opravljene empirične raziskave, lahko glavno raziskovalno tezo: *»V Sloveniji še vedno prevladujejo tradicionalni koncepti delovanja uprave, zato o popolni uveljavitvi koncepta nove javne službe še ne moremo govoriti,«* potrdimo. Na podlagi empiričnih izsledkov ne moremo govoriti o popolni uveljavitvi elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji, saj ni dejanskega vključevanja državljanov v upravno delovanje in ni dejanskega razvijanja javnega diskurza med javnimi uslužbenci in interesnimi skupinami, vendar hkrati še menimo ter poudarjamo, da so elementi koncepta nove javne službe v Sloveniji do neke mere vseeno že prisotni.

²⁵⁹ Mežnarič (2008).

Glede na analizo pravnih formalnih virov lahko rečemo, da so elementi koncepta nove javne službe prisotni zlasti v pogledu obstoja pravnega akta Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/2009), ki odprtost nalaga celotni javni upravi (načelo odprtosti), prav tako pa so pomembna še ostala njena priporočila in načela.²⁶⁰ Iz empiričnih podatkov je precej dobro nakazano, da se morajo sodobne javne službe, ki predstavljajo izjemno kompleksne in (še vedno preveč) zaprte sisteme, ki kot takšni ne morejo biti upravljani samo s centralizirano kontrolo (predstavniki interesnih skupin menijo, da je javna uprava v Sloveniji še vedno preveč toga), za namen večje vključenosti uporabnikov (še bolj) odpreti ter omogočiti participacijo uporabnikom (več stikov javnih uslužbencev s predstavniki interesnih skupin). Zavedali smo se, da so elementi, kot je na primer izpostavljanje pomena javnega interesa v procesih oblikovanja javnih politik, poudarjanje ter sledenje javne uprave načelu transparentnosti, že prisotni v doktrini klasičnega upravljanja, a so elementi nadalje pomembni še za uveljavitev koncepta nove javne službe. Na podlagi naše analize zato lahko rečemo, da v javni upravi v Sloveniji že zasledimo vzpostavljanje nekaterih mehanizmov za doseganje javno-političnih ciljev v okviru koncepta NJS (institucionaliziran kanal sodelovanja interesnih skupin z javnimi uslužbenci), saj se pojavljajo koalicije javnih, neprofitnih agencij, prisotno je sodelovanje državljanov z vlado in ministrstvi (oblikovanje komisij, delovnih skupin ali strokovnih svetov), vendar ga je premalo, ali pa poteka na iniciativo uporabnikov javnih storitev. V empirični analizi smo namreč ugotovili, da se odpiranje uprave do interesnih skupin po njihovih lastnih ocenah dogaja predvsem zaradi njihovega pritiska, kar pa meče domnevno večjo odprtost javne uprave v Sloveniji v drugačno luč. Zato menimo, da bi bilo potrebno zagotoviti sistemsko usposabljanje javnih uslužbencev (t. i. pomanjkanje ozaveščenosti o vključevanju javnosti v procese oblikovanja javnih politik). Prav tako pa so slovenski javni uslužbenci v svojem delovanju še vedno preveč motivirani samo s plačo (klasičen model upravljanj) ter premalo z željo po prispevati k družbi in k izvajanju demokratične javne službe (problem politične in upravne kulture), ki vključuje vključevanje državljanov, omogoča njihovo participacijo (javni uslužbenci imajo po mnenju predstavnikov interesnih skupin premalo znanja o določeni javni politiki).

²⁶⁰ Načelo potrebnosti pravnega urejanja, načelo samoocenjevanja, načelo odgovornosti, načelo določnosti, načelo dostopnosti, načelo poenostavitve, načelo transparentnosti, načelo pravočasnosti, načelo odzivnosti (povzeto po Resoluciji; Uradni list RS, št. 95/2009).

Zavedanje o pomenu sodelovanja javne uprave z javnostjo odseva v določbah Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/2009). Tako lahko rečemo, da so v Sloveniji postavljeni minimalni standardi ter so vzpostavljena priporočila o vključevanju javnosti v procese oblikovanja javnih politik. Zato v doktorski disertaciji ne moremo mimo dejstva, da je v Sloveniji pravno že veliko narejenega. Problem pa predstavlja implementacija. Da pa temu ne bi bilo tako, bi morala javna uprava v Sloveniji v večji meri slediti načelom koncepta nove javne službe ter predvsem služiti državljanom (tu je še problem upoštevanja pobud s strani interesnih skupin). Velik korak k popolni uveljavitvi koncepta nove javne službe v Sloveniji, pa bi bil narejen že s tem, da bi državni organi za sodelovanje z uporabniki javnih storitev oziroma z interesnimi skupinami imenovali predstavnika, ki bi pomagal poiskati ustrezne sogovornike na ministrstvu ter jim pomagal pri odpravi morebitnih težav s komuniciranjem (predstavniki interesnih skupin opozarjajo na nepreglednost spletnih strani ministrstev ter na slabo obveščенost). Kar bi bilo glede na ugotovljeno, da so interesne skupine v Sloveniji tudi vse bolj organizirane, kot so bile v preteklosti, in so zato tudi relevantnejši akter za sodelovanje v procesih oblikovanja javnih politik, res nujno potrebno. Ministrstva pa bi morala skladno z določili resolucije (Uradni list RS, št. 95/2009), vse ključne deležnike povabiti k oblikovanju konkretne javne politike že od prvih faz naprej, pri čemer bi k izboljšanju stanja upravnega delovanja veliko prispevalo še dosledno spoštovanje določil resolucije (Uradni list RS, št. 95/2009), kot tudi ostalih obstoječih pravnih okvirjev. Šele redno sistematično spremljanje vključevanja javnosti in posledično razvijanje javnega diskurza in participacije uporabnikov, pa bi prispevalo k popolni odprtosti ministrstev in bi imelo za posledico višjo kakovost sprejetih javnih politik ter širšo podporo s strani državljanov za njihovo javno izvajanje.

8.3 Sklepne misli

Sodobne družbe so visoko diferencirane in specializirane v pogledu individualnih aktivnosti in institucionaliziranih struktur. Vendar je preveč enostavno, da bi pod modernizacijo družbe razumeli samo njen institucionalni proces ali samo manifestacijo družbene zavesti (Rizman 1989). Ker je zgodba o modernosti zgodba o avtonomiji človeka, ta danes potrebuje korektiv. Ena od ponudb je postmodernizem (prav tam 1989, 17). Za Baumana (2002) postmodernost pomeni permanentnost pluralizma kultur in skupinskih tradicij; če so za modernost značilni pojavi racionalizacije, centralizacije, birokratizacije, postmoderno stanje označujemo s fragmentacijo oziroma s težnjo po decentralizaciji, individualnosti. Postmoderna država se vse tesneje povezuje s civilno družbo in poskuša s socialno integracijo rešiti probleme dezintegracije in razdelitve družbe (Brezovšek in Bačlija 2010, 129), saj je značilnost nove modernosti (t. i. tekoča fluidnost) premajhna povezanost ljudi v celoto, značilni so (preveč) ohlapni odnosi med družbenimi akterji, katerih trajanje je kratkotrajno. Bauman (2002) meni, da je nujna ponovna vzpostavitev etičnih temeljev v sodobnih družbah, saj elementi dezagregacije, podjetniškega vladanja (NUJS), še posebej v novih demokracijah, zmanjšujejo stopnjo enakosti, pravičnosti in odgovornosti (Haček in Bačlija 2012), zato so te države po eni strani soočene s postavitvijo klasičnih elementov upravljanja (poudarjanje transparentnosti, zakonitosti, profesionalnosti, javnega interesa) ter z ločitvijo politike od javne uprave, po drugi strani pa se morajo sočasno modernizirati ter uvajati nove upravljavske in institucionalne reformne pristope in so tako postavljene pred dvojnimi izzivi (t. i. dvojna tranzicija). Hkrati na specifično naravo sodobne družbe ter na njene tranzicijske lastnosti vplivajo (vpliv naraščajoče evropske pravila ter globalizacija). A kot meni Fink-Hafnerjeva (2000), je evropeizacija že pred vstopom Slovenije kot države članice v Evropsko unijo oblikovala slovensko civilno družbo, saj so evropske interesne skupine pomembno vplivale na evropeizacijo slovenske politike že s tem, ko so krepile interesne skupine pri vključevanju v faze oblikovanja javnih politik (na njih so vplivale s prenosom znanja, ekspertiz in izkušenj). Po drugi strani Bugarič (2004) meni, da države sicer sledijo splošnim trendom Evropske unije, uporabljajo podobne metode reforme javne uprave, vendar rezultati ostajajo različni. Pravi, da je bila po vstopu v Evropsko unijo po eni strani prisotna prevelika normiranost, po drugi strani pa je bilo treba sprejeti takšne predpise, ki so sledili ciljem krepitve pravne države ter uveljavljali državljansko participacijo (vidno v Resoluciji o normativni dejavnosti).

Vendarle smo danes v širšem evropskem prostoru priča povečevanju vpliva populističnih ter avtoritativnih oblik odločitev, kar se odraža na (po)večanju demokratičnega deficita, obenem pa se sodobne javne službe soočajo še z ohranjanjem že dosežene demokratizacije (Rizman 2011). Vzpostavlja se ideja vitke države, kar predstavlja velik izziv za gradnjo družbene kohezije v družbi ter v vzpostavljanju načel koncepta nove javne službe in izpostavljenosti tej tematiki. Vertinsky (2009) meni, da so ministrstva ter ostale organizacije motivirani, da poskusijo ohranjati svoje delovne aktivnosti in obenem obraniti svoje proračune. Vendar se z zmanjševanjem stroškov in z varčevanjem pojavlja nov problem, in to je, kako kljub varčevanju slediti zastavljenim prioritetam. Razdrobljeni prihranki so zato v navzkrižnem odnosu, kako razviti celostni vladni pristop nasproti družbenim problemom in koordinaciji javnih politik. Predlog je oblikovanje kolaborativnih modelov in modelov povezanega vladanja. Državljanom je treba omogočiti informacije, dostop do njih, velik prispevek pa je narejen že s tem, ko so procesi oblikovanja javnih politik odprti za javnost in imajo državljani možnost participacije in vključevanja v procese oblikovanja javnih politik, s čimer se poudarja demokratična odgovornost, kar pa je temelj koncepta nove javne službe. Kot menita Brezovšek in Bačlija (2010), pa je danes javna uprava kot disciplina in kot praksa na razpotju. In že skozi zgodovino se je uprava soočala z različnimi izzivi. Danes pa je njen glavni izziv prav vzpostavitev ter ohranitev demokratične uprave. Odgovor, s poudarjanjem demokratičnih načel ter vzpostavitvijo stalnega javnega diskurza z uporabniki javnih storitev, ponuja prav koncept nove javne službe. Čeprav je del vrednot koncepta nove javne službe vsebovanih tudi že v doktrini novega upravljanja javnega sektorja (mislimo na učinkovitost, uspešnost, javno korist) ter je meja med obema konceptoma zelo tanka, pa Denhardt in Denhardt (2000) menita, da mora sodobno upravljanje temeljiti na razvijanju javnih služb ter oblikovanju takšnih programov, ki so namenjeni služenju državljanom (torej ne zgolj doseganju učinkovitosti in ne (zgolj) uporabnikom). Po drugi strani pa državljani od oblasti pričakujejo, da jim bo prisluhnila in zagotovila javne storitve na pravičen in odgovoren način (Denhardt in Denhardt 2003, 61). Na podlagi spoznanja, da je pravi pomen nove javne službe v tem, ko služi državljanom in razvija javno dobro, ugotavljamo, da morajo biti na drugi strani ministrstva odprta ter dostopna in odzivna (Brezovšek in Bačlija 2010, 115). Kar pa je mogoče prav s spreminjanjem razmerij med državljani (uporabniki javnih storitev) in med javno upravo (Maier – Rabler in Huber 2011).

Vendar v Sloveniji, kljub že zaznani večji odprtosti za pobude uporabnikov javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, tipično zaprto področje javnih politik (obramba) v primerjavi s tradicionalno odprtim področjem (delo, družina in socialne zadeve), ostaja za delovanje interesnih skupin še vedno manj odprto. Glede na to, pa da so participativni procesi oblikovanja javnih politik vpeti v vsakdan, nas skrbi da se navkljub nekaterim pozitivnim premikom določene zadeve v upravnem delovanju v Sloveniji niso spremenile že vrsto let. Tako v letu 2013 še vedno, kot pred petnajstimi leti, zaznavamo, da so interesne skupine v procesih oblikovanja javnih politik poslušane, a ne slišane. Prav tako ostaja nespremenjeno, da večina iniciative za sodelovanje v procesih oblikovanja javnih politik, pride prav s strani interesnih skupin. Menimo, da bi morali preseči birokratske tradicionalne značilnosti. Javni uslužbenci bi morali ne samo oblikovati javne politike ter izvajati javne procese, ampak bi morali spodbujati participativne javne politike (o tem Escobar 2013). Menimo, da bi se s tem kakovostno (o)krepilo zaupanje v procese oblikovanja javnih politik, kar pa bi imelo za posledico tudi kvalitetnejše oblikovane javne politike.

Glede na empirične podatke pa spoznavamo, da se javna uprava v Sloveniji razteza na eni strani med njeno bolj ali manj tradicionalno zasnovanostjo: upoštevanje pravil, formalizma, zakonitih postopkov, nadzor nad delovanjem javne uprave ter na drugi strani med njeno bolj modernizirano ter posodobljeno vlogo (zaradi spremenljivega okolja je že opazen večji poudarek k sledenju javnega interesa, k postopnemu vključevanju uporabnikov javnih storitev, tudi na račun informacijske tehnologije) s predpogojem zagotavljanja odprte in uporabniku prijazne javne uprave.

Če pa poskušamo upravo v Sloveniji bolj eksplicitno umestiti (glej Tabelo 8.2), spoznamo, da je njen »uspeh« povezan z njeno sposobnostjo uravnotežiti stalnost in spremembe (v nepredvidljivem družbenem okolju), medtem ko klasična uprava zagotavlja stabilnost upravnega delovanja (Brezovšek in Bačlija 2010, 108).

Tabela 8.2: Pristop tradicionalne uprave - Pristop koncepta NJS v Sloveniji

Klasična javna uprava	Nova javna služba
Pravila	Obstoječi pravni dokumenti in Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/2009).
Predvidljivost okolja	Spremenljivo okolje, vpliv Evropske unije, globalizacija, sodobne tehnologije (modernizacija), družbene spremembe (finančna kriza).
Odgovornost	Večstranska odgovornost (med vsemi vpletenimi akterji).
Klient	Razvoj koncepta državljanstva (državljan je družbeno/pravno in politično bitje), vloga odprte javne uprave je spodbujanje državljanov za upravno sodelovanje (demokratski pluralizem), služenje državljanom, sodelovanje državljanov v procesih oblikovanja javnih politik.
Formalizem	Formalno obnašanje javnih uslužbencev s sodelujočo strukturo in skupnim vodenjem ter vzpostavljanje novih oblik sodelovanja s civilno družbo (javni forumi in javni diskurzi/razprave ter posvetovanja, e-Demokracija, e-Uprava, portali).
Transparentnost	Transparentnost delovanja uprave.
Javni interes	Posledica javnega diskurza, vzpostavljanje koalicij javnih in zasebnih akterjev.

Vir: Prirejeno za lastno analizo in povzeto po Lane (1994); Denhardt in Denhardt (2000).

Na podlagi predstavljene primerjave načel koncepta nove javne službe z značilnostmi klasične tradicionalne uprave, spoznavamo, da v Sloveniji še vedno prevladujejo značilnosti klasičnega (zaprtega) upravljanja. Največjo težavo še vedno predstavlja vzpostavljanje skupnega javnega diskurza (če že poteka, nastane po večini na iniciativo državljanov). Uprava ne služi državljanom, čeprav je v primerjavi s stanjem izpred desetih let danes javna uprava v Sloveniji že bolj odprta in se (počasi) prilagaja številnim družbenim spremembam in izzivom, ki jih ustvarjajo sodobni družbeni procesi.

V doktorski disertaciji smo preučili stanje razvoja in uveljavitve elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji. Z analizo stanja smo izvedeli, da v Sloveniji še vedno prevladujejo značilnosti tradicionalne klasične javne uprave. Zato se nam porajajo določena vprašanja. Sprašujemo se, kaj bi bilo za vzpostavitev demokratične uprave v Sloveniji potrebno (še) spremeniti. In če značilnosti koncepta nove javne službe še niso (povsem) zavzele prostora slovenske javne uprave, bi se morali vprašati, zakaj je temu tako ter imeti pri tem v mislih, da vključevanje javnosti v procese oblikovanja javnih politik ne nazadnje prinaša višjo kakovost oblikovanih javnih odločitev, kot tudi posledično večjo legitimnost delovanja vlade ter njenih ministrstev. Menimo, da glede na to, da se opažajo nenačrtovani efekti menedžerskega upravljanja, pri čemer mislimo na razdrobljenost javnega sektorja in na njegov vpliv na neenakost, bi morali iskati uspešnejše strategije za upravljanje, ki bi vključevale kolaborativne modele, modele povezanega vladanja ter bi poudarjale demokratično odgovornost, na kateri temelji prav koncept nove javne službe. Dosledneje bi morali slediti smernicam ter priporočilom, ki jih Sloveniji predlaga OECD (2012). Te smernice Sloveniji priporočajo, da bi morali razviti mehanizme za razvijanje javnega diskurza, in sicer z namenom, da bi se oblikovali družbeno odgovorni okvirji javnega delovanja. Iz empiričnih podatkov naše raziskave je dobro razvidno, da imajo uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik v Sloveniji, po večini vzpostavljen institucionaliziran kanal sodelovanja (gre za sodelovanje v delovnih skupinah, strokovnih svetih, komisijah). Zato menimo, da imamo glede na priporočila OECD (2012) v Sloveniji že razvite mehanizme, ki služijo razvijanju javnega diskurza. Nadalje OECD (2012) priporočila še predlagajo, da naj se znotraj ministrstev poveča dolgoročno načrtovanje, saj bi se s tem povečala njihova odgovornost, ki jo imajo do uporabnikov javnih storitev. Prav tako se smernice osredotočajo na pomen učvrstitve ter povečanja komunikacije med javnimi uslužbenci samimi ter med njimi in uporabniki javnih storitev. Kar lahko na podlagi opravljene analize stanja v Sloveniji potrdimo, saj imajo javni uslužbenci najpogostejše stike s svojimi sodelavci ter s strokovnjaki s posameznega področja javne politike za rešitev specifičnega problema. Redki pa niso niti stiki s predstavniki interesnih skupin, čeprav so le ti še vseeno poredki. Po večini so stiki javnih uslužbencev z interesnimi skupinami omejeni na (enkrat) mesečne stike. OECD (2012) priporočila Sloveniji še priporočajo izboljšanje procesa sprejemanja in oblikovanja zakonodaje, prav tako pa OECD (2012) Sloveniji svetuje oblikovanje načrta reforme javnega sektorja, ki bo vključevala dajanje večjega poudarka na oblikovanje socialnega dialoga.

Slovenija bi morala pregledati tudi modele javnih služb, in sicer z namenom povečanja njihove učinkovitosti in uspešnosti. Prav tako pa bi morali v Sloveniji glede na OECD (2012) priporočila, oblikovati ter načrtovati strategijo za celotno javno upravo ter okrepiti sistem izvajanja menedžerskih metod za vsakega javnega uslužbenca posebej. Več moramo v Sloveniji narediti tudi glede okrepitve motivacije javnih uslužbencev ter narediti strategijo za dvig le te (vmesno izvajanje anket med javnimi uslužbenci). Pri čemer se lahko navežemo na empirične podatke pridobljene v anketi med predstavniki interesnih skupin, saj so nas interesne skupine opozarjale na preveliko pasivnost, togost ter na majhno željo javnih uslužbencev po sodelovanju z interesnimi skupinami. Strinjati pa se moramo tudi z OECD (2012) priporočilom, da moramo v Sloveniji več sredstev in več časa nameniti izobraževanju javnih uslužbencev. Saj so nas tudi na to dejstvo opozarjali predstavniki interesnih skupin v anketah in v opravljenih družboslovnih intervjujih. Nadalje se priporočila OECD (2012) dotikajo še ideje, da morajo imeti slovenska ministrstva razvito vizijo, načrt javnih uslužbencev in človeških virov. Ta vizija mora vsebovati vidike uspešnosti in učinkovitosti ter vsebovati načrt reševanja zadev (časovnica). Prav tako se mora po mnenju OECD (2012) v Sloveniji okrepiti upravljanje/vladanje, saj se bo na ta način spodbujalo oblikovanje javnih politik (razviti javne diskurze znotraj ministrstev, spodbujati mreženje ter nato razvijati javne diskurze še z deležniki od zunaj), več pozornosti pa mora Slovenija nameniti tudi mobilnosti javnih uslužbencev, njihovemu komunikacijskemu omrežju, in to tako znotraj kot zunaj ministrstev. OECD (2012) priporočila, namenjena Sloveniji, še pravijo, da je treba v procesih oblikovanja javnih politik upoštevati pomemben vpliv socialnih partnerjev in sindikatov v Sloveniji. Pri čemer se lahko opremo na rezultate našega empiričnega raziskovanja, saj smo ugotovili, da imajo sindikati v Sloveniji, v primerjavi z ostalimi interesnimi skupinami, v večji meri vzpostavljen institucionaliziran kanal sodelovanja, vendar so v večini primerov oblikovanja javnih politik, sindikati še vedno pobudnik sodelovanja. Zato se strinjamo z OECD (2012) priporočilom, da mora Slovenija doseči boljše ravnotežje v demokratičnih procesih in se zavzemati za predstavitev različnih družbenih interesov. Prav tako pa se mora Slovenija odločiti, kakšno vlogo naj igrajo sindikati v pogajanjih, pri čemer morajo vlada/ministrstva opustiti idejo vladanja oziroma biti edini glavni akter v oblikovanju javnih politik (OECD 2012). Na podlagi predstavljenega, zaznavamo, da smo v Sloveniji upoštevali že kar nekaj priporočil OECD-ja (2012) v uveljavljanju elementov koncepta nove javne službe.

Vendarle pa še menimo, da je treba kljub že določenim vidnim premikom, ponovno premisliti tradicionalne javne službe v trenutnem, novem (gospodarskem) okolju ter oblikovati nove oblike partnerstva, tudi zunaj sektorja javne uprave, ki bodo za državljane ter bodo predstavljali del javnega diskurza, tudi glede novih reform in inovacij. Menimo, da bi bilo treba angažirati državljane oziroma celotno slovensko družbo, da se vključi v procese oblikovanja javnih politik, z namenom, da se prispeva k višji kakovosti javnega delovanja in k zmanjšanju stroškov. Zelo pomembno pa je prav angažiranje t. i. tretjega sektorja (to so nevladne organizacije, interesne skupine) (OECD 2012). Javne uslužbence je treba pripraviti k novi profesionalni vlogi, ki je bolj svetovalna, kot pa to, da so javni uslužbenci le izvajalci javnih storitev, pri čemer pa je zelo pomembno, da imajo javni uslužbenci tudi nove (dodatne) spretnosti, nova (interdisciplinarna) znanja (OECD 2011b). V Sloveniji bo potrebno narediti več v smeri odprtosti javne uprave ter glede vključevanja partnerjev, različnih družbenih akterjev in tudi glede mobilizacije virov. Prav razvijanje partnerstva z državljani in s civilno družbo v procesih oblikovanja javnih politik, pa je inovativen pristop javnih služb. Zelo pomemben je še t. i. kolaborativen odnos z državljani in civilno družbo, pomembno pa je še sodelovanje ter komunikacija znotraj in tudi zunaj ministrstev. V Sloveniji se mora razviti t. i. so-sodelovanje, ki vključuje direktno vpletenost posameznikov in skupin državljanov v načrtovanje, kot tudi v procese oblikovanja javnih politik. Lahko rečemo, da se mora razviti soustvarjanje, skupno upravljanje, soodločanje, so-evalvacija, so-pregled (OECD 2011c). Na podlagi priporočil OECD (2012) Sloveniji, kot tudi na podlagi teoretičnih spoznanj, ugotavljamo, da pri konceptu nove javne službe ne gre samo za usmerjanje družbe ter za njeno kontroliranje, ampak je glavno dejstvo, da upravljanje pripada državljanom (Denhardt in Denhardt 2000, 549). Državljanje oziroma civilna družba morajo v sodobnem upravnem delovanju postati upravni partner. Odnos bi moral biti vsakokrat kooperativen, intenziven, ne glede na situacijo, v kateri se nahajata v nekem določenem momentu država in uprava. Vključevanje mnenj, stališč in pripomb interesov družbe, pa je pomembno, da se širi prostor aktivnega državljanstva in demokracije, saj je participativna demokracija sestavni del družbe. Z novimi informacijsko-komunikacijskimi tehnologijami pa smo tako ali tako priča modernizaciji celotne družbe, kjer se spreminjajo možnosti in načini poslovanja med upravo in državljani, kar sicer samo olajšuje možnost vključevanja, kooperativnosti in bo ne nazadnje pripomoglo k učinkovitejšemu ter uspešnejšemu demokratičnem upravljanju, bliže značilnostim koncepta nove javne službe.

Spoznali smo, da je koncept nove javne službe do neke mere v Sloveniji že prisoten, vendar je njegovih elementov še premalo. Ugotovili smo, da le demokratično upravljanje/vladanje prispeva h korakom stran od klasičnega upravljanja, ki je še kako značilen za slovensko javno upravo. In če poskušamo ovrednotiti dosedanjo uveljavitev elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji, lahko dodamo, da so na naše ugotovitve vplivali tako objektivni vidiki (dejstva o razvoju slovenske javne uprave do danes) kot subjektivni vidiki (zaznave javnih uslužbencev in interesnih skupin, prejete v empiričnem raziskovanju). Na tej podlagi pa se nam vendarle zdi pomembno, da na naše ovrednotenje koncepta nove javne službe v Sloveniji niso vplivali samo »od zgoraj navzdol«, ampak tudi »od spodaj navzgor«. Torej še z zornega kota interesnih skupin, saj ravno na njih javne politike najbolj vplivajo. Pristop pa je pomemben, ker odpira problematične razsežnosti izvajanja javnih politik ter odkriva, kar je v javni politiki neusklajeno s strani družbenih skupin in opozarja na škodljive vplive izvajanja različnih javnih politik. Z vidika države je zato spremljanje izvajanja določene javne politike pomembno, ker tako pridobiva informacije o primernosti in učinkovitosti delovanja javnih politik oziroma programa; hkrati pa omogoča, da ima država nadzor nad izvedbo končnih javnih politik. To pa je pomembno, saj lahko nadalje postavlja nove zahteve ter podpira ali spremeni že obstoječe delovanje javnih uslužbencev. Hkrati pa takšna evalvacija stanja daje legitimnost že uveljavljenim programom (Fink-Hafner in Kustec Lipicer 2005, 214–215). Torej, kje je problem (še ne popolne) uveljavitve elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji? Kaj zamaje ravnovesje med strukturnim in procesnim delom? Zakaj je v Sloveniji dejansko že veliko narejeno v smeri uveljavitve elementov koncepta nove javne službe, a jih je v realnem upravljanju (pre)malo? Ugotavljamo, da je odgovor na naše vprašanje v težavi pri implementaciji javnih politik. Kot menijo številni avtorji (Hogwood in Gunn 1984; Ham in Hill 1993; Howlett in Ramesh 1995; Grdešič 1995; Dimitrakopoulos in Richardson 2001) gre pri implementaciji javnih politik za zapleten javnopolitičen proces udejanjanja javne politike z mnogovrstnimi javnopolitičnimi instrumenti in postopki. Oziroma gre za »opazovanje med načrtovanim izvajanjem ter dejanskimi rezultati javne politike« (Gunn 1978).

Čeprav je med fazo oblikovanje javne politike ter med fazo implementacija javne politike težko določiti mejo (Clay in Schaffer 1986), pa avtorji (Hogwood in Gunn 1984; Ham in Hill 1993; Howlett in Ramesh 1995; Grdešič 1995; Dimitrakopoulos in Richardson 2001) še menijo, da je lažje oblikovati javne politike, medtem je ko izvajanje odvisno od številnih okoliščin (organizacijski in administrativni ustroj ter vplivi socialnega, ekonomskega, tehnološkega in političnega konteksta; pomen komunikacije ter koordinacije med vsemi sodelujočimi). Zaradi česar se javne politike ne izvajajo, kot bi bilo zaželeno ali pa se neka javna politika pod vplivom številnih igralcev ne izvaja (Anderson in Sotir Hussey 2006). Spoznavamo, da so v Sloveniji vzpostavljeni mehanizmi: zakonsko je veliko narejenega; Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/2009) predvideva upoštevanje načel in priporočil za formalno uveljavitev elementov koncepta nove javne službe, potem so tu še ostali že navedeni razlogi (napredek informacijskih tehnologij, družbeni razlogi), problem pa je ravno implementacija javne politike. Že s predstavniki interesnih skupin smo v družboslovnih intervjujih zasledili, da bi dosledno in popolno upoštevanje ter izvajanje načel in priporočil resolucije pomenilo velik preboj v procesih oblikovanja javnih politik. Tako pa nekateri slovenski avtorji (Fink-Hafner in Kustec Lipicer 2005; Kustec Lipicer 2007), sicer na primeru drugih javnih politik, ugotavljajo, da je težko realizirati zastavljeno (katerokoli) javno politiko. Še posebej glede na dejstvo, ker je v realizacijo zastavljene javne politike in v njeno izvajanje vedno vpletenih veliko akterjev (tudi mednarodnih). Vendarle pa je potrebno ustvariti širše zaupanje v izvajanje javnih politik ter doseči vsesplošni družbeni konsenz (Kustec Lipicer 2007, 286). Tako smo spet na začetku naših predpostavk, ko smo rekli, da bo potrebno doseči spremembe v miselnosti javnih uslužbencev v Sloveniji, da bomo morali za uveljavljanje elementov koncepta nove javne službe v Sloveniji v veliki meri bolj spoštovati državljansko oziroma civilno participativno politično kulturo, krepiti (vsesplošno) zaupanje, v večji meri pa tudi spoštovati demokratične vrednote (na primer participacija, aktivno državljanstvo) in omogočiti dostopno, odprto in transparentno upravno delovanje ter v procese oblikovanja javnih politik vključevati uporabnike javnih storitev od vsega začetka, jih poslušati in upoštevati ter na sploh demokratizirati slovensko javno upravo. Le dosledno spoštovanje načel nove javne službe ter upoštevanje (vseh) priporočil, ki jih Sloveniji priporoča OECD (2012), pa bo korak bližje k bolj demokratičnemu upravljanju ter k popolni uveljavitvi elementov koncepta nove javne službe.

Naj ob sklepnih mislih v doktorski disertaciji »Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev in uporabnikov javnih storitev v procesih odločanja« še dodamo, da bi bilo potrebno za popolnejši in natančnejši odgovor na naše predpostavke, predvsem pa v zvezi z glavno raziskovalno tezo, da »V Sloveniji še vedno prevladujejo tradicionalni koncepti delovanja uprave, zato o popolni uveljavitvi koncepta nove javne službe še ne moremo govoriti«, le to preučiti še z obsežnejšo uporabo nekaterih drugih metod in tehnik raziskovanja, saj smo se v raziskavi v veliki meri oprli na subjektivne ocene anketiranih in intervjuvanih ter na analizo pravnih dokumentov. V sklopu teoretskega dela doktorske disertacije bi tako v prihodnjih raziskovanjih s pomočjo metaanalize, torej s preučevanjem že izvedenih teoretskih in empiričnih raziskav, predstavili primere dobrih praks tujih držav. Doktorsko disertacijo bi tako nadalje podkrepili z mednarodno primerjalno študijo, saj menimo, da bi tako lažje razumeli, kot tudi lažje kritično ovrednotili trenutno stanje v Sloveniji. Vseeno pa moramo v predstavljeni doktorski disertaciji še dodati, da moramo biti zaradi relativno nizkega odziva predvidene anketne populacije pri posploševanju in pri oblikovanju zaključkov previdni in zadržani. Vendar raziskovalni podatki v doktorski disertaciji vsaj do neke mere pojasnjujejo participacijo javnih uslužbencev in participacijo uporabnikov javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik v Sloveniji. Menimo pa še, da bi morali za celovitejšo (in še realnejšo) sliko za nadaljnje empirično raziskovanje vključiti vsa ministrstva v Sloveniji ter uporabiti »osebno« in ne spletno anketiranje (problem samih klikov na anketni vprašalnik, brez izpolnitve ankete). Prav tako pa bi se v prihodnjih raziskovanjih poslužili še družboslovnega intervjuvanja posameznih političnih odločevalcev (ministrov in državnih sekretarjev), glede na to, da smo ugotovili pomen njihove (velike) moči v procesih oblikovanja javnih politik.

9. Literatura

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam in Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Massachusetts in London: Cambridge.
- Aberbach, Joel D. 2003. Introduction: Administration in an era of change. *Governance* 16 (3): 315–319.
- Aberbach, Joel D. in Bert A. Rockman. 1987. Comparative administration: methods, muddles, and models. *Administration and Society* 18 (4): 473–506.
- Ackerman, Bruce. 2000. The new separation of powers. *Harvard Law Journal* 113 (3): 628–695.
- Adam, Frane. 1991. Politična participacija kot sestavina kakovosti življenja. *Družboslovne razprave* 7 (12): 102–117. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Albrow, Martin. 1970. *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press.
- Aligicia, Paul Dragos in Peter J. Boettke. 2009. *Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School*. London: Routledge.
- Aligica, Paul Dragos, Peter J. Boettke in Elinor Ostrom. 2010. *Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School*. London: Routledge.
- Almond, Gabriel in Sidney Verba. 1963. *The Civil Culture; Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Almond, Gabriel in Bingham Powell. 1996. *Comparative politics: A developmental approach*. Boston: Little Brown & Company.
- Almond, Gabriel. 2000. The Study of Political Culture. V Crothers, Lane in Lockhart, Charles, ur. *Culture and Politics – A Reader*. New York, St. Martin's Press: 5–21.
- Anderson Gerard in Sotir Hussey Peter. 2006. *Influencing government policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Andrews, Rhys in George A. Boyne. 2006. Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review* 66 (1): 52–63.
- Anželj, Darko. 2004. Nove možnosti odpiranja javne uprave. V Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Apthorpe, Raymond. 1986. Development policy discourse. *Public Administration and Development* 6 (4): 377–389.

- Asher, Herbert B., Bradley M. Richardson, Herbert F. Weisberg. 1984. *Political Participation*. Frankfurt: Campus.
- Ashforth, Blake E. in Alan M. Saks. 1996. Socialization Tactics: Longitudinal Effects on Newcomer Adjustment. *Academy of Management Journal* 39 (1): 149–178.
- Asmeron, Haile K. in Elisa P. Reis. 1996. *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. Great Britain: MacMillan Press LTD.
- Aspinwall, Mark in Justin Greenwood. 1997. *Collective Action in the European Union: Interests and the new politics of associability*. London: Routledge.
- Aveneri, Shlomo in Avner De-Shalit. 2004. *Komunitarizem in individualizem*. Ljubljana: Založba Sophia.
- Atkinson, Michael M. in William D. Coleman. 1992. Policy Networks. Policy Communities and the Problems of Governance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 5 (2):154–80.
- Atkinson, Rowland. 2005. *Final report: Measurement of government output and productivity for the national accounts*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Axelsson, Karin in Ulf Melin. 2007. Talking to, not about citizens – experiences of focus groups in public e-service development. V Wimmer, Maria A., Hans Jochen Scholl, Åke Grönlund. Berlin: Springer.
- Axelsson, Karin. 2010. Exploring the importance of citizen participation and involvement in e-government projects: Practise, incentives, and organization. *Transforming Government: People, Process and Policy* 4 (4): 299–321.
- Axford, Barrie. 2002. Political participation. V *Politics—An introduction*, ur. Barrie Axford, Gary K. Browning, Richard Huggins in Ben Rosamond. London: Routledge.
- Bačlija, Irena in Miro Haček. 2004. Četrtna skupnosti kot nova kvaliteta v politični participaciji? Primer Mestne občine Ljubljana. *Lex localis* II (3): 69–90.
- Barker, Randolph T., Glenn H. Gilbreath in Warren S. Stone. 1998. The interdisciplinary needs of organizations: are new employees adequately? *Journal of Management* 17 (3): 219–232.
- Barlow, John. 1996. *New Public Managers in Europe*. London: MacMillan Press.
- Barnes, Marian, Andrew Knops, Janet Newman in Helen Sullivan. 2004. Public participation and collaborative governance. *Journal of Social Policy* 33 (2): 203–223.

- Barzelay, Michael. 2002. *New public management: Current trends and future prospects*. London: Routledge.
- Bauman, Zygmunt. 2002. *Tekoča moderna*. Ljubljana: Cf.
- Baumgartner, Frank R. in Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R. in Beth L. Leech. 1998. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*. Princeton: Princeton University Press.
- Bate, Paul. 1992. The impact of organizational culture on approaches to organizational problem solving. V Graeme Salaman. *Human Resource Strategie* 213–235. London: Sage.
- Beck, Ulrich. 2001. *Družba tveganja na poti v neko drugo moderno*. Ljubljana: Založba Krtina.
- Bekke, A. G. M. Hans, James L. Perry in Theo A. J. Toonen. *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Bergeron, Gérard. 1990. *A minor treatise on the State*. Paris: Presses.
- Bernard, Chester. 1948. *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Berry, Jeffrey M. 1999. *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Bibič, Adolf. 1997a. Renesansa državljanstva, konsenz in načelo večine. V Politološki preseki: *Civilna družba in politični pluralizem*. Ur. Niko Toš, 37–50. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 1997b. *Politološki preseki – Civilna družba in politični pluralizem*. Znanstvena knjižnica FDV, 115–125.
- Birch, Anthony H. 1993. *The concepts and theories of modern democracy*. London, New York: Routledge.
- Blair, Harry. 2000. Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development* 28 (1): 21–39.
- Blanpain, Roger. 2004. Comparativism in labour law and industrial relations. V *Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies*, ur. Roger Blanpain, 3–24. Hague: Kluwer Law International.
- Blondel, Jean. 1969. *An Introduction to Comparative Government*. New York: Praeger Publisher.

- 1995. *Comparative government: an introduction*. London, etc.: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.
- Bohman, James in William Rehg. 1997. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- Bohman, James. 1999. Citizenship and norms of publicity: wide public reason in cosmopolitan societies. *Political Theory* 27 (2): 176–222.
- Bostič, Alojz, Matej Košir in Vekoslav Rajh. 1997. *Etika upravnega dela*. Ljubljana: Paco.
- Bovaird, Tony in Steve Martin. 2004. Citizen and User Participation in the ZK: Experiences and Trends. V Elke Löffler in Mirko Vintar. *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Bratislava: NISPAcee.
- Bovaird, Tony. 2009. »Breaking New Ground in Public Service Improvement: The role of co-design, co-commissioning, co-managing and co-delivery«. Presentation to Governance International Seminar. UK: Research Council.
- Boyne, George in Catherine Farrell. 2003. *Evaluating public management reforms*. Buckingham: Open University Press.
- Brejc, Miha. 1996. Politika in javna uprava. V *Zbornik referatov*, ur. Darinka Marguč, 1–16. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- 1997. Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. *Javna uprava* 33 (4): 619–638.
- 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- 2004. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Brezovšek, Marjan. 1992. Dihotomija politika/administracija: poizkus razvojne tipologije. *Teorija in praksa* 29 (11–12): 1089–1100.
- 1995a. Politična participacija. *Teorija in praksa* 32 (3–4): 199–211.
- 1995b. Interesne skupine in politični sistem. V Igor Lukšič (ur): *Interesna združenja in lobiranje*. Slovensko politološko društvo. Ljubljana. 79–104.
- 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2): 264–279.
- 2002. Volitve in politično predstavništvo. V Danica Fink–Hafner in Tomaž Boh (ur.): *Parlamentarne volitve 2002*, 51–69. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4): 691–704.
- Brezovšek, Marjan. 2004a. *Upravna kultura*. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.

- 2004b. Problem volilne (ne)udeležbe na lokalnih volitvah in volilno ravnanje. V *Lokalna demokracija I: Analiza lokalnih volitev 2002*, ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Kraševac, 36–48. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2004c. Različni pristopi k preučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 11–39. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2009. *Demokracija in nova javna služba ter njun vpliv na javno upravo v Sloveniji*. Prispevek predstavljen na XVI. dnevi slovenske uprave 2009, 24.–26. septembra, v Portorožu, Slovenija.
- Brezovšek, Marjan in Damir Črnčec. 2007. *Demokratična uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2010. *Demokratična uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brown, Andrew. 1998. *Organizational Culture*. London: Financial Times Pitman Publishing.
- Brunsson, Nils. 1989. *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley.
- Bryman, Alan. 1992. Quantitative and qualitative research: further reflection on their integration. V Julia Brannen: *Mixing methods: qualitative and quantitative research*. 57–80. Aldershoot: Avebury.
- Boyne, George A. 2002. Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies* 39 (1): 97–122.
- Box, Richard C. 1999. Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *American Review of Public Administration* 29 (1): 19–43.
- Boxall, Peter in John Purcell. 2003. *Strategy and Human Resource Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Buchanan, Bruce. 1975. Red Tape and the Service Ethic. Some Unexpected Differences Between Public and Private Managers. *Administration and Society* 6 (4): 423–444.
- Bucik, Valentin. 1997. *Osnove psihološkega testiranja*. Ljubljana: Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.

- 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- 1998. *Demokracija in kriza naših ustavnih institucij*. Ljubljana: Tiskarna DAN d. o. o.
- 2000. Bo javna uprava po reformi drugačna? V *Zbornik referatov. VII. Dnevi slovenske uprave*. Portorož. 39–46.
- 2003. Strankarsko nevtralna javna uprava. *Javna uprava* 1 (1): 16–33.
- Bugarič, Bojan. 2004. Evropsko upravno pravo: trendi in izzivi. *Uprava* II (2): 52–71.
- 2006. Deset tez o odnosu med politiko in upravo v Sloveniji. *Podjetje in delo* 32 (6–7): 1259–1263.
- Burgess, Jacquelin, Judy Clark and Carolyn M. Harrison. 1998. Respondents' evaluations of a contingent valuation survey: a case study based on an economic valuation of the wildlife enhancement scheme, *Pevensy Levels in East Sussex Area* 30 (1): 19–27.
- Burstein, Paul in April Linton. 2002. The impact of political parties, interest groups, and social movement organizations on public policy: Some recent evidence and theoretical concerns. *Social Forces* 81 (2): 380–408.
- Caiden, Gerald. 1996. The Concept of Neutrality. In Haile K. Asmerom and Elisa P. Reis (eds), *Democratisation and Bureaucratic Neutrality*, 21–44. London: Macmillan.
- 1998. Are administrative cultures that different? In *Governing India: Issues Concerning Public Policy, Institutions and Administration*. Delhi: B. R. Publishing.
- Cainzos, Miguel in Carmen Voces. 2010. Class Inequalities in Political Participation and the »Death of Class« Debate. *International Sociology* 25 (3): 383–418.
- Calcott, Paul. 2000. Paternalism and public choice. *Victoria Economic Commentaries*. Wellington: Victoria University of Wellington.
- Cavaye, Angèle L. M. 1995. User participation in system development revisited. *Information & Management* 28 (5): 311–23.
- Chao, Georgia, Anne M. O'Leary-Kelly, Samantha Wolf, Howard J. Klein in Philip D. Gardner. 1994. Organizational Socialization: Its Content and Consequences. *Journal of Applied Psychology* 79 (5): 730–743.
- Cheung, Anthony B. L. 2005. State Capacity in Honk Kong, Singapore and Taiwan: Coping with Legitimation, Integration and Performance. V *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Painter Martin in Pierre (ur), 225–54. Basingtone UK: Palgrave Macmillan.

- 2009. A Response to Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review* 69 (6): 1034–1036.
- Christensen, Tom and Per Lægreid. 1999. New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System. *Public Productivity & Management Review* 23 (2): 169–193.
- 2003. New Public management: Undermining political control! V Christensen, Tom & Per Laegreid (eds). *New public management: the transformation of ideas and practice*, 93–119. Aldershot: Ashgate.
- 2007. The whole of government approach to public sector reform. *Public Administration Review* 67 (6): 1059–1066.
- 2008. *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. London: Routledge.
- Cimolini, Črt. 2003. *Elektronska uprava v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Cini, Michelle. 1995. *Administrative Culture in the European Commission: The Case of Competition and Environment*. *European Community Studies Association*. USA: Fourth Biennial International Conference.
- Civelli, Franco F. 1997. New competences, new organizations in a developing world. *Industrial and Commercial Training* 29 (7): 226–229.
- Clay, Edward J. in Schaffer, Benjamin Bernard. 1986. *Room for Manoeuvre, An Explanation of Public Policy in Agriculture and Rural Development*. London: Heinemann.
- COCOPS. 2011. Dostopno prek: <http://www.cocops.eu/publications/working-papers> (25. maj 2011).
- Coenen, Frans. 2002. *The role of stakeholders in changing consumption and production patterns*. CSTM: University of Twente.
- Coyne, Christopher J. 2008. The politics of Bureaucracy and the failure of post – war reconstruction. *Springer Science* 135 (1-2): 11–22.
- Coglianesi, Cary, Heather Kilmartin in Evan Mendelson. 2008. *Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process*. University of Pennsylvania: Law School.
- Coleman, James S. 1988. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology* 94: 95–120.
- Conolly, William. 1971. *The Bias of Pluralism*. New York: Atherton Press.

- Creswell, John W. in Vicki L. Plano Clark. 2007. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. California: Sage Publications, Inc.
- Černe, Matej in Sandra Panger. 2010. Razvoj konceptualnega modela avtentičnega vodenja. *Teorija in praksa*. 47 (4): 819–842.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press.
- 1989. *Democracy and its critics*. New Haven, London: Yale University Press.
- Dahlgren, Peter. 2009. *Media and political engagement: citizens, communication, and democracy*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Dahlström, Carl in B. Guy Peters. 2010. *Steering from the center*. Toronto: University of Toronto Press.
- Dalton, Russell J. 1996. *Democracy and its citizens. Patterns of political change*. Dostopno prek: <http://www.democ.uci.edu/publications/papersseriespre2001/dalton.htm> (30. april 2011).
- Dalton, Russell J. In Alix van Sickle. 2005. *The Resource, Structural, and Cultural Bases of Protest*. Irvine: Center for the Study of Democracy, University of California.
- Dalton, Russel. 2008. Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation. *Political studies* 56 (1): 76–98.
- Daugbjerg, Carsten. 1997. *Farmers' Influence on East-West Integration in Europe: Policy Networks and Power*. Esbjerg: Sydjysk Univversitetsforlag.
- 1998. *Policy Networks Under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney: Ashgate.
- Dayton, Kenneth N. 2001. *Governance is governance*. London: Independet Sector.
- Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.
- Demir, Hülya in Ayşe Yavuz. 2009. Cadastral services in Turkey within the framework of new public management. *African Journal of Business Management* 3 (10): 582–90.
- Demšar, Franci, Tomaž Boh. 2008. Uvajanje načel transparentnost v delo javne uprave: primer Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije. *Družboslovne razprave* XXIV (58): 89–105.
- Denhardt, Robert B. 1981. *In the shadow of the organisation*. Lawrence: Regents Press of Kansas.
- 1987. Implementing Quality Circles in State Government. *Public Administration Review* 47 (4): 304–309.

- 1991. *Public administration: an action orientation*. Pacific Grove: Brooks/Cole.
- 1993. *The pursuit of significance: strategies for managerial success in public organizations*. Waveland Press.
- 1998. Targeting Community Development in Orange Country. *National Civil Review*. 87 (3): 227–235.
- Denhardt, Robert B. in Janet Vinzant Denhardt. 2000. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review* 60 (6): 549–559.
- Denhardt, Robert B., Janet Vinzant Denhardt in Maria Pilar Aristigueta. 2002. *Managing human behavior in public & nonprofit organizations*. California: Thousand Oaks, Sage Publications, Inc.
- Denhardt, Robert B. in Janet Vinzant Denhardt. 2003. *The new public service: serving, not steering*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, Inc.
- 2007. *The new public service. Serving, not steering*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, Inc.
- 2011. *The New Public Service: serving, not steering*. M. E. Sharpe, Inc: New York.
- Denzin, Norman K. 1978. *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. New York, London: McGraw-Hill.
- Dewey, John. 1999. *Javnost in njeni problem*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Deželan, Tomaž, Danica Fink-Hafner, Mitja Hafner-Fink in Samo Uhan. 2007. *Državljanstvo brez meja?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Deželan, Tomaž. 2007. Nedržavljeni na lokalnih volitvah: David ali Goljat lokalnega političnega odločanja v Sloveniji? *Lex Localis* 5 (1): 65–86.
- 2009. *Relevantnost tradicij državljanstva*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV.
- Dimitrakopoulos, Dionyssis in Richardson, Jeremy. 2001. Implementing EU Public Policy. V *European Union Power and Policy Making*. Oxford: University of Oxford.
- Divjak, Tina. 2011. Ogledalo vladi 2009/2010: vključevanje javnosti v postopke priprave aktov. Poročilo. Tina Divjak. Ljubljana, 2011. Pravno – informacijski center nevladnih organizacij – PIC.
- Dolar, Ksenija in Seta Knop. 1994. *Leksikon*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Dorrell, Stephen. 1993. *Public sector change is a world-wide movement, speech by the Financial Secretary to the Treasury, Stephen Dorrell, to the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*. London: Treasury.

- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Dragos, Aligica in Peter J. Boettke. 2009. Challenging institutional analysis and development: the Bloomington school. *Rotterdam School of Economics. Erasmus Journal for Philosophy and Economics* 3 (1): 108–113.
- Dragoš, Srečo. 2011. Demokratičnost demokracije in alternative? *Teorija in praksa*. Letnik XLVIII (50): 1242–1263.
- Drucker, Peter. 2001. *Managerski izzivi v 21. stoletju*. Ljubljana: GV Založba.
- Dryzek, John. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Državni portal Republike Slovenije. 2003-2013. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/sodelujiteStran.euprava?pageid=230> (25. november 2009).
- Državni svet Republike Slovenije. Dostopno prek: www.ds-rs.si/ (23. november 2012).
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy Bureaucracy and Public Choice*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, Patrick in Helen Margetts. 2006. New Public Management Is Dead – Long Live Digital Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467.
- Dunn, William N. 1981. *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Dwivedi, Onkar Prasad. 1987. Moral Dimensions of Statecraft: A Plea for Administrative Theology. *Canadian Journal of Political Science* 20 (49): 699–706.
- 1995. Reflections on Moral Government and Public Service as a Vocation. *Indian Journal of Public Administration* 41 (3): 296–306.
- Dwivedi, Onkar Prasad in John Wef. 1998. Administrative Culture: A Global Perspective. *Africanas* 28 (2): 5–7.
- Dwivedi, Onkar Prasad in James Iain Gow. 1999. *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada*. Canada: Broadview Press.
- Dwivedi, Onkar Prasad. 2001. *The Challenge of Cultural Diversity for Good Governance*. United Nations Expert Group Meeting on Managing Diversity in the Civil Service. New York: 3–4 May 2001.
- Dye, R. Thomas. 1972. *Understanding Public Policy*. New York: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.

e-Demokracija. 2003-2013. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/edemokracija.euprava> (12. junij 2012).

Epstein, David in Sharyn O'Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.

Escobar, Oliver. 2013. Public Engagers and the Political Craft of Participatory Policy Making. *Public Administration Review* 73 (1): 36–37.

Etzioni, Amitai. 1995. *The spirit of community: rights, responsibilities, and the communitarian agenda*. London: Fontana.

--- 1996. *The new golden rule: community and morality in a democratic society*. New York: Basic Books, A member of Perseus Books Group.

--- 1997. *The new golden rule: community and morality in a democratic society*. New York: Basic Books.

Etzioni–Halevy, Eva. 1983. *Bureaucracy and democracy: A political dilemma*. London, Boston, Melbourne, Henley: Routledge & Kegan Paul.

e-Uprava. 2003-2013. Dostopno prek: <http://evem.gov.si/evem/zacetna.evem> (10. januar 2012).

Evans, James. 2004. What is local about environmental governance? Observations from the Local Biodiversity Action Planning process. *Area* 36 (3): 270–279.

Evans, Peter B. 1997. The Eclipse of the state? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics* 50: 62–87.

e-Vem. 2003-2013. Dostopno prek: <http://evem.gov.si/evem/zacetna.evem> (25. januar 2012).

Fairclough, Norman. 1999. *Language in the New Capitalism*. Dostopno prek: <http://www.uoc.es/humfil/nlc/CA-15egd.doc> (8. december 2001).

--- 2001. The Dialectics of Discourse. *Textus* 14 (2): 3–10.

Farazmand, Ali. 1999. Globalization and Public Administration. *Public Administration Review* 59 (6): 509–522.

--- 2002. Introduction. V *Modern Systems of Government Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, ur. Farazmand, Ali. Thousand Oaks: Sage Publications.

--- 2010. Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis. *Public Organization Review* 10 (1): 245–258.

Farnham, David in Sylvia Horton. 1996. *Managing People in the Public Services*. Macmillan: Houndmills.

- Faulks, Keith. 2000. *Citizenship*. London. Routledge.
- Ferfila, Bogomil, Polonca Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar in Aneta Plaznik. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald in Andrew Pettigrew. 1996. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Finer, Herman. 1941. Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review* 1 (4): 335–350.
- Fink-Hafner, Danica. B.I. *Analiza politik – Policy analiza. Prosojnice za predavanja*. Fakulteta za družbene vede: Ljubljana.
- 1992. *Nova družbena gibanja–subjekti politične inovacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 1994. Sindikati v procesu oblikovanja politik. *Družboslovne razprave* 10 (17-18): 30–46.
- 1995. *Uveljavljanje slovenskih interesov v procesih oblikovanja politik Evropske skupnosti/unije primer kmetijske politike*. Ljubljana: RSS.
- Fink-Hafner, Danica in sodelavci. 1996. *Oblikovanje policy mrež in lobiranje v Sloveniji, aplikativni raziskovalni projekt*. Ljubljana: Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede - Inštitut za družbene vede.
- Fink-Hafner, Danica. 1998 (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda - slovenski primer. *Teorija in praksa* 35 (5): 830–849.
- 2000. Evropsko povezovanje interesnih skupin in javne politike v Sloveniji. *Teorija in praksa* 37 (1): 82–95.
- 2001. *Politične stranke*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2002a. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V Fink Hafner, Danica; Lajh, D. (ur.): *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2002b. *Modeli za analizo javnih politik. Analiza politik*. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
- Fink-Hafner, Danica in Simona Kustec Lipicer. 2005. Spremljanje in vrednotenje kulturnih politik: mednarodno primejalna analiza. *Teorija in praksa* 42 (1): 212–238.
- Fink-Hafner, Danica in Alenka Krašovec. 2005. Is consultation everything? The influence of interest groups on parliamentary working bodies in Slovenia. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 41 (3): 401–421.

- Fink-Hafner, Danica in Samo Kropivnik. 2006. Politična udeležba v posocializmu: med deformirano modernostjo, novo modernizacijo in postmodernostjo. *Družboslovne razprave* XXII (51) 55–72.
- Fink-Hafner, Danica. 2007. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ur. Danica Fink Hafner, 9–32. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2011. Vloga svetovne gospodarske krize pri spreminjanju razmerij moči v nacionalnih političnih sistemih. 1223–1241. V *Teorija in praksa*, letnik XLVIII, jubilejna številka ob 50-letnici FDV, 1083–1398. Ljubljana.
- Flere, Sergej. 2000. *Sociologija*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Foucault, Michel. 1991. Red Diskurza. V M. Dolar (ur.): *Vednost – oblast – subjekt*: 3–27. Ljubljana: Krtina.
- 2001. *Arheologija vednosti*. Ljubljana: Studia Humanitatis.
- Fox, Charles J. in Hugh T. Miller. 1995. *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. California: Thousand Oaks, Sage Publications.
- Frederickson, George. 1971. *Toward a New Public Administration. Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton: Chandler Publishing.
- Frederickson, George in David Hart. 1971. *The Public Service and the Patriotism of Benevolence*. Supra.
- Friedman, Thomas L. 2005. *The World is Flat. A Brief History of the Twentieth-First Century*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Friederich, Carl J. 1940. Public Administration and the Nature of Administrative Responsibility. *Public Policy* 1: 3–24.
- Fung, Archon. 2003. Associations and Democracy: between theories, hopes, and realities. *Annual Review of Sociology*, 29 (1): 515–539.
- Gabris, Gerald T. in Gloria Simo. 1995. Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions. *Public Personnel Management* 24 (1): 33–51.
- Gallego, Aina. 2008. Unequal Political Participation in Europe. *International Journal of Sociololgy* 37 (4): 10–26.
- Ganapati, Sukumar. 2011. Users of Public Participation Geographic Information Systemy Applications in E-Government. *Public Administration Review* 71 (3): 425–434.

- Gantar, Pavel. 1993. *Sociološka kritika in teorij planiranja*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica. Fakulteta za družbene vede.
- Gareth, Morgan. 1996. *Images of Organization*. London: Sage Publications.
- Gasilska zveza Slovenije. Dostopno prek: www.gasilec.net/ (14. oktober 2012).
- Geertz, Clifford. 1973. *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- Gerth, Hans H. and C. Wright Mills. 1970. *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Geurts, Thei. 2011. *Public Policy Making. The 21st Century Perspective*. Netherlands: Be Informed.
- Giddens, Anthony. 1981. *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. London: Macmillan Press.
- 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- 1993. *Sociology*. Cambridge: Polity.
- Giesen, Bernhardt in Klaus Eder. 2001. Introduction – European Citizenship: An Avenue for the Social Integration of Europe. V *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*, ur. Klaus Eder in Bernhardt Giesen, 1–13. Oxford: University Press.
- Goldsmith, Michael in Edward C. Page. 1997. *Public sector reform: Rationale, trends and problems*. London: Sage.
- Goodnow, Frank Johnson. 1900 2003. *Politics and Administration: A Study in Government*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Goodsell, Charles T. 1994. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Good Governance Standard for Public Services. 2004. *The Independent Commission on Good Governance in Public Services*. London: OPM and CIPFA.
- Gordon J. George, Michael E. Milakovich. 1995. *Public Administration in America*. California: Hardcover Wadsworth Publishing. Belmont, Thomson/Wadsworth.
- Gormley, William T. in Steven J. Balla. 2004. *Bureaucracy and Democracy – Accountability and Performance*. Washington: CQ Press.
- Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
- Graham, John, Bruce Amos in Tim Plumptre. 2003. *Principles for good governance in the 21st century*. Ottawa: Institute on Governance.

- Grant, Wyn. 1989. *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. London, New York, Toronto, Sydney, Tokio: Philip Allan.
- 2010. *Pressure groups in the UK*. *Politics & Government Online*. Good or bad for democracy? Dostopno prek: <http://www.politicscymru.com/en/cat1/article19/> (9. julij 2012).
- Gray, Andrew and Bill Jenkins. 1995. From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution. *Public Administration* 73 (1): 77–99.
- Gray, Christopher B. 1999. Paternalism. *Philosophy of Law: An Encyclopedia*, Garland Pub.Co. II: 632–635.
- Grdešič, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Greenwood, Justin. 2002. EU Interest Groups and their Members: When is membership a ‘collective action problem? V L’action collective en Europe - Collective Action in Europe, (Eds.) Balme, Richard, Chabanet, Didier, Wright, Vincent, 227–254. Paris: Presse de Sciences Po.
- Gregory, Robert. 2003. All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again. *International Public Management Review* 4 (2): 41–58.
- Green paper. 2006. *European transparency initiative*. *Commission of the European Communities*. Dostopno prek: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf (16. maj 2012).
- Griffin Andrea E. C., Adrienne Colella in Srikanth Goparaju. 2000. Newcomer and Organizational Socialization Tactics: An Interacionist Perspective. *Human Resource Management Review* 10 (4): 453–474.
- Grindle, Merilee S. in John W. Thomas. 1990. After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development* 18 (8): 1163–1181.
- 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Grindle, Merilee S. 1996. *Challenging the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grissom, Jason A, Jill Nicholson-Crotty in Sean Nicholson-Crotty. 2009. Race, region and representative bureaucracy. *Public administrative review* 69 (5): 911–919.
- Grossman, Matt. 2012. Interest Group Influence on US Policy Change. An Assessment based on policy history. *Interest Groups & Advocacy* 1 (2): 171–192.
- Grugel, Jan. 2002. *Democratization: a critical introduction*. Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.

- Gualmini, Elisabetta. 2008. Restructuring Weberian bureaucracy: comparing managerial reforms in Europe and the United States. *Public Administration* 86 (1): 75.
- Gunn, Lewis A. 1978. Why is implementation so difficult? *Management Services in Government* 33: 169–76.
- Habermas, Jürgen. 1981. *Theory of communicative action*. Of the analysis of between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy.
- 1989. *Strukturne spremembe javnosti*. Ljubljana: ŠKUC, Znanstveni inštitut Filozofske fakultete.
- 1994a. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- 1994b. Three normative models of democracy. *Constellations* 1(1). MA: MIT Press.
- 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
- Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro. 2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci: kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2011. Razvoj sistema javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji: uspehi in izzivi. V *Dvajset let slovenske državnosti: program in zbornik povzetkov*. Dostopno prek: <http://www.scribd.com/doc/77017253/Dvajset-let-slovenske-dr%C5%BEavnosti-Izbrani-politolo%C5%A1ki-vidiki-Cirila-Toplak-ur-zbornik> (14. oktober 2012).
- Haček, Miro in Irena Bačlija. 2012. *Upravljanje človeških virov v upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hadley, Roger in Ken Young. 1990. *Creating a Responsive Public Service*, Harvester Wheatsheaf: Hertfordshire.
- Hafner Fink, Mitja. 2011. Razred, državljanstvo in državljanski stili. *Teorija in praksa* 48 (4): 1024–1038.

- Halepota, Jamshed. 2009. Predictors of job satisfaction of public employees. Dostopno prek: http://www.brunel.ac.uk/___data/assets/file/0004/90751/phdSimp2010JamshedHalopota.pdf (15. avgust 2013).
- Halligan, John. 2007. Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand. *Public Policy and Administration* 22 (2): 271–238.
- Ham, Cristopher in Hill, Michael James. 1993. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. London: Wheatsheaf.
- Harmon, Michael in Richard Mayer. 1986. *Organization theory for public administration*. Boston: Little, Brown.
- Harris, Philip R. 1999. Human resource trends for European leaders. *European Business Review* 99 (1): 55–58.
- Hartwick, Jon in Henri Barki. 1994. Explaining the role of user participation in information system use. *Management Science* 40 (4): 440.
- Hays, Allen. 2001. *The Role of Interest Groups. Democracy Papers*. U.S. Government.: Routledge.
- Hecl, Hugh. 1977. *A Government of Strangers: Executive Politc in Washington*. Washington: Brookings Institution.
- Heeks, Richard. 1999. *The tyranny of participation in information systems: learning from development projects*. Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Held, David. 1992. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- 1995. *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Polity Press.
- Hennessy, Peter. 1989. *Genetic Code of Conduct Inherited by Mandarines*. Great Britain: The Independent.
- Hiller, Jean. 1998. Beyond Confused Noise: Ideas Toward Communicative Procedural Justice. *Journal of Planning Education and Research* 18 (2): 14–24.
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hofstede, Geert. 1981. A Culture and Organizations. *International Studies of Man and Organizations* 10 (4): 18–37 in 81–94.
- 1984. *Culture's consequences*. London: Sage.
- 1991. *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. New York: McGraw-Hill.

- Hogwood, Brian W. in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Holloway, John. 2005. Gibanje proti-in-onkraj. *Časopis za kritiko znanosti* 33 (219): 142–179.
- Hood, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1): 3–19.
- 1995. The new public management. *Accounting Organisations and Society* 20 (2-3): 93–99.
- Houston, David J. 2000. Public Service Motivation: A Multivariate Test. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (4): 713–27.
- Howlett, Michael and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Huber, John, Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hughes, Owen E. 1994. *Public management and administration*. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- 1998. *Australian Politics*. Melbourne: Macmillan.
- 2003. *Public Management and Administration*. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huš, Katja. 2011. Marketinški diskurz: zgodovinski pogoji možnosti vznika marketinškega koncepta v povojnih ZDA (1945–1974). *Družboslovne razprave* XXVII (67): 77–95.
- Hwang, Sung-Don. 1999. *Bureaucracy vs. Democracy in the Minds of Bureaucrats. To what extent are these ideologies compatible with one another*. New York. Washington, D.C./Baltimore, Boston, Bern, Frankfur am Main, Berlin, Vienna, Paris.
- Igličar, Albin. 1996. *Vpliv lobiranja na parlamentarno odločanje. Drugo strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*. Rogaška Slatina: Inštitut za javno upravo, 26. in 27. 11. 1996.
- Inglehart, Ronald. 1977. *The Silent Revolution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ingraham, Patricia W. and Carolyn Ban. 1988. Politics and Merit: Can They Meet in a Public Service Model? *Review of Public Personnel Administration* 8 (2): 1–19.
- Ingraham, Patricia W. and David H. Rosenbloom. 1989. The New Public Personnel and the New Public Seervice. *Public Administration Review* 49 (2): 116–25.

- Ippolito, Dennis, Thomas Walker. 1980. *Political parties, Interest groups and Public policy: group influence in american politics*. New Jersey: Prentice Hall, inc.
- Irwin, Alan. 1995. *Citizen Science: A Study of People, Expertise and Sustainable Development*. London: Routledge.
- Jackson, Michael W. 1986. Bureaucracy in Hegel's Political Theory. *Administration & Society* 18 (2): 139–157.
- Jakič, Manica. 2010. *Organizacijska kultura in socialne reprezentacije v SV*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- James, Oliver. 2011. Performance Measures and Democracy: Information Effect on Citizens in Field and Laboratory Experiments. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (3): 399–418.
- Janda, Kenneth, Jeffrey M. Berry in Jerry Goldman. 1992. *The challenge of democracy: government in America*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Janonski, Thomas. 1998. *Citizenship and civil society: a frame work of rights and obligations in liberal, traditional, and social democratic regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jensen, Mark N. 2006. Concepts and Conceptions of Civil Society. *Journal of Civil Society* 2 (1): 39–56.
- Jones, Steve, Ray Hackney in Zahir Irani. 2007. Towards e-government transformation: conceptualising »citizen engagement. *Transforming Government: People, Process and Policy* 1 (2): 145–52.
- Jordan, Grant in Jeremy Richardson. 1987. *British Politics and Policy Process*. London: Unwin Hyman.
- Jordan, Grant in Schubert, Klaus. 1992. Introduction: A Preliminary Ordering of Policy Networks Labels. *European Journal of Political Research* 21 (1–2): 1–27.
- Jorgensen, Torben Beck. 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications. Thousand Oaks.
- Joshi, Preeta. 2003. *Accountability. Indian Administrative Culture and Trust. Public Administration: Challenges of Inequality and Exclusion*. Miami. 14-18 September 2003.
- Juma, Calestous in Norman Clark. 1995. Policy research in sub-Saharan Africa: An Emploration. *Public Administration and Development* 15 (2): 121–137.

- Jurkiewicz, Carole, Tom Massey in Roger Brown. 1998. Motivation in Public and Private Organizations: A Comparative Study. *Public Productivity and Management Review* 21 (3): 230–50.
- Kaase, Max in Kenneth Newton. 1999. *Zaupanje v vlado*. Ljubljana: Liberalna akademija in znanstvena knjižnica.
- Kajnič, Sabina. 2011. Evropeizacija slovenske zunanje politike: Od pridružitvenega procesa do predsedovanja Svetu EU. *Teorija in praksa* 48 (3): 668–687.
- Kaplan, Robert S. 2000. *Številke pripovedujejo zgodbo o strategiji*. Ljubljana: Manager: revija za podjetne.
- Karl, Katherine A. in Cynthia L. Sutton. 1998. Job Values in Today's Workforce: A Comparison of Public and Private Sector Employees. *Public Personnel Management* 27 (4): 515–27.
- Kavčič, Bogdan. 1991. *Sodobna teorija organizacije*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Keane, John. 2009. *The Life and Death of Democracy*. New York, London: W. W. Norton & Company.
- Keeley, James. 1997. *Conceptualising the policy process in Reconceptualising Policy Processes. The Dynamics of Natural Resource Management and Agricultural Intensification Policy-making in Ethiopia, 1984-97*. Brighton: University of Sussex.
- Kejžar, Barbara. 2009. Vloga državljanstva v politikah integracije imigrantov v izbranih državah članicah Evropske unije. *Razprave in gradivo* 59: 179–206.
- Kelly, Janet M. & David Swindell. 2003. The case for the inexperienced user: Rethinking filter questions in citizen satisfaction surveys. *The American Review of Public Administration* 33 (1): 91–108.
- Kelman, Steven. 1987. Public Choice and Public Spirit. *The Public Interest* 87: 80–94.
- Keraudren, Philippe. 1996. In Search of Culture: Lessons From the Past to Find a Role for the Study of Administrative Culture. *Governance* 9 (1): 71–98.
- Kersting, Norbert and Jaime Sperberg. 2003. Political Participation. V Berg-Schlosser, Dirk and Norbert Kersting, ur. *Poverty and Democracy: Self-help and Political Participation in Third World Cities*. London, UK: Zed Books.
- Kettl, Donald F. 2000a. Public Administration at the Millenium: The State of the Field. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (1): 7–34.

- 2000b. *The global public management revolution: a report on the transformation of governance*. Washington: Brookings Institution Press.
- 2005. *The Global Management Revolution*. Washington: Brookings Institute Press.
- Kickert, Walter J. M. 1997. *Public management and Administrative Reform in Western Europe*. Lyme: Edward Elgar Publishing Limited.
- Kirbiš, Andrej in Sergej Flere. 2011. Državljska participacija: Primerjalna analiza postjugoslovanskih entitet. *Teorija in praksa*. 48 (2): 350–375.
- Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Toronto: Little, Brown and Company.
- Kirwan, A. Kent. 1981. Historicism and Statesmanship in the Reform Argument of Woodrow Wilson. *Interpretation* 9 (2–3): 339–351.
- Khojasteh, Mak. 1993. Motivating the Private vs. Public Sector Managers. *Public Personnel Management* 22 (3): 391–401.
- Knez, Smiljana in Iztok Simoniti. 2011. Drugotirna diplomacija: primes (so)delovanja državnih in nedržavnih akterjev v reševanju oboroženih konfliktov. *Teorija in praksa* 48 (3): 628–645.
- Kolarič, Zinka, Maja Vojvonovič in Andreja Črnak–Meglič. 2002. *Zasebne neprofitno-volonterske organizacije v mednarodni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kolenc, Janez. 1993. *Politična kultura Slovencev*. Ljubljana: Založba Karantanija.
- 2002. *Politična kultura na prehodu v demokracijo (primer Slovenije)*. Ljubljana: i2.
- König, Klaus. 1997. Entrepreneurial management or executive administration: the perspective of classical public administration. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* 7 (4): 271–236.
- Kopač, Anja. 2004. *Aktivacija – obrat v socialni politiki*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Korpić, Ivan. 1999. *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Monografije Pravnog fakulteta.
- Korošec, Bojana. 2002. Nepridobitne organizacije in merila za presojanje njihovega delovanja in dosežkov. *Organizacija* 35 (2): 73–81.
- Kos, Borivoj. 1998. Etika in reforma javne uprave v državah OECD. *Javna uprava* 34 (2): 265–276.
- Kovač, Polona. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (3–4): 279–293.

- 2003. Evropski upravni prostor – realnost ali mit. *Uprava I* (2): 16–36.
- Kraimer, Maria L. 1997. Organizational Goals and Values: A Socialization Model. *Human Resource Management Review* 7 (4): 425–447.
- Krašovec, Alenka. 2000. *Moč v političnih strankah. Odnosi med parlamentarnimi in centralnimi deli političnih strank*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2002. *Oblikovanje javnih politik. Primer kulturnih politik v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2003. *Oblikovanje kulturne politike v Sloveniji: primer Zakona o Filmskem skladu RS in Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Arhiv družboslovnih podatkov.
- 2004. *Delovna telesa državnega zbora kot osrednje mesto sodelovanja med zakonodajno vejo oblasti in civilno družbo v procesih oblikovanja javnih politik* (Končno poročilo, maj 2004). Ljubljana: Center za politološke raziskave.
- Kurnik, Andrej. 2002. Aquí estamos. *Časopis za kritiko znanosti, domišljijo in novo antropologijo* 30 (209-210): 69–85.
- Kustec Lipicer, Simona. 2007. EU-centric governance in sport?: the Slovenian experience with the white paper process. *J. contemp. Eur. res.* 3 (3): 273–289.
- Kymlicka, Will. 2005. *Sodobna politična filozofija: uvod*. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.
- Laegreid, Per in Paul Roness. 2006. Performance management in practice: The Norwegian way. *Financial Accountability and Management* 22 (3): 251–270.
- Land, Frank F. in Rudy A. Hirschheim. 1983. Participative systems design: rationale, tools and techniques. *Journal of Applied Systems Analysis* 10: 91–107.
- Lynch, Teresa in Shirley Gregor. 2004. User participation in decision support systems development: influencing system outcomes. *European Journal of Information Systems* 13: 286–301.
- Lane, Jan Erik. 1994. Will public management drive out public administration?. *Asian Journal of Public Administration* 16 (2): 139–151.
- 1995. *The Public Sector*. London, New Delhi: Sage Publications, Thousand Oaks.
- 1997. *Public sector reform: Rationale, trends and problems*. London: Sage.
- 2000. *New public management: an introduction*. London: Routledge.

- LaPalombara, Joseph. 1963. *Bureaucracy and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press.
- Leca, Jean. 1997. Vprašanja o državljanstvu. V *Kaj je politika?: kompendij sodobnih teorij politike*, ur. Adolf Bibič, 373–386. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Lele, Sharachchandra M. 1991. Sustainable development: A critical review. *World development* 19 (6): 607–621.
- Liebich, André. 1995. Citizenship in its International Dimension. V *Citizenship, East and West*, ur. André Liebich in Daniel Warner, 25–39. London in New York: Kegan Paul International.
- Light, Charles Paul. 1998. *Sustaining Innovation. Creating Nonprofit and Government Organizations That Innovate Naturally*. San Francisco, California: Jossey-Bass Inc.
- 1999. *The New Public Service*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Lijphart, Arend. 1997. Neenaka participacija: nerazrešena dilema demokracije. *Teorija in praksa* 34 (3): 524–545.
- Linder, Stephen H. 2001. An inquiry into dialogue, its challenges and justification. *International Journal of Public Administration* 24 (8): 651–78.
- Lindblom, Charles Edward. 1980. *The Policy – Making Process*. New Jersey: Prentice Hall.
- Listina o temeljnih pravicah. 2010. Uradni list Evropske unije. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sl:PDF>. (15. avgust 2013).
- Læssø, Jeppe. 2007. Participation and Sustainable Development. *Environmental Politics* 16 (2): 231–250.
- Lobe, Bojana. 2006. Združevanje kvalitativnih in kvantitativnih metod - stara praksa v novi preobleki? *Družboslovne razprave* 22 (53): 55–73.
- Lozar Manfreda, Katja, Jernej Berzelak in Vasja Vehovar. 2006. Programska orodja za družboslovne ankete na spletu. *Teorija in praksa* 43 (5-6): 792–813.
- Lukšič, Igor. 1992. Politična kultura – izvor pojma. Njegova vsebina in aplikacija na Slovenijo. V *Demokracija in politična kultura – zbornik*, ur. Janez Stanič in Dušan Macura, 13–26. Ljubljana: Enajsta univerza.
- Lynn Jr, E. Laurence. 1998. The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Sciences* 58 (3).
- Lynn, Laurence E. 2001. *Public Management*. Chicago: University of Chicago.

- 2003. Recent Trends in Public Management. *Družboslovne razprave* 29 (42): 49–61.
- Macey, Jonathan. 1992. Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies. *Journal of Law, Economics and Organization* 8 (1): 93–110.
- MacMillan, Michael. 2010. Auditing citizen engagement in heritage planning: The views of citizens. *Canadian Public Administration* 53 (1): 87–106.
- Magnette, Paul. 2005. *Citizenship: the history of an idea*. Colchester: ECPR Press.
- Maier – Rabler Ursula in Stefan Huber. 2011. *Open: the changing relation between citizens, public administration, and political authority*. Salzburg: University of Salzburg.
- Makarovič, Matej. 2002. Politična participacija v desetletju demokratizacije. V *Demokracija v Sloveniji*, ur. Toš Niko in Ivan Bernik. Ljubljana: FDV – IDV.
- Malnar, Brina. 2002. *Evropska družboslovna raziskava 2002: zaključno raziskovalno poročilo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Maloney, William A., Grant Jordan in Andrew McLaughlin. 1994. Interest groups and public policy: the insider/outsider model revisited. *Journal of Public Policy* 14: 17–38.
- Maloney, William A., Graham Smith in Gerry Stoker. 2000. Social capital and urban governance: adding a more contextualised »top-down« perspective. *Political Studies* 48 (4): 823–841.
- Manzer, Ronald. 1984. *A Policy Rationality and Policy Analysis. Policy and Administrative Studies*. Canada: University of Guelph.
- Marciniak, Piotr. 1992. Polish Unions: Can They Find a Way Out? *Telos* (92): 149–157.
- Marchington, Mick, Peter Ackers in Tony Dundon. 2001. *Management Choice and Employee Voice*. London: CIPD.
- Marx, Andrew. E. 1995. Management commitment for successful suggestion systems. *Work Study* 44 (3): 16–18.
- Marx, Karl. 1951 in 1967. *Selected works*. Moscow. Progress Books.
- Martin, Steve in Annette Boaz. 2000. Public participation and citizen centred local government: lessons from the Best Value and Better Government for Older People pilot programmes. *Public Money and Management* 20 (2): 47–54.
- Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Manning in Emmanuelle Arnould. 2007. Study on political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants. Pariz: OECD. Dostopno prek: <http://www.oecdilibrary.org/oecd/content/workingpaper/136274825752> (5. marec 2010).

- Mayhew, Leon H. 1997. *The new public*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mazey, Sonia in Jeremy Richardson. 2001. Interest Groups and EU Policy Making: Organizational Logic and Venue Shopping. V *European Union: Power and Policy Making*, Richardson, Jeremy. London: Routledge.
- McGregor Eugene in Paul, Solano. 1996. Data Requirements and Availability. In Bekke, Hans A. G. M./ Perry, James L. / Toonen, Theo A. J. (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press, 42–64.
- McSwite, O. C. 1997. *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis (Rethinking Public Administration)*. London: SAGE Publications, Inc.
- Meier, Kenneth J. 2000. *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth branch of Government*. New York: Harcourt College Publishers.
- Meier, Kenneth J. in John Bohte. 2007. *Politics and the bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of government*. Belmont: Thompson, Wadsworth.
- Meinzer, Lewis. 1973. *Political bureaucracy*. Glenview: Scott, Foresman.
- Mencin Čeplak, Metka. 2002. Mladi in prostori političnosti. *Socialna pedagogika* 6 (3), 239–253.
- Mesner-Andolšek, Dana. 1988. *Organizacijska kultura kot osnova upravljanja in element vodenja*. Ljubljana: Zbornik gradiv s posvetovanja, Zavod za organizacijo poslovanja.
- 1995. *Organizacijska kultura*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Mestre, Michel, Alan Stainer in Lorice Stainer. 1997. Employee orientation – the Japanese approach. *Employee Relations* 19 (5): 443–456.
- Metcalf, Les. 1989. *Accountable public administration: UK concepts and experience. Administration Development in the Public Sector*. Dostopno prek: <http://www.rrojasdatabank.info/metcalfe.pdf> (12. september 2012).
- Metodologija za izpolnjevanje in spremljanje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti. 2005. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/metodologija.pdf (15. avgust 2013).
- Mežnarič, Irma. 2008. *Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. CIP. Narodna in univerzitetna knjižnica.
- Miheljak, Vlado. 2002. Mladi kot objekt in subjekt politike. V Miheljak, Vlado (ur.), *Mladina 2000: Slovenska mladina na prehodu v tretje tisočletje*, 105–164. Maribor: Aristej.

- Milbrath, Lester W. 1965. *Political participation – How and why do people get involved in politics?* Chicago: Rand McNally & Company.
- Mill, John Stuart. 1861. *Democratic Participation and Political Education*. United Kingdom.
- Millward, Neil, Alex Bryson in John Forth. 2000. *All Change at Work: British Employment Relations 1980-1998*. London: Workshop Industrial Relations Survey Series.
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Dostopno prek: www.mdds.gov.si/ (20. maj 2012).
- Ministrstvo za obrambo. Dostopno prek: <http://www.mo.gov.si/> (20. maj 2012).
- Ministrstvo za javno upravo. 2008. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/CAF_2006_SLO_.pdf (15. november 2011).
- Minogue, Martin. 1997. *Theory and Practice in the analysis of public policy and administration*. Hemel Hempstead: Prentice Hall.
- 2001. *Should flawed models of public management be exported?* Cheltham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Mlinar, Zdravko. 2012. *Življenjsko okolje v globalni informacijski dobi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Morgan, Douglas F., Kent A. Kirwan, John A. Rohr, David H. Rosenbloom in David Lewis Schaefer. 2010. Recovering, Restoring, and Renewing the Foundations of American Public Administration: The Contributions of Herbert J. Storing. *Public Administration Review* 70 (4): 621–633.
- Moe, Terry. 1980. *The Organizations of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago: The University of Chicago Press.
- 1989. *The Politics of Bureaucratic Structure. In Can the Government Govern?* Washington, DC: Brookings Institution.
- Myers, Richard M. in Robert Lacey. 1996. Consumer Satisfaction, performance and accountability in the public sector. *International Review of Administrative Sciences* 62 (9): 331–350.
- Mumford, Enid. 1979. Consensus systems design: an evaluation of this approach. V Szyperski, Norbert, Erwin Grochla, ur. *Design and Implementation of Computer Based Information Systems*. Gromingen: Sijthoff and Noordhoff.

- Naff, Katherine in John Crum. 1999. Working for America: Does Public Service Motivation Make a Difference? *Review of Public Personnel Administration* 19 (4): 5–16.
- Nastran Ule, Mirjana. 1994. *Temelji socialne psihologije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Negri, Antonio in Michael Hardt. 2003. *Imperij*. Ljubljana: Študentska založba.
- Nelson, Daniel. 1996. Civil society endangered. *Social Research* 63 (2): 345–369.
- Newman, Michael. 1997. *Democracy, Sovereignty and the European Union*. London: C. Hurst & Co.
- Newstrom, John, William Reif in Robert Monczka. 1976. Motivating the Public Employee: Fact vs. Fiction. *Public Personnel Management* 5 (1): 67–72.
- Nikolić, Miloš. Švedska družba, sindikati in delavska participacija. 1999. *Teorija in praksa* 36 (5): 839–868.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- 1974. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine.
- 1996. *Bureaucracy and Public Economics*. London: Edward Elgar Publishers.
- Norman, Richard. 2003. *Obedient Servants? Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*. Wellington: Victoria University Press.
- OECD. 1995a. *The impacts of globalisation on policy making*. Meeting to be held at Eigtveds Pakhus, Copenhagen, 28–29 September 1995. Meeting of senior officials from centres of government on the impacts of globalisation on policy making. Pariz: OECD.
- 1995b. *Governance in transition: Public managements reforms in OECD countries*. Washington D.C.: OECD Publications and Information Center.
- 2001a. *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*. Pariz: OECD.
- 2001b. *Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making*. Pariz: OECD.
- 2002. *OECD Programme on sustainable consumption*. Policy Case Study Series: Participation Decision-making for sustainable consumption. Pariz: OECD.
- 2003a. *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of online citizen engagement*. Pariz: OECD.
- 2003b. *Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society*. Pariz: OECD.

- 2003c. *The e-Government Imperative*. Pariz: OECD.
- 2008a. *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Pariz: OECD.
- 2008b. *The State of the Public Service*. Pariz: OECD. Dostopno prek: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4208171E.pdf> (4. marec 2010).
- 2009. *Government at a glance 2009*. Paris. OECD.
- 2010a. *Public governance: Topic*. Pariz. Dostopno prek: http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html (5. januar 2011).
- 2010b. *Public Administration after »New Public Management«*. Pariz: OECD.
- 2010c. *Policy framework for investment. Public consultation*. www.oecd.org. (15. maj 2012).
- 2010d. *Transparency and integrity in lobbying. For a stronger, cleaner, fairer world economy*.
- 2011a. *Government at a glance 2011*. Paris. OECD.
- 2011b. *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. Dostopno prek: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/together-for-better-public-services-partnering-with-citizens-and-civil-society_9789264118843-en (6. december 2012).
- 2011c. *Together for Better Public Services. Partnering with citizens and civil society. Public Governance Reviews*. OECD Publishing.
- 2011d. *Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society*. Paris. OECD.
- 2012. *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*. Dostopno prek: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-public-governance-reviews-slovenia_9789264173262-en (6. december 2012).
- Olsen, John P. 1983. *Organized democracy: Political institutions in a welfare state*. Oslo: University of Oslo.
- Olsen, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. New York: Harvard University Press.
- O'Mahoney, Mary in Philip Stevens. 2006. *International comparisons of output and productivity in public service provision: A review*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Opp, Karl-Dieter. 1985. Konventionelle und unkonventionelle politische Participation. *Zeitschrift fuer Soziologie* 14 (4): 282–296.

- Osborne, David in Ted Gaebler. 1992. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Addison Wesley Publishing Company.
- Osborne, Stephen in Kate McLaughlin. 2004. The Cross cutting Review of the Voluntary sector: Where next for Local government – Voluntary Sector relationship. *Regional Studies* 38 (5): 573–582.
- Osborne, Stephen. 2009. *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Ostrom, Elinor. 1999. *Self-governance and forest resources*. Indonesia: Center for International Forestry Research, Bogor.
- Overeem, Patrick. 2009. *The Politics-Administration Dichotomy: A Reconstruction*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Parry, Geraint, George Moyser in Neil Day. 1992. *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parry, Geraint and George Moyser. 1994. More participation, more democracy? V David Beetham, ur. *Defining and Measuring Democracy*, 44–62. London: Sage.
- Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy*. London: Edward Elgar.
- Patashnik, Eric M. 2003. After the public interest prevails: The political sustainability of policy reform. *Governance* 16 (2): 203–234.
- Patten, Steve. 2001. Democratizing the Institutions of Policy-making: Democratic Consultation and Participatory Administration. *Journal of Canadian Studies* 35 (4): 221–239.
- Pečarič, Mirko. 2011a. *Osnove javne uprave*. Ljubljana: Študentska založba.
- 2011b. Administrative culture. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11 (2): 379–409.
- Perry, James L. in Lois R. Wise. 1990. The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review* 50 (3): 367–73.
- Perry, James L. 1996. Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6 (1): 5–22.
- 1997. Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (2): 181–97.
- 2000. Bringing Society. V *Toward a Theory of Public Service Motivation*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 471–488.

- 2007. Democracy and the New Public Service. *The American Review of Public Administration* 37 (1): 3–16.
- Pestoff, Victor in Taco Brandsen. 2008. *Co-production. The Third sector and the Delivery of Public Service*. London & New York: Routledge.
- Peters, Guy B. 1986. *The relationship between civil servants and political executives: A preliminary comparative examination*. Glasgow: Centre for the study of public policy, University of Strathclyde.
- 1987. The relationship between Civil Servants and Political Executives: A Preliminary Comparative Examination. V *Bureaucracy and Public Choice*, ur. London: Sage.
- 1988. *Comparing public bureaucracies: Problems of theory and method*. Tuscaloosa, London: The University of Alabama Press.
- 1995. *The Politics of Bureaucracy*. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- 1998. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 223–243.
- Peters, Guy B. in Donald J. Savoie. 1998. Introduction. V B. Guy Peters and Donald J. Savoie, ur. *Taking Stock*. London: McGill-Queens University Press.
- Peters, Guy B. in Pierre, Jon. 2001. *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. New York, London: Routledge, ECPR Studies in European Political Science.
- Peters, Guy B. 2001. *The politics of bureaucracy*. London, New York: Routledge.
- 2004. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- 2005. *Handbook of Public Administration*. London: Sage publication.
- 2010. Bureaucracy and democracy in the modern state. *Public administration review* 70 (4): 642–643.
- Pierre, Jon. 1998. Public consultation and citizen participation. V B. Guy Peters and Donald J. Savoie, ur. *Taking Stock*. London: McGill-Queens University Press.
- Pierre, Jon in B. Guy Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.
- Pinter, Andrej. 2005. *Sodobne teorije javne sfere*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Polidano, Cain. 2000. Measuring Public Sector Capability. *Work Development* 28 (5): 803–822.

- Pollitt, Christopher, Johnston Birchall in Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Management*. London: Macmillan.
- Pollitt, Christopher. 2002. *New public management: Current trends and future prospects*. London: Routledge.
- Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2004. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Geert Bouckaert in Elke Löffler. 2006. *Making quality Sustainable: Co-design, co-decide, co-produce, co-evaluate*. New York: Scientific rapporteurs, 4QZ Conference.
- Pollitt, Christopher. 2007. *New public management in Europe: Adaptation and alternatives*. Houndmills: Palgrave.
- Pollitt, Christopher in Sandra van Thiel. 2007. *New public management in Europe: Adaptation and alternatives*. Houndmills: Palgrave.
- Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 2011. *Public management reform: a comparative analysis new public management, governance and neo-welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher in Dan Sorin. 2011. *The impacts of the New Public Management in Europe: A meta analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije. Ur. l. RS, št. 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007, 32/2010, 73/2010, 95/2011, 64/2012. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_POSL32.html (11. januar 2012).
- Požarnik, Hubert. 1992. Politična kultura v demokraciji. V *Demokracija in politična kultura – zbornik*, ur. Janez Stanič in Dušan Macura, 27–37. Ljubljana: Enajsta univerza.
- Presthus, Robert. 1974. *Elites in the policy process*. London, New York: Cambridge University Press.
- Pretnar, Vitomil. 2000. Menedžment kakovosti v upravni enoti. V *Kakovost v državni upravi*, ur. Gordana Žurga in Andreja Stopar, 17–22. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Pross, Paul A. 1992. *Group politics and public policy*. Oxford: University Press Canada.
- Pusić, Eugen. 1985. *Upravni sistem I*. Zagreb: Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet: Zagreb.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NY: Princeton University Press.

- 1995. Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America. *Political Science and Politics* 28 (4): 664–683.
- 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Raadschelders, Jos in Mark R. Rutgers. 1996. The evolution of civil service systems. V Bekke, A. G. M. Hans, Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen in Frits M. Van der Meer. 2007. *The civil service in the 21st century: comparative perspectives*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Rabrenovic, Aleksandra. 2001. Review of Theory on Politico-Administrative Relations, v *Politico-administrative relations: Who rules?* ur. Tony Verheijen, 10-25. Slovak Republik: Nispacee.
- Rainey, Hal. 1992. Public Management. *Public Administration Research and Theory* 10 (2): 447–69.
- Rakar, Tatjana. 2010a. *Raziskava indeks civilne družbe – končno poročilo*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC.
- 2010b. *Raziskava indeks civilne družbe*. Ljubljana: Inštitut RS za socialno varstvo. Civicus.
- Rakar, Tatjana, Tomaž Deželan, Senka Š. Vrbica, Zinka Kolarič, Andreja Črnak-Meglič, Mateja Nagode. 2011. *Civilna družba v Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
- Rakočević, Slobodan. 1991. *Državna uprava: Vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
- Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Rangus, Marjeta in Drago Zajc. 2010. Koncept predstavništva: Kdo koga predstavlja in kako? *Teorija in praksa* 47 (4): 732–748.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press.
- Redford, Emmette. 1969. *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press.
- Rek, Mateja. 2006. Dileme transnacionalne civilne družbe v Evropski uniji. *Družboslovne razprave* 22 (51): 33–54.
- Resolucija o normativni dejavnosti. Ur. l. RS, št. 95/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200995&stevilka=4117> (10. januar 2012).

- Richardson, Jeremy. 1993. *Pressure groups*. New York: Oxford University Press Inc.
- 2000. Government. Interest Groups and Policy Change. *Political Studies* 2000 (48): 1006–1025.
- Richter, Emanuel. 1997. Die *europäische Zivilgesellschaft, in Projekt Europa im Übergang?: Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, ur. Wolf, Klaus-Dieter, 37–62. Baden-Baden: Nomos.
- Riggs, Fred W. 2001. Comments on V. Subramaniam. *Comparative Public Administration. International Review of Administrative Sciences* 67 (2): 323–328.
- Ringer, Fritz. 2004. *Max Weber: An Intellectual Biography*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rittberger, Berthold. 2005. *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rizman, Rudolf. 2000. Relevance of Nationalism for Democratic Citizenship. *Javnost* 7 (1): 5–13.
- Rizman, Rudi. 1989. Problema modernosti in modernizacije v kontekstu teoretične sociologije. *Družboslovne razprave* 6 (7): 7–18.
- 2006. Perspektive raziskovanja etničnosti in manjšin v 21. stoletju. Sklepno predavanje na konferenci ob 80-letnici Inštituta za narodnostna vprašanja. *Razprave in gradivo*, 50–51. Ljubljana.
- 2008. *Globalizacija in avtonomija: Prispevki za sociologijo globalizacije*. Ljubljana: Znanstvena založba Filozofske fakultete.
- 2011. Izzivi državljanstva v času globalizacije. V Cirila Toplak in Žiga Vodovnik (ur.): *Nov(o) državljan(stvo)*. Ljubljana: Založba Sophia.
- Roberts, Nancy C. 2002. Keeping public officials accountable through dialogue: resolving the accountability paradox. *Public Administration Review* 62 (6): 658–69.
- Roche, Maurice. 1992. *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Cambridge: Polity Press.
- Rosenbloom, David. 2002. *Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. London: McGrawHill.
- 2008. *The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical*. *Public Administration Review* 68 (1-2): 54–57.

- Rosser, Christian. 2009. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review* 69 (6): 1136–1147.
- Rouban, Luc. 1995. The Civil Service Culture and Administrative Reform, ur. B. Guy Peters, Donald J. Savoie. *Governance in a Changing Environment*. Montreal & Kingston: McGill Queen's University Press.
- Roth, Silke. 2007. Sisterhood and Solidarity? Women's Organizations in the Expanded European Union Social Politics: International Studies in Gender. *State & Society* 14 (14): 460–487.
- Rus, Andrej. 1999. *Social Capital, Corporate Governance and Managerial Discretion*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica.
- Rus, Veljko in Niko Toš. 2005. *Vrednote Slovencev in Evropejcev. Analiza vrednotnih orientacij Slovencev ob koncu stoletja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ruzza, Carlo. 2002. Frame Bridging and the New Politics of Persuasion, Advocacy, and Influence. V *Influence and Interests in the European Union: the new politics of persuasion and advocacy*, ur. Warleigh, Alex, Fairbrass, Jenny, 93–117. London: Europa Publications.
- Sahni, Pardeep in Etakula Vayunandan. 2010. *Administrative Theory*. New Delhi: PHI Learning Private Limited.
- Salisbury, Robert H. 1984. An Exchange Theory of Interest Groups. *Midwest Journal of Political Science* 13 (1): 1–32.
- Scharpf, Fritz. 2003. *Problem-Solving Effectiveness and democratic Accountability in the EU*. MPIfG Working paper 03/1. Dostopno prek: www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-1/wp03-1.html (5. februar 2010).
- Schedler, Kuno. 2003. Local and regional public management reforms in Switzerland. *Public Administration* 81 (2): 325–344.
- Schein, Edgar H. 1996. Culture: The Missing Concept in Organization Studies. *Administrative Science Quarterly*. 41 (2): 229–240.
- Schwartz, Shalom. H. 1994. Are There Universal Aspects in the Structure and Content of Human values. *Journal of Social Issues* 50 (4): 19–45.
- Seargeant, John in Jane Steele. 1998. *Consulting the Public*. London: Policy Studies Institute.
- Seibel, Wolfgang. 2010. Beyond Bureaucracy – Public Administration as Political Integrator and Non – Weberian Thought in Germany. *Public Administration Review* 70 (5): 719–730.

- Simon, Herbert. 1976. *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: Free Press.
- Simmons, Richard in Johnston Birchall. 2005. A Joined up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the »Participation Chain«. *Social Policy & Administration* 39 (3): 260–283.
- Singer, Milton. 1968. *The Concept of Culture*. In *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan Press.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika. Dostopno prek: http://bos.zrc-sazu.si/cgi/a03.exe?name=sskj_testa&expression=ETOS&hs=1 (18. maj 2011).
- Smiley, Marion. 1989. Paternalism and democracy. *The Journal of Value Inquiry* 23 (4): 299–318.
- Smismans, Stijn. 2006. Civil Society and European Governance: from concepts to research Agenda. V *Civil Society and Legitimate European Governance*, ur. Smismans, Stijn, 3–22. Cheltenham: Elgar.
- Smith, Martin J. 1993. *Pressure, power and policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Smith, Laila in Ahmedi Vawda. 2003. Citizen vs. Customer: Different Approaches to Public Participation in Service Delivery in Cape Town. *Urban Forum* 14 (1): 26–52.
- Snijders, Kris. 2005. *E-government: ICT from a public management perspective*. Prispevek predstavljen na »the 13th NISPAcee Annual Conference, Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries, 19.–21. maja v Moskvi, Rusija.
- Splichal, Slavko. 1997. *Javno mnenje: Teoretski razvoj in spori v XX. stoletju*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Steijn, Bram. 2005. *Determinants of organizational satisfaction in the Dutch public sector. Paper presented at the NIG Annual Work Conference*. Nijmegen: Public Management Session.
- Stevens, Anne in Handley Stevens. 2006. *Brussels bureaucrats? The administration of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stillman, Richard J. 1996. *Public Administration: concepts and cases*. Boston, Geneva: Houghton Mifflin Company.

- Storing, Herbert J., Douglas F. Morgan, Kent A. Kirwan, John A. Rohr, David H. Rosenbloom in David Lewis Schaefer. 2010. Recovering, Restoring and Reewing the Foundations of American Public Administration: The Contributions. *Public Administration Review* (70) 4: 621–633.
- Studlar, Donley T. 2002. *Tobacco Control: Comparative Politics in the United States and Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Sudtongkong, Chanyut in Edward L. Webb. 2008. Outcomes of state - vs. communitybased mangrove management in Southern Thailand. *Ecology and Society* 13 (7): 1.
- Swyngedouw, Erik. 2007. Impossible/Undesirable Sustainability and the Post-Political Condition. V *The Sustainable Development Paradox*, ur. Rob J. Krueger in David Gibbs, 13–40. New York: Guilford Press.
- Šabič, Zlatko. 2011. Analogija med strukturama države in mednarodne skupnosti: globalno vladanje, mednarodne institucije in diplomacija v 21. stoletju. *Teorija in praksa* 48 (3): 562–585.
- Škerjanec, Jelka. 2007. Prispevek uporabnikov k uveljavljanju participacije v socialnem varstvu in socialnem delu v Veliki Britaniji. *Socialno delo* 46 (4-5): 239–244.
- Škerlep, Andrej. 2002. Javnost, javno mnenje in diskurzivna racionalnost. *Družboslovne razprave* 18 (41): 153–169.
- Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
- 1998. Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. *Gospodarski vestnik, Podjetje in delo* 6 (7): 1070–1081.
- Študentska organizacija Slovenije. Dostopno prek: www.studentska-org.si/ (14. oktober 2012).
- Teh, Pei-Lee, Chen-Chen Yong, Veeri Arumugam in Keng-Boon Ooi. 2009. Does total quality management reduce employees role conflict? *Industrial Management & Data Systems* 109 (8): 1118–36.
- Tomšič, Matevž. 2002. *Politična stabilnost v novih demokracijah*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Toonen, Th. A.J. 2001. Public Sector reform in Comparative perspective: Creating open villages and reinventing the politics of administration. V *Politicians, Bureaucrats, and Administrative Reform: the Changing Balance*, ur. J. Pierre, B.Guy Peters. London: Edgar Elgar.

- Torstendahl, Rolf. 1991. *Bureaucratisation in Northwestern Europe 1880-1985. Domination and Governance*. London in New York: Routledge.
- Toš, Niko in Veljko Rus. 2005. *Vrednote Slovencev in Evropejcev. Analiza vrednotnih orientacij Slovencev ob koncu stoletja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Triglavski narodni park Slovenija. Dostopno prek: www.tnp.si/ (15. oktober 2012).
- Trpin, Gorazd. 1993. Nekateri problemi reorganizacije državne uprave. *Javna uprava* 29 (1-2): 15–40.
- 1996. Sistem javnih uslužbencev in institucije za razvoj javne uprave. *Javna uprava* 32 (3): 397–398.
- 1998. Reforma javne uprave v Sloveniji – stanje in perspektive. V *Zbornik referatov*. Ljubljana: VUŠ.
- 2000. Načelo odprtosti javne uprave. *Javna uprava* 36 (4): 409–417.
- Truman, David B. 1951. *The Governmental Process: Political interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf.
- Turkyilmaz, Ali. 2011. Empirical study of public sector employee loyalty and satisfaction. *Industrial Management & Data* 111 (5): 675–696.
- Ule, Mirjana, Blanka Tivadar, Andreja Živoder. 2011. Na mladih svet stoji, kje pa stojijo mladi-študentje?. *Teorija in praksa* 48 (1): 7–24.
- Ustava Republike Slovenije. (URS). Ur. l. RS, št. 331/1991-I in Ur. l. RS, št. 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html (20. december 2009).
- Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Ur. l. RS, št. 43/2001, 23/2002 popr., Ur. l. RS, št. 76/2005, Ur. l. RS, št. 119/2007, 95/2011. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_URED3688.html (25. januar 2012).
- Vanhanen, Tatu. 1990. *The process of democratization: a comparative study of 147 states, 1980-88*. New York, London: Crane Russak Group.
- van Steenberg, Bart. 1994. *The Condition of Citizenship*. London: SAGE Publications Ltd.
- van Waarden, Frans. 1991. Two Logics of Collective Action? Business associations as distinct from trade unions: the problems of associations as organisations. V *Employers Associations in Europe: Policy and Organisation*, ur. Jacobi, Otto, Dieter Sadowski. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- van Waarden, Frans. 1992. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* 21 (1): 29–52.
- van Winden, Frans. 2002. *Interest group behavior and influence*. Amsterdam: CREED. Department of Economics, University of Amsterdam.
- Verba, Sidney in Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie in Jae-on Kim. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman in Henry Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Verheijen, Tony. 2001. *Politics-administrative relations: Who rules?* Bratislava: NISPAcee Press.
- Vertinsky, Ilan. 2009. Public management in recessions and economic crises. Strategic options and political constraints. *Public Money & Management* 29 (5): 265–267.
- Vezovnik, Andreja. 2008. Kritična diskurzivna analiza v kontekstu sodobnih diskurzivnih teorij. *Družboslovne razprave* 24 (57): 79–96.
- Vigoda, Eran. 2002. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review* 62 (5): 527–540.
- 2003. Performance and democracy in the public sector: exploring some missing links in the study of administration and society. *International Journal of Public Administration* 26 (8-9): 883–90.
- Vila, Anton. 1994. *Organizacija in organiziranje*. Kranj: Moderna organizacija.
- Virant, Grega. 1996. Nadzor nad delovanjem javne uprave. V *Izbrano študijsko gradivo*, 1-17. Ljubljana: VUŠ.
- 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- 2002. Usmerjenost javne uprave k uporabniku. V Konferenca »Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi«, ur. Gordana Žurga, 5–11. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
- 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vodovnik, Žiga. 2011. Državljanstvo kot glagol: alterglobalistično gibanje in ideja translokalnega državljanstva. *Družboslovne razprave* XXVII (67): 41–57.

- von Beyme, Klaus. 2001. Citizenship and the European Union. *V European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*, ur. Klaus Eder in Bernhardt Giesen, 61–85. Oxford: University Press.
- Walker, Gregg B. 2007. Public Participation as Participatory Communication in Environmental Decision-making: From concepts to structured conversations. *Environmental Communication* 1 (1): 99–110.
- Walker, Jack L. 1991. *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and social movements*. Michigan: University of Michigan.
- Wawro, Gregory. 2001. A panel probit analysis of campaign contributions and roll-call votes. *American Journal of Political Science* 45 (3): 563–579.
- Weber, Max. 1918. *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland: zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*. München, Leipzig: Duncker & Humblot.
- 1919. *Politik als Beruf*, in: *Ders.: Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: Mohr.
- 1921. *Gesammelte Politische Schriften*. München.
- 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.
- 1968. *The theory of social and economic organization*. New York: The Free Press: Collier-MacMillan Limited.
- 1980. *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: J. C. B. Mohr.
- 1988. *Protestantska etika in duh kapitalizma*. Ljubljana: Škuc.
- 1989. *Protestantska etika in duh kapizalizma*. Ljubljana: ŠKUC – Filozofska fakulteta.
- Weiler, Joseph H. H. 2002. *Ustava Evrope: »ali nova oblačila imajo cesarja?« in druge razprave o evropski integraciji*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Wessler, Hartmut. 2008. *Public Deliberation and Public Culture. The Writings of Bernhard Peters*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Whiteley, Paul F. in Patrick Seyd. 1996. Rationality and party activism: encompassing tests of alternative models of political participation. *European Journal of Political Research* 29 (1): 215–234.
- Wilcox, David. 1996. *The A-Z of Effective Participation*. New York: Joseph Rowntree Foundation.
- Williams, Allan, Alan Paul Dobson, Mike Walters. 1990. *Changing Culture*. London: Institute of Personnel Management.

- Wilson, Woodrow. 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2 (2): 197–222.
- Wilson, Graham. 1990. *Interest groups*. Oxford: Basil Blackwell Inc.
- Wittayapak, Chusak, Philip Dearden. 1999. Decision making arrangements in community based watershed management in Northern Thailand. *Soc Nat Resour* 12 (1): 673–691.
- Worrall, Les, Cary. L. Cooper in Fiona Campbell-Jamison. 2000. The Impact of Organizational Change on the Work. Experiences and Perceptions of Public Sector Managers. *Personnel Review* 29 (5): 613–636.
- WVS. 2000. *World Values Survey 2000 Official Data File*. World Values Survey Association. Aggregate File Producer. Madrid: ASEP/JDS. Dostopno na: www.worldvaluessurvey.org. (15. februar 2012).
- 2005. *World Values Survey 2005 Official Data File*. World Values Survey Association. Aggregate File Producer. Madrid: ASEP/JDS. Dostopno na: www.worldvaluessurvey.org. (15. februar 2012).
- Yang, Kaifeng in Anthony Kassekert. 2009. Linking management reform with employee job satisfaction: evidence from federal agencies. *The Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (2): 413–36.
- Yates, Michael. 2009. *Why Unions Matters?* New York. Monthly Review Press.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Yukl Gary. 1989. *Leadership in organizations*. London: Prentice-Hall International.
- Zajc, Drago in drugi. 1992. *Rezultati ankete med poslanci Državnega zbora*. Ljubljana: Center za politološke raziskave. Fakulteta za družbene vede.
- 1994. *Rezultati ankete med poslanci Državnega zbora*. Ljubljana: Center za politološke raziskave. Fakulteta za družbene vede.
- Zajc, Drago. 2009. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS)*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. (ZDIJZ). Ur. l. RS, št. 24/2003, Ur. l. RS, št. 61/2005, 96/2005-UPB1, 109/2005-ZDavP-1B, 113/2005-28/2006, 51/2006UPB2, 117/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200324&stevilka=900> (16. januar 2012).
- Zakon o državni upravi. Ur. l. RS, št. 113/05, 126/07 in 48/09. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200252&stevilka=2526> (16. januar 2012).

Zakon o društvih. Ur. l. RS, št. 61/2006 in Ur. l. RS, št. 91/2008 Odl.US: U-I-380/06-11, 102/2008 Odl.US: U-I-57/07-7, 58/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO4242.html (10. marec 2010).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Ur. l. RS 56/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200256&stevilka=2759> (10. marec 2010).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o vladi Republike Slovenije. Ur. l. RS, št. 8/2012. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO242.html (10. marec 2010).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državni upravi. (ZDU-1-UPB4). Ur. l. RS, št. 21/2012. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO6328.html (15. januar 2010).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB1). Ur. l. RS 35/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200535&stevilka=1161> (10. marec 2010).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB1). Ur. l. RS 63/2007 in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih. Ur. l. RS 65/2008, 96/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html (15. januar 2010).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih. Ur. l. RS, št. 113/2005. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO4378.html (10. januar 2010).

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Ur. l. RS-MP, št. 15/1996. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO710.html (20. december 2009).

Zakon o varuhu človekovih pravic. Ur. l. RS, št. 71/1993 (15/1994 popr.), št. 56/2002, 109/2012. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO300.html (15. avgust 2013).

Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij. Dostopno prek: www.cnvos.si/ (25. maj 2012).

Zveza policijskih veteranskih društev SEVER. Dostopno prek: www.zdruzenje-sever.si/ (15. oktober 2012).

Zolo, Danilo. 1992. *Democracy and complexity: a realist approach*. Pennsylvania State: University Park Press.

Zveza društev upokojuencev Slovenije. Dostopno prek: www.zdus-zveza.si/ (15. oktober 2012).

Zveza slovenskih častnikov. Dostopno prek: www.zsc.si/ (15. oktober 2012).

Zveza svobodnih sindikatov Slovenije. Dostopno prek: www.sindikatzsss.si/ (5. julij 2012).

Žurga, Gordana. 1997. *Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava. XVI. posvetovanje organizatorjev dela, Quo vadis management.* Kranj: Moderna organizacija.

--- 2001. *Kakovost državne uprave. Pristopi in rešitve.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

10. Stvarno in imensko kazalo

A

Ackerman 4, 13, 42, 61, 157, 158

Aberbach 13, 31, 36, 95, 99, 100, 101, 102, 118, 132, 158

Akterji 11, 13, 27, 30, 37, 39, 42, 45, 47, 53, 60, 61, 68, 70, 75, 76, 79, 83, 84, 86, 87, 89, 90, 95, 98, 105, 109, 110, 111, 115, 118, 119, 126, 130, 132, 133, 134, 144, 154, 161, 162, 163, 171, 172, 175, 177, 178

B

Birokracija 10, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 56, 81, 159

Birokratski model 44

Brezovšek in Bačlija 4, 14, 15, 17, 18, 23, 27, 29, 32, 33, 42, 48, 52, 53, 55, 58, 59, 61, 62, 67, 68, 78, 94, 100, 117, 126, 130, 133, 135, 142, 146, 149, 156, 157, 159, 160, 162, 163, 164, 168, 172, 173, 174

C

Civilna družba 15, 56, 67, 84, 85, 89, 90, 124, 130, 168, 178

D

Demokracižno državljanstvo 55, 61, 63, 66

Demokracižne vrednote 59, 114, 115, 152, 180

Demokratizacija 4, 27, 129, 164

Demokracižna uprava 161

Denhardt in Denhardt 4, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 32, 33, 41, 42, 44, 45, 47, 49, 53, 54, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 67, 99, 100, 101, 103, 123, 126, 131, 133, 142, 145, 146, 148, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 162, 163, 164, 168, 173, 175, 178

Divjak 120, 125, 133, 145, 150

Državni svet 86

E

Etzioni – Halevy 29, 30, 34

Etika 102

F

Fink-Hafner 16, 20, 66, 73, 75, 76, 78, 84, 85, 86, 88, 105, 123, 124, 125, 135, 136, 139, 141, 147, 150, 172, 179, 180

Foucault 55

Funkcije 35, 81, 98

G

Giddens 76

Goodsell 25, 34

H

Habermas 13, 15, 18, 43, 55, 56, 60, 61, 77, 157, 158

Haček 13, 31, 32, 33, 34, 43, 45, 60, 69, 76, 89, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 111, 112, 116, 125, 161, 164, 172

Harmon in Mayer 13, 15, 17, 54, 59, 96, 103, 158, 162

Hirschman 72, 158

I

Interesne skupine 4, 5, 14, 15, 16, 21, 39, 41, 56, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 90, 91, 93, 94, 95, 111, 118, 123, 124, 125, 126, 127, 131, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 150, 153, 154, 166, 167, 171, 172, 174, 177, 178

Institucionaliziran kanal 139, 140, 154, 170, 176, 177

J

Javni interes 57, 61, 107, 129, 134, 148, 149, 153, 154, 156, 175
Javni uslužbenci 5, 13, 15, 16, 17, 36, 37, 38, 39, 40, 57, 58, 59, 60, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 107, 108, 116, 118, 121, 127, 130, 131, 132, 133, 137, 141, 142, 145, 146, 147, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 162, 163, 164, 170, 174, 176, 178
Javni diskurz 18, 45, 56, 61, 67, 130, 154, 162, 175
Javna politika 27, 87, 88, 91, 180
Javnopolitična arena 93, 95

K

Klasična javna uprava 43, 47, 175
Koncept nove javne službe 4, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 42, 53, 61, 64, 67, 94, 117, 126, 129, 130, 131, 142, 146, 152, 156, 157, 162, 163, 164, 173, 176, 179
Komunitarizem 55
Krašovec 16, 20, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 87, 88, 91, 92, 93, 94, 97, 101, 123, 124, 131, 135, 147, 149, 167

L

Lane 32, 33, 50, 51, 63, 159, 175
Legalnost 46
Light 57
Ljudstvo 61, 67

M

Ministrstvo za obrambo (MORS) 125, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 137, 138, 145
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ) 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 145, 147
Model (vprašanje) odnosov med politiko in upravo 38, 158

N

Načelo dobrega upravljanja 160
Neoliberalen 20, 44, 48, 49, 50, 52, 53
Nova javna služba (NJS) 4, 14, 19, 23, 27, 43, 44, 45, 47, 48, 53, 59, 61, 62, 66, 100, 125, 131, 142, 146, 155, 157, 158, 170, 175
Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) 14, 41, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 62, 100, 146, 155, 157, 158, 159, 172

O

Ogledalo vladi 125, 126, 127, 134, 150, 155
Oblikovanje javnih politik 15, 31, 69, 73, 77, 85, 86, 89, 90, 91, 92, 97, 102, 118, 131, 132, 149, 153, 157, 161, 165, 168, 169, 177

P

Perry 13, 15, 55, 59, 61, 96, 158
Participacija 4, 5, 14, 21, 26, 40, 42, 46, 52, 55, 61, 64, 66, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 79, 84, 90, 97, 102, 111, 112, 113, 118, 130, 180, 181
Pluralizem 85, 175
Politična kultura 4, 73, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112
Postmodernizem 55, 172

R

Raziskava 16, 20, 123, 124, 125, 133, 135, 148, 150, 155
Resolucija 120, 121, 123, 149, 154, 155, 166, 175, 180
Rizman 65, 66, 162, 172, 173

S

Sindikar 81, 85, 86, 87, 98, 125, 126, 127, 128, 129, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 147, 148, 149, 166, 177

Služenje 14, 42, 44, 47, 53, 57, 58, 63, 94, 100, 107, 117, 175

T

Triangulacija 21

Transparentnost 26, 35, 44, 54, 55, 56, 60, 61, 62, 68, 90, 106, 112, 114, 115, 117, 119, 122, 138, 144, 153, 160, 170, 172, 175

Trpin 32, 60, 96, 168

U

Uporabniki javnih storitev 5, 13, 15, 18, 22, 40, 41, 42, 68, 70, 72, 99, 104, 118, 126, 130, 151, 153, 155, 157, 166, 169, 171, 173, 176

Uprava 4, 5, 13, 14, 15, 18, 23, 25, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 40, 42, 43, 46, 47, 48, 53, 59, 60, 61, 62, 67, 69, 91, 93, 100, 101, 103, 107, 108, 112, 114, 116, 117, 119, 120, 126, 130, 133, 137, 138, 145, 147, 148, 149, 150, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 170, 171, 173, 174, 175, 178

Upravna kultura 4, 103, 104, 105, 106, 107, 112, 117

Uradnik 13, 17, 23, 24, 29, 31, 34, 35, 47, 54, 78, 93, 95, 99, 119, 133, 135, 158

Uradniška javnopolitična podarena 93, 95

Ustava 67, 119, 165

V

Vladna javnopolitična podarena 93, 95

Vloga 29, 31, 33, 36, 37, 42, 43, 47, 55, 64, 79, 86, 99, 104, 130, 149, 152, 157, 163, 175

Vključenost 4, 15, 17, 21, 42, 52, 53, 57, 58, 61, 64, 66, 67, 68, 69, 73, 90, 115, 126, 149, 161, 162, 163, 168, 170

Vrednota 4, 24, 30, 47, 55, 98, 103, 107, 114, 115, 147, 154

W

Weber 13, 23, 24, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 48, 96, 99, 100, 158

Wilson 13, 25, 35, 36, 43, 78, 104, 158, 159

Z

Zajc 16, 20, 80, 85, 123, 124, 125, 135, 147

Zakon o državni upravi 15, 119, 165

Zakon o javnih uslužbencih 95

Zakonitost 25, 44, 101, 103, 112, 113, 114, 159, 172

11. Priloge

Priloga A – Anketni vprašalnik (poslan MDDSZ in MORS)

VPRAŠALNIK O ODPRTOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV V PROCESIH OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIK

Spoštovani javni uslužbenec.

Sem Maja Keržan in sem doktorska študentka 3. letnika, smer Javna uprava, na Fakulteti za družbene vede. Pripravljam doktorsko disertacijo z naslovom "Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev ter uporabnikov javnih storitev v procesih javnega odločanja." Za empirični del raziskave delam anketo med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih. Zanima me odprtost uprave (vašega resornega ministrstva) do interesnih skupin (z vašega resornega področja) in uveljavljanje koncepta nove javne službe. Na vas se obračam s prošnjo, da si vzamete čas in izpolnite kratko anketo. Že vnaprej se vam iskreno zahvaljujem za vaše odgovore. Rezultati bodo uporabljeni za namen empirične raziskave doktorske naloge in bodo predstavljeni v agregirani obliki.

V1. Prosim ocenite pogostost stikov, ki jih imate z vsakim od navedenih akterjev. Ocenjujte na lestvici od 1 do 6, pri čemer 1 pomeni »večkrat na teden«, 2 »enkrat na teden«, 3 »nekajkrat na mesec«, 4 »enkrat na mesec«, 5 »manj kot enkrat na mesec« in 6 »nikoli«.

	1 - večkrat na teden	2 - enkrat na teden	3 - nekajkrat na mesec	4 - enkrat na mesec	5 - manj kot enkrat na mesec	6 - nikoli
s predstavniki interesnih skupin						
s predstavniki političnih strank						
s predstavniki lokalnih oblasti						
s poslanci Državnega zbora RS						

s svojimi sodelavci/drugimi javnimi uslužbenci z istega področja politik						
s strokovnjaki s posameznega področja (za rešitev specifičnega problema) izven uprave, ki niso predstavniki interesnih skupin						
z ministri/državnimi sekretarji v Vladi RS						

V2. Ali se za namenom boljšega sodelovanja z interesnimi skupinami, z drugimi javnimi uslužbenci izmenjavate poglede dobrih praks/informacij? Če da, za kakšne informacije gre? (analize ...)

V3. Prosim ocenite odprtost navedenih akterjev na vašem ministrstvu do vključevanja interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik. Ocenjujte na lestvici od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni zelo odprt, 5 zelo zaprt.

	zelo odprt			zelo zaprt	
Minister	1	2	3	4	5
Državni sekretar	1	2	3	4	5
Direktorji direktorats	1	2	3	4	5
Vodje služb/sektorjev	1	2	3	4	5
Ostali zaposleni na ministrstvu	1	2	3	4	5

V4. Prosim povejte, v kolikšni meri soglašate ali ne soglašate z vsako od naslednjih trditev?

	1 – sploh ne soglašam	2 – ne soglašam	3 – niti soglašam niti ne soglašam	4 – soglašam	5 – močno soglašam	6 – ne vem/ne morem oceniti
javni uslužbenci morajo biti aktivni udeleženci v procesih oblikovanja javnih politik						
v procesih oblikovanja javnih politik je pomembno, da se v čim večji meri vključi interesne skupine						
javna uprava postaja vse bolj odprta do interesnih skupin						
v javni upravi mora biti imenovana oseba, zadolžena za pooblaščen sodelovanje z interesnimi skupinami						
sodelovanje z interesnimi skupinami je potrebno zaradi dodatnih informacij in pridobivanja stališč z druge perspektive						

zagotovljena mora biti informiranost interesnih skupin o dogajanju glede javnih politik na izbranem področju						
javna uprava je v zadnjih 10. letih, postala bolj odprta za (so)delovanje interesnih skupin						

V5. Javni uslužbenci predstavljate operativno raven oblasti. Prosim povejte, koliko soglašate ali ne soglašate z vsako od naslednjih trditev?

	1 – sploh ne soglašam	2 – ne soglašam	3 – niti soglašam niti ne soglašam	4 – soglašam	5 – močno soglašam	6 – ne vem/ne morem oceniti
način dela javne uprave moramo kar najbolje približati uporabnikom javnih storitev						
storitve javne uprave morajo odsevati odzivnost, hitrost, strokovnost						

zadovoljstvo uporabnika javnih storitev v procesih oblikovanja politik mora predstavljati merilo uspešnosti in učinkovitosti dela zaposlenih v javni upravi						
sodelovanje med javnimi uslužbenci je pomembno						
javni uslužbenci morajo imeti interdisciplinarno znanje						
javni uslužbenci morajo kooperativno sodelovati s predstavniki interesnih skupin						

V6. Ali je po vašem mnenju javna uprava postala bolj odprta za delovanje interesnih skupin?

1 – da

2 – ne

Če da, zakaj menite, da je prišlo do večje odprtosti.

Če ne, zakaj menite, da ni prišlo do večje odprtosti.

NAJLEPŠE SE VAM ZAHVALJUJEM ZA VAŠE SODELOVANJE.

Priloga B – Anketni vprašalnik (poslan interesnim skupinam v Sloveniji)

VPRAŠALNIK O PARTICIPACIJI INTERESNIH SKUPIN V PROCESIH OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIK

Spoštovani predstavnik interesne skupine.

Sem Maja Keržan in sem doktorska študentka 3. letnika, smer Javna uprava, na Fakulteti za družbene vede. Pripravljam doktorsko disertacijo z naslovom "Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev ter uporabnikov javnih storitev v procesih javnega odločanja." Za empirični del raziskave delam anketo med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih. Zanima me odprtost uprave (resornega ministrstva, na katerega se vaša IS največkrat obrne) do interesnih skupin (z resornega področja ministrstva) in uveljavljanje koncepta nove javne službe. Na vas se obračam s prošnjo, da si vzamete čas in izpolnite kratko anketo.

Že vnaprej se vam iskreno zahvaljujem za vaše odgovore. Rezultati bodo uporabljeni za namen empirične raziskave doktorske naloge in bodo predstavljeni v agregirani obliki.

V1. Ali se po vašem mnenju število skupin, ki delujejo na vašem področju oblikovanja javnih politik v zadnjih letih ... ? (obkrožite en odgovor)

- 1 – povečuje
- 2 – stanje ostaja enako prejšnjim letom
- 3 – zmanjšuje

Odgovor kratko pojasnite:

V2. Prosim navedite interesne skupine na vašem področju, ki se jih spomnite.

V3. Javna uprava se v zadnjih desetletjih v svojem delovanju sooča z zahtevami okolja, vidnih po odgovorni, odzivni, legitimni, učinkoviti javni službi. Prosim povejte, koliko soglašate ali ne soglašate z vsako od naslednjih trditev?

	1 – sploh ne soglašam	2 – ne soglašam	3 – niti soglašam niti ne soglašam	4 – soglašam	5 – močno soglašam	6 – ne vem/ne morem oceniti
dandanes javnim službam ni cilj samo najti najhitrejše (individualne) rešitve, ampak poiskati skupno, kolektivno pot k rešitvi določenega problema/tematike						
javna uprava (v zadnjih 10. letih) daje večji poudarek procesom sodelovanja (upoštevanje interesov civilne družbe pri pripravi določenega predpisa, posvetovanje itn.)						
javne službe pomagajo artikulirati interese						
glavni cilj javne službe je postalo delovanje za javni interes/javno dobro						

javna uprava je še vedno preveč zaprta do pobud interesnih skupin						
javne službe povečujejo transparentnost in predstavništvo naše interesne skupine						
glavni cilj javne službe je doseganje zadovoljstva interesne skupine						

V4. Ko želi vaša interesna skupina vplivati, na katero institucijo/na koga se najprej obrnete. (obkrožite en odgovor)

- 1 – vlada, kabinet predsednika vlade
- 2 – določeni vladni uradi, vladni organi
- 3 – določena ministrstva/ministri
- 4 – delovna telesa, strokovni sveti pri konkretnih ministrstvih
- 5 – državni zbor
- 6 – visoki državni sekretarji, državni sekretarji
- 7 – strokovni sodelavci, svetovalci
- 8 – parlament, poslanske skupine, poslanci
- 9 – delovna telesa v parlamentu
- 10 – politične stranke
- 11 – odvisno od problema
- 12 – vplivne civilno - družbene organizacije
- 13– druge organizacije na področju interesnega organiziranja
- 14 – znanci, prijatelji v sferi odločanja (vlada, parlament)

V4a. Prosim odgovorite, zakaj se obrnete prav na to institucijo/akterja?

V5. Svoje pobude naslavljate različnim akterjem. Prosim, da ocenite njihovo odprtost, dostopnost do vaših pobud. Ocenjujte na lestvici od 1 do 5 (ocena 1 pomeni, da je odločevalec popolnoma nedostopen, ocena 5 pomeni popolno dostopnost).

	1 – popolnoma nedostopen	2 – ni dostopen	3 – niti dostopen, niti ne dostopen	4 – dostopen	5 – popolnoma dostopen
državni zbor					
državni svet					
vlada (predsednik vlade, ministri, državni sekretarji)					
predsednik republike					
Sodišča					
uradniki na državni ravni nižje od državnega sekretarja					
uradniki na lokalni ravni					
strokovnjaki – svetovalci					
množični mediji					
druge interesne organizacije/skupine					
drugo					

V6. Kdo je pri oblikovanju javnih politik na področju delovanja vaše interesne skupine največkrat pobudnik sodelovanja? (obkrožite en odgovor)

- 1 – ministrstva
- 2 – naša interesna skupina
- 3 – druge organizacije in institucije
- 4 – odvisno od primera
- 5 – ni sodelovanja
- 6 – ne morem oceniti

V7. Ima vaša interesna skupina vzpostavljen institucionaliziran kanal sodelovanja z javnimi uslužbenci (na primer stalno sodelovanje v delovnih skupinah, strokovnih svetih, komisijah itn.)? (obkrožite en odgovor)

- 1 – da
- 2 – ne

V8. V kolikšni meri so javni uslužbenci na ministrstvu upoštevali vaše predloge? (obkrožite en odgovor)

- 1 – ministrstvo je upoštevalo naše predloge
- 2 – bili smo poslušani, vendar se nas pri končni rešitvi ni upoštevalo
- 3 – naše pobude so bile le deloma upoštewane
- 4 – naši predlogi niso bili upoštevani, kljub trudu (večkratnemu pisanju dopisov, klicanju, pošiljanju e – pošte)

V8a. Se vam zdi sodelovanje med interesnimi skupinami in ministrstvi (javnimi uslužbenci) pomembno? (obkrožite en odgovor)

1 – da – prosimo pojasnite, zakaj menite, da je sodelovanje pomembno: _____

2 – ne – prosimo pojasnite, zakaj menite, da sodelovanje ni pomembno: _____

V9. Prosim povejte, koliko soglašate ali ne soglašate z vsako od naslednjih trditev?

	1 – sploh ne soglašam	2 – ne soglašam	3 – niti soglašam niti ne soglašam	4 – soglašam	5 – močno soglašam	6 – ne vem/ne morem oceniti
odprtost uprave se lahko doseže z večjim poudarkom na participativni demokraciji (izboljšati se mora medsebojna komunikacija med interesnimi skupinami in ministrstvi)						
zelo pomembne so tehnike obveščanja in sodelovanja (tiskana gradiva, uporaba javnih medijev, informacijske dejavnosti, srečanja, intervjuji in raziskave, svetovanje, mediacijske tehnike)						

zelo pomembna je objava liste najpogostejših vprašanj in odgovorov v zvezi z vključevanjem javnosti v konkretnih primerih						
---	--	--	--	--	--	--

V10. Ali je po vašem mnenju javna uprava postala bolj odprta za delovanje interesnih skupin?

1 – da

2 – ne

Če da, zakaj menite, da je prišlo do večje odprtosti.

Če ne, zakaj menite, da ni prišlo do večje odprtosti.

NAJLEPŠE SE VAM ZAHVALJUJEM ZA VAŠE SODELOVANJE!

Priloga C – Povzetki intervjujev²⁶¹

Intervju z gospodom Jankom Ljubičem – Zveza slovenskih častnikov (22. 10. 2012)

Vprašanje: Na kakšen način najpogosteje sodelujete z Ministrstvom za obrambo? Prosimo, da opišete. Ste bili v svojih namerah poslušani? Upoštevani? Kaj bi spremenili, predlagali? Vljudno prosimo, če nam poveste, če ima vaša zveza (IS) kakšen institucionaliziran kanal sodelovanja naperam ministrstvom (MORS) oziroma, da opišete načine, s katerimi vaša interesna skupina »nastopa«. Na kakšne težave najpogosteje naletite?

Odgovor: Gospod Janko Ljubič mi je najprej povedal vse o organiziranosti in delovanju Zveze slovenskih častnikov, ki je nevladna vojaško strokovna, stanovska in nadstrankarska organizacija častnikov in podčastnikov Slovenske vojske. Predstavlja naravno vez med Slovensko vojsko in civilno družbo. Po mnenju pripadnikov Slovenske vojske je ZSČ njen prvi in najpomembnejši strateški partner. Za uresničevanje svojega programa Zveza, za svoje delo na krovni ravni, preko Generalštaba SV prejema finančna sredstva iz proračuna Republike Slovenije. Ostale organizacije v temeljnem okolju, teh je preko šestdeset, finančna sredstva zagotovijo preko javnih razpisov občin, članarine, sponzorstva, donatorstva. Pomembnejše naloge osnovnih organizacij sofinancira tudi krovna organizacija. Zveza slovenskih častnikov deluje več kot 60 let. To je edina vojaško strokovna nevladna organizacija na območju Republike Slovenije. Poleg širjenja prijateljstva med častniki in podčastniki Slovenske vojske ima tudi stanovski značaj. Ravnajo se po določilih Zakona o društvih, s svojo dejavnostjo pa so navedeni tudi v 105. členu Zakona o obrambi. Delujejo nadstrankarsko. Njihova osnovna naloga je zadovoljevanje lastnih potreb in želja članstva. Poleg tega, izhajajoč iz dejstva, da v svojih vrstah imajo močen kadrovski potencial in vojaške strokovnjake, ki so bili pripadniki stalne sestave SV in MORS presojujejo določene rešitve na obrambnem področju in v pogovoru s predstavniki MORS posredujejo svoja stališča. Pri tem so najbolj aktivni člani Kluba seniorjev znotraj Zveze. Imajo spoštljiv odnos do politične garniture, ki je na MORS, ne glede to, katera opcija je na oblasti.

²⁶¹ Intervjuji so napisani v dobesebnem zapisu pogovora. Vsi intervjuji so avtorizirani ter zapisani v soglasju z intervjuvanci.

Zato ni naključje, da ima Zveza svojega stalnega člana, ki ga redno vabijo na seje parlamentarnega odbora Državnega zbora za obrambo, ki se mora ravnati po določilih poslovnika parlamentarnega odbora. Kljub temu lahko poda tudi mnenje Zveze glede na obravnavano problematiko. Največja prednost te prisotnosti je pridobitev pravih informacij iz vira kjer nastajajo glede načrtovanja, krepitev in izvajanja obrambnih priprav v Republiki Sloveniji.

Vprašanje: Menite, da v Sloveniji obstaja dejansko vključevanje državljanov v upravno delovanje. Se po vašem mnenju diskurz med javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih in uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, torej, konkretno med Ministrstvom za obrambo/MORS ter vašo organizacijo, dovolj učinkovito razvija, če se sploh? Se morda opazi, kakšne spremembe v primerjavi z dostopnostjo, odprtostjo in odzivnostjo ter transparentnostjo javne uprave izpred 10. let nazaj (vse do danes)? Ali je javna uprava v RS postala bolj odprta za delovanje vaše organizacije?

Odgovor: Povedal je, da se opazijo razlike. Že vrsto let se predstavnik ZSČ udeležuje rednih sej parlamentarnega odbora za obrambo, kjer sodeluje skladno s poslovníkom odbora. Vse več primerov je, ko se pri razgrnitvi določenih dokumentov, zlasti na povabilo Državnega zbora, udeležuje javnost. Tedaj ima civilna iniciativa možnost predstaviti svoja stališča. Dober primer je obravnava Resolucije splošnega in dolgoročnega programa opremljanja in razvoja Slovenske vojske do leta 2025, ko so predstavniki Zveze podali svoja mnenja in pobude za izboljšanje navedenega dokumenta. Pri tem je opozoril, da bi se tovrstna praksa nadaljevala in krepila v smeri večje transparentnosti pri tistih obravnavanih dokumentih, ki se neposredno tičejo državljanov republike Slovenije.

Vprašanje: Zanima nas, kako si predstavljate odprtost javne uprave? Kaj dela (naj bi jo) javno upravo odprto (vpliv česa ...)? Na kakšen način bi morala javna uprava zagotavljati odprtost?

Odgovor: Vpliv večje odprtosti je v rabi sodobnih elektronskih komunikacijskih sredstev, s katerimi bi lahko strokovna in siceršnja javnost posredovala svoje pobude organom znotraj vseh vej oblasti. Tisto, kar je pomembno pri tem in kar javnost pričakuje, je ustrezen odgovor na te pobude, ne glede na to ali se je pri tem kaj upoštevalo ali ne.

S takšno dvosmerno komunikacijo bi oblast samo spodbudila pozitivna razmišljanja o ponujeni problematiki. Zaradi naravnosti dela in uresničevanja podobnih nalog je znotraj MORS komunikacija večplastna zlasti z organi in poveljstvi Slovenske vojske. To ne pomeni, da ni sodelovanja s civilnim delom MORS-a. Redni so stiki s kabinetom ministra, kot tudi Direktoratom za obrambno politiko in Direktoratom za zaščito in reševanje.

Vprašanje: Ste pri svojem delovanju morebiti že zasledili pojem »koncept nove javne službe«? Dovolite, da vam pojasnimo, da v doktorski disertaciji želimo ugotoviti, če je koncept nove javne službe že razviden v RS ter v kakšni obliki. Zaznavate vpliv omenjenega koncepta v RS.

Odgovor: Pojma »koncept nove javne službe« še ni zasledil.

Vprašanje: Prosimo vas, da kot predstavnik vaše IS predstavite svoja opažanja glede sodobnih javnih služb, njihovega odzivanja, morebitnega sodelovanja, vključevanja civilne družbe, s katerimi bi lahko oblikovali skupno, javno dobro. Kot uporabnika javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, vas prosimo za vaše predloge k izboljšanju stanja, v katerem je trenutno javna uprava.

Odgovor: Odprtost JU je obratno sorazmerna z njeno birokratizacijo.

Vprašanje: Z anketiranjem smo ugotovili, da se število interesnih skupin, delujočih na področju delovanja javnih politik, na splošno povečuje. Se strinjate z ugotovljenim? Zanima nas tudi, na koga znotraj ministrstva se vaša IS najprej obrne?

Odgovor: Prednost našega komuniciranja je v tem, da ima Zveza znotraj MORS in SV svoje člane, ki pri tem odigrajo pomembno vlogo. Zagotovijo informacijo, kako pristopiti k komuniciranju, na koga se obrniti in kaj lahko od teh sogovornikov pričakujemo. S tem je skrajšan postopek formalnega komuniciranja. Ko se te dileme odpravijo, se praviloma predsednik ZSČ neposredno obrne na ministra ali Načelnika GŠSV.

Vprašanje: Zakaj mislite, da ste velikokrat poslušani, ampak potem morda neupoštevani ...

Odgovor: Treba je razumeti, da je Zveza kot partner zlasti SV na zunanji orbitali interesnega področja. Ukvarjajo se z mnogo bolj zahtevnimi vprašanji, kot je medsebojno sodelovanje. To mi razumemo. Kljub temu želimo uveljaviti tiste relacije, ki so opredeljene z zakonom in drugimi podzakonskimi akti, ki so jih, ob naši sugestiji sami pripravili in sprejeli.

Vprašanje: Kakšna bi morala biti javna uprava po vašem mnenju? S katerimi mehanizmi bi lahko postala bolj odprta za vaše pobude? Kaj predlagate ...? Vaše kritično stališče ...

Odgovor: Dobro bi bilo, da bi bilo več sej in drugih delovnih srečanj v JU odprtih ne samo za medije, pač pa tudi za širšo javnost. Javnost je seznanjena z nekaterimi aktivnostmi JU preko medijev. To ne zadostuje. Za zainteresirano javnost bi bilo bolje, če bi se o obravnavani problematiki seznanila neposredno in ne preko medijev. Poudarja, da so bili včasih drugačni pristopi, danes opaža razlike v artikulaciji. Pomembno je pri tem pritegniti mlade, zlasti študente družboslovnih fakultet. Za njih bi to bila učna ura.

Intervju z gospodom Mitjem Urbancem – Študentska organizacija Slovenije (25. 10. 2012)

1. Na kakšen način najpogosteje sodelujete z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve? Prosimo, da opišite. Ste bili v svojih namerah poslušani? Upoštevani? Kaj bi spremenili, predlagali? Vljudno prosimo, če nam poveste, če ima vaša zveza (interesna skupina) kakšen institucionaliziran kanal sodelovanja naperam ministrstvom (MDDSZ) oziroma, da opišete načine, s katerimi vaša interesna skupina »nastopa«. Na kakšne težave najpogosteje naletite?

Z MDDSZ sodelujejo v okviru 1. delovne skupine, ki pokriva zadeve štipendiranja, prehrane, socialnih zadev in študentskega dela v sklopu Sveta Vlade RS za študentska vprašanja. Ta svet deluje v okviru institucionaliziranega socialnega dialoga med državo in predstavniki študentov, ki je vzpostavljen na podlagi Zakona o skupnosti študentov (http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO346.html). ŠOS je na podlagi tega zakona edina reprezentativna organizacija, ki zasleduje in zagovarja ter predstavlja interese študentov, zato se mora vlada s ŠOS posvetovati o vseh vprašanjih, ki vplivajo na položaj, delo in življenje študentov. V preteklosti so delovne skupine delovale, zato je ŠOS večinoma vključen v pogovore in spremembe. V zadnjem času se dogaja, da zaradi vedno večje hitrosti sprememb vlada pozablja, da je potrebno za nove spremembe pridobiti soglasje študentov na Svetu, na kar jih opozori ŠOS. Kar se tiče ravni upoštevanja njihovih predlogov, pa je odvisno od politične volje in finančnih posledic. Pri nekaterih stvareh je sodelovanje plodno in jih MDDSZ upošteva, pri nekaterih stvareh pa jih MDDSZ ne želi upoštevati. Ob tem so pogovori na MDDSZ zelo poglobljeni in strokovni ter argumentirani.

2. Menite, da v Sloveniji obstaja dejansko vključevanje državljanov v upravno delovanje. Se po vašem mnenju diskurz med javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih, in uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, konkretno med Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve/MDDSZ ter vašo IS, dovolj učinkovito razvija, če se sploh? Se morda opazi, kakšne spremembe v primerjavi z dostopnostjo, odprtostjo in odzivnostjo ter transparentnostjo javne uprave izpred 10 let nazaj (vse do danes)? Ali je javna uprava v RS postala bolj odprta za delovanje vaše IS? Prosim podkrepite svoj odgovor s primerom, izkušnjo. Glede vključevanja državljanov v upravno delovanje obstaja v RS tendenca, da se več državljanov vključi v aktivno državljanstvo.

Za to je v zadnjih letih vzpostavljenih več kanalov komunikacije, poglobljen dialog na pobudo Evropske komisije in na podlagi tega Ministrstva za pravosodje in javno upravo in kot so e-Uprava, e-Demokracija, e-Vem, in Program -25 %. Prav tako se je vzpostavila možnost predlagaj vladi, ki je na spletni strani vlade. Vendar pa je predlog upoštevan le, če vlada pri tem vidi resničen predlog, ki znižuje administrativna bremena, ali če rešuje problem, ki ga zaznavajo državljanji, in v njihovem mnenju predstavlja rešitev za določen problem. Drugače pa je s problemi, ki imajo finančne, ali večje posledice na spremembo pravic. Glede diskurza je v odgovor ugotovitev, da je za povečanje diskurza in upoštevanja odločilna povečana strokovnost in vpliv interesne skupine z drugimi sredstvi. Kot interesna skupina ŠOS predstavi relevantne strokovne argumente na ministrstvu, ki izboljšujejo in branijo pravice njihove interesne skupine. Če ti ne zadoščajo zaradi politične odločitve na MDDSZ, ŠOS uporabi tudi druge legitimne mehanizme za ohranitev pravic. V zadnjih desetih letih je zato opazen trend povečanja komunikacije, vendar pa se v zadnjih letih s krizo za zopet oži, kot je povedal gospod Urbanc, zaradi hitrosti sprememb. Kot primer je navedel trenutni predlog sprememb Zakona o dohodnini, ki ga je Ministrstvo za finance posredovalo v državnozbornsko proceduro brez soglasja na Svetu Vlade RS za študentska vprašanja.

3. Zanima nas, kako si predstavljate odprtost javne uprave? Kaj dela (naj bi jo) javno upravo odprto (vpliv česa ...)? Na kakšen način bi morala javna uprava zagotavljati odprtost?

Javna uprava se mora odpreti na način večje komunikacije z IS. V to štejejo redni kontakti in aktivno poizvedovanje vsake IS, kakšna je njihova ocena stanja. Zelo pomembno je tudi, da se vzpostavi sistem obveščanja IS o spremembah in zakonodajah, ter da obstaja jasno določen rok za javno obravnavo. Gospod je povedal, da se pri tem IS sklicujejo na že sprejeto Resolucijo o normativni dejavnosti (ReNDej), ki jo je državni zbor na seji dne 19. 11. 2009 (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200995&stevilka=4117>) in že določa temelje sodelovanja, kjer so jasno določena tudi načela. Vendar se je v zadnjem času začelo dogajati, da se spreminjajo naslovi, kjer je možno najti zakonodajne spremembe. Kot primer: spletne strani ministrstev imajo poseben zavihek, kjer bi morale objavljati spremembe zakonodaje. Problem je, da vsa ministrstva ne uporabljajo enako to možnost. V zadnjem času pa so začela nekatera ministrstva objavljati zakonodajo drugje (primer e-demokracija). Ta je lahko nepregleden, nedostopen, kar prikazuje tendenco, da postaja javna uprava zaprta.

Drugi problem je čas, ki je na voljo, da lahko IS strokovno pregleda posamezne predloge sprememb zakonodaje. Čeprav Resolucija o normativni dejavnosti določa, da naj se strokovni javnosti zagotovi od 30 do 60 dni za odziv, je pred kratkim znan primer predlogov sprememb Zakona o visokem šolstvu, ki je dal le 2 dni možnosti za oddajo mnenja IS. Tu je potrebno navesti, da je bil dan v javno obravnavo v četrtek, rok pa v soboto, dokument pa je bil na spletni strani e-demokracije, čeprav je ministrstvo do takrat svoje spremembe objavljalo na naslovu zavihka svoje domače strani.

4. Ste pri svojem delovanju morebiti že zasledili pojem »koncept nove javne službe«? Dovolite, da vam pojasnimo, da v doktorski disertaciji želimo ugotoviti, če je koncept nove javne službe že razviden v RS ter v kakšni obliki. Zaznavate vpliv omenjenega koncepta²⁶² v RS? Kot je gospod Urbanc povedal že, se določeni segmenti e-Demokracije, Programa -25 %, vpeljave presoje učinkov predpisov (PUP) ali Resolucije o normativni dejavnosti, vidijo, vendar se v sedanjem trenutku zopet ukinjajo.

²⁶² V vseh intervjujih smo povedali, da mislimo na razvijanje točke ideala demokratičnega državljanstva, odpiranje novih vidikov, medtem ko je vloga javnih uslužbencev več kot samo to, da so odzivni oziroma izvršujejo ukaze, temveč vključuje tudi oblikovanje sodelujočih se odnosov z državljani, spodbujanje skupne odgovornosti ter pospeševanje skupnega razumevanja javnih zadev ter iskanja priložnosti za vključevanje državljanov v delovanje javne uprave.

5. Prosimo vas, da kot predstavnik vaše IS predstavite svoja opažanja glede sodobnih javnih služb, njihovega odzivanja, morebitnega sodelovanja, vključevanja civilne družbe, s katerimi bi lahko oblikovali skupno javno dobro. Kot uporabnika javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik vas prosimo za vaše predloge k izboljšanju stanja, v katerem je trenutno javna uprava. Povedal je, da bi moralo biti povečano sodelovanje na način, ki omogočajo vpeljavo ali Resolucije o normativni dejavnosti, ki bi sledila možnosti, da imajo IS dostopnost, zadovoljiv čas in tudi večjo moč pri sprejemanju različne zakonodaje in sprememb.

6. Z anketiranjem smo ugotovili, da se število interesnih skupin, delujočih na področju delovanja javnih politik, na splošno povečuje. Se strinjate z ugotovljenim? Zanima nas tudi, na koga znotraj ministrstva se vaša IS najprej obrne? Na splošno je povedal, da opazijo povečanje števila interesnih skupin, vendar pa opažajo tudi obstanek IS, ki imajo zakonodajno podlago. Kot IS se obračajo tako na politični vrh kot na strokovni nivo, kar je odvisno od samega nivoja tematike.

7. Zakaj mislite, da ste velikokrat poslušani, ampak potem morda neupoštevani ... Gospod Urbanc je povedal, da je morda pritisk javnosti in drobnogled medijev v zadnjih letih vladnim predstavnikom podalo sporočilo, da je potrebno IS upoštevati in z IS vzpostaviti socialni dialog. Vendar pa s tem le formalno izpolnijo obveznost, da se je dialog vršil, kar pa ne zagotovi tudi, da je dialog uspešen in da so IS upoštevane. Odgovor na to pa je v prioritetah političnega vrha, ki na podlagi Koalicijskega sporazuma in volje političnih strank odloča o spremembah. Stopnja sprejemanja je tako odvisna od stopnje ujemanja prioritet političnega vrha in prioritet IS.

8. Kakšna bi morala biti javna uprava po vašem mnenju? S katerimi mehanizmi bi lahko postala bolj odprta za vaše pobude? Kaj predlagate ...? Vaše kritično stališče ... Ponovno je povedal kot že v odgovoru na vprašanje 3.

Intervju z gospodom Antonom Korenom – Gasilska zveza (30. 10. 2012)

1. Na kakšen način vaša Gasilska zveza najpogosteje sodeluje z Ministrstvom za obrambo? Ste bili v svojih namerah poslušani? Upoštevani? Kaj bi spremenili, predlagali? Vljudno prosimo, če nam poveste, če ima vaša zveza (IS) kakšen institucionaliziran kanal sodelovanja naperam ministrstvom (MORS) oziroma, da opišete načine, s katerimi vaša interesna skupina »nastopa«. Na kakšne težave najpogosteje naletite? Pri institucionaliziranem kanalu mislim na to, če je vaša zveza povabljena na kakšno delovno skupino, sestanek, na katerem imate možnost izmenjave mnenj?

Gospod Koren je povedal, da je do leta 1989 gasilstvo spadalo pod takratni Sekretariat za notranje zadeve. S prehodom v Sekretariat za ljudsko obrambo in s sprejemanjem nove zakonodaje (Zakon o obrambi in zaščiti) se je začel graditi tudi sistem za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. V tem obdobju se je formirala tudi Uprava RS za zaščito in reševanje. Pri organiziranju Uprave, ki se je takrat imenovala Republiška uprava za zaščito in reševanje, je v veliki meri sodelovala tudi Gasilska zveza Slovenije. Tako je gasilstvo že od samih začetkov sodobno organiziran sistem zaščite in reševanja, vključen v njeno delovanje. Gasilska zveza Slovenije je aktivno sodelovala pri pripravi zakona o gasilstvu in zakona o varstvu pred požari ter poznejših novelah. Vključeni so bili v delovne skupine, kjer so gasilci nosili strokovni del priprave zakona, uredb, pravilnikov in drugih aktov s področja varstva pred požari in gasilstva.

Ravno tako so vsa ta gradiva obravnavana na organih Gasilske zveze Slovenije, kjer se predlogi in pripombe teh praviloma upoštevajo pri oblikovanju vsebin teh aktov. Predstavniki URSZR so prisotni na organih, komisijah in delovnih skupinah Gasilske zveze Slovenije. Predstavniki gasilske organizacije pa v komisijah Ministrstva in komisijah, ki jih imenuje URSZR. Z generalnim direktorjem in sodelavci Uprave se tekoče slišijo po telefonu in dobijo na razgovorih in sestankih, kjer tekoče rešujejo aktualno problematiko. Ravno tako imajo redne sestanke z resornim ministrom za obrambo, sodelujejo pa tudi na sestankih Odbora za obrambo RS ob obravnavanju aktualnih gradiv za gasilstvo. Gasilci so vključeni tudi v delo Odbora za razpolaganje s sredstvi požarnega sklada. Deležni pa so tudi obiskov ministra na sestankih.

Gospod Koren je poudaril, da z ministrstvom in upravo dobro sodelujejo. Nekoliko počasneje pa gre realizacija nalog, povezanih s statusom gasilca, kjer se morajo ustrezni sklepi in sprememba zakonodaje sprejemati na nivoju Vlade RS in drugih ministrstev.

2. Se morda opazi, kakšne spremembe v primerjavi z dostopnostjo, odprtostjo in odzivnostjo ter transparentnostjo javne uprave izpred desetih let nazaj (vse do danes)? Ali je javna uprava v RS postala bolj odprta za delovanje vaše zveze? Prosim podkrepite svoj odgovor s primerom, izkušnjo.

Pri Gasilski zvezi Slovenije opažajo vedno večjo odprtost za sodelovanje v procesih javne uprave, kar je posledica aktivnega sodelovanja nosilcev funkcij in nalog na obeh straneh. Dobri odnosi so plod večletnega dobrega sodelovanja med Gasilsko zvezo Slovenije in Ministrstvom za obrambo.

3. Na kakšen način bi morala javna uprava zagotavljati odprtost? Bi morala zagotavljati več komunikacije, več sestankov ...

Sodelovanje Gasilske zveze Slovenije in Ministrstva za obrambo in URSZR bi bilo lahko zgled sodelovanja tudi za druga področja javne uprave.

4. Ste pri svojem delovanju morebiti že zasledili pojem »koncept nove javne službe«? Ko sem pojasnila, kaj naj bi koncept predstavljal, je povedal, da sodelavci v Upravi RS za zaščito in reševanje praviloma že delujejo v tem duhu.

5. Zanima me, na koga znotraj ministrstva se vaša zveza najprej obrne? Gasilska zveze Slovenije deluje v smislu postopnosti, tako medsebojno delujejo posamezni uslužbenci in oddelki URSZR, ki tekoče rešujejo dnevne naloge. Ob večjih nalogah pa te rešujejo najprej z generalnim direktorjem Uprave in po potrebi tudi na sestanki z resornim ministrom za obrambo.

6. Zakaj mislite, da ste velikokrat poslušani, ampak potem morda neupoštevani ... Množičnost, prostovoljnost, visoka stopnja pripravljenosti, uspešno opravljanje pomembnih humanitarnih nalog zagotavljajo izredno pozitivno mnenje v okolju. Temu sledi veliko razumevanje in konkretna pomoč pri zagotavljanju vsestranskih optimalnih pogojev za delo IS. Seveda življenje prinaša vedno nove naloge, nova vprašanja, iskanje odgovorov oziroma rešitev.

Poudaril je, da dosedanja pomoč, ob našem razumevanju objektivnih možnosti, predstavlja veliko materialno podporo in kar je za prostovoljstvo še posebnega pomena, moralno spodbudo.

7. Vaše (kritično) stališče ... do javne uprave v Republiki Sloveniji ... Povedal je podobno kot v prejšnjih odgovorih.

Intervju z gospodom Antonom Pozvekom – Zveza policijskih veteranskih društev Sever (30. 10. 2012)

Na kakšen način najpogosteje sodelujete z Ministrstvom za obrambo? Prosimo, da opišete. Ste bili v svojih namerah poslušani? Upoštevani? Kaj bi spremenili, predlagali? Vljudno prosimo, če nam poveste, če ima vaša zveza (IS) kakšen institucionaliziran kanal sodelovanja naperam ministrstvu (MORS) oziroma, da opišete načine, s katerimi vaša interesna skupina »nastopa«. Na kakšne težave najpogosteje naletite? Gospod Pozvek mi je povedal, da imajo z Ministrstvom za obrambo oziroma s Slovensko vojsko sklenjeno petletno pogodbo o sodelovanju, ki jo po izteku sporazumno podaljšujejo (trenutno je v veljavi že druga pogodba). Na podlagi pogodbe ob koncu vsakega koledarskega leta pripravijo program sodelovanja med Slovensko vojsko in Združenjem Sever za naslednje koledarsko leto in ga v začetku leta tudi svečano podpišejo.

Vsebine, pri katerih SV in Združenje Sever sodelujeta v okviru te pogodbe, so ohranjanje zgodovinskega izročila; vzpodbujanje in utrjevanje domoljubja; usposabljanje in izobraževanje; strelska urjenja in tekmovanja: strokovna srečanja in posveti; sodelovanje na tradicionalnih spominskih pohodih in slovesnostih ter drugih podobnih aktivnostih; podpora pri organizaciji prireditev in proslav; vzajemne promocijske aktivnosti. Do zdaj posebnih težav pri izvajanju dogovorjenih nalog niso imeli. Se pa programi zadnje leto krajšajo, saj zaradi finančne krize in posledično zmanjševanja proračuna SV vseh nalog ne more realizirati. Podobno sodelovanje imajo tudi z Ministrstvom za notranje zadeve oz. policijo. Sodelovanje z vladnimi institucijami oscilira odvisno od vsakokratne vladajoče politične strukture.

Največ težav in kratkih stikov je bilo v obdobju prejšnje Janševe vlade, nekaj manj v obdobju Pahorjeve vlade, ponovno pa se zadeve zaostrojujejo v tokratnem mandatu Janševe vlade. Opazen je splošen trend, da bolj, ko se obdobje vojn oddaljuje, bolj se slabša položaj vojnih veteranov, vojnih invalidov in žrtev vojn.

2. Menite, da v Sloveniji obstaja dejansko vključevanje državljanov v upravno delovanje? Se po vašem mnenju diskurz med javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih in uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, torej konkretno med Ministrstvom za obrambo/MORS ter vašo IS, dovolj učinkovito razvija, če se sploh? Se morda opazi, kakšne spremembe v primerjavi z dostopnostjo, odprtostjo in odzivnostjo ter transparentnostjo javne uprave izpred desetih let nazaj (vse do danes)? Ali je javna uprava v RS postala bolj odprta za delovanje vaše IS? Prosim podkrepite svoj odgovor s primerom, izkušnjo. Ker policijski vojni veterani večinoma izhajajo iz te javne uprave, težko objektivno ocenjujejo spremembe v javni upravi. Na splošno opažajo, da je odzivnost na nekaterih področjih boljša, drugje pa precej slabša, slabša pa je tudi strokovnost, zakonitost in ažurnost dela. Sploh v zadnjem času opažajo, da so zelo pogosta oškodovanja posameznih skupin državljanov, ki so na meji zakonitosti ali celo nezakonita, a aktualna vlada računa na počasnost dela delovnih in socialnih sodišč, katerih končne sodbe, izrečene po več let trajajočih postopkih, ne bodo vplivale na izvajanje politike aktualne oblasti.

Gospod Pozvek je povedal, da je tipičen primer usklajevanje nekaterih pokojnin po 143. členu ZUJF, s katerim je kršena ustava in številni zakoni, pa ustavno sodišče ni ustavilo izvajanja tega člena, o pobudi za oceno ustavnosti tega člena pa še ni presojalo. V tem času so potekli roki za ugovore in pritožbe, iztekajo pa se tudi roki za tožbe, ki jih morajo vlagati prizadeti posamezniki.

3. Zanima nas, kako si predstavljate odprtost javne uprave? Kaj dela (naj bi jo) javno upravo odprto (vpliv česa ...)? Na kakšen način bi morala javna uprava zagotavljati odprtost? Gospod Pozvek je povedal, da bi morale biti več participacije pri zakonskem urejanju problematike na področju delovanja njihove veteranske organizacije; večji posluš za konstruktivne pripombe in predloge; hitrejše odzivanje in ukrepanje za odpravo težav in nepravilnosti.

4. Ste pri svojem delovanju morebiti že zasledili pojem »koncept nove javne službe«? Dovolite, da vam pojasnimo, da v doktorski disertaciji želimo ugotoviti, če je koncept nove javne službe že razviden v RS ter v kakšni obliki. Zaznavate vpliv omenjenega koncepta v RS? Koncepta ne pozna.

5. Prosimo vas, da kot predstavnik vaše IS predstavite svoja opažanja glede sodobnih javnih služb, njihovega odzivanja, morebitnega sodelovanja, vključevanja civilne družbe, s katerimi bi lahko oblikovali skupno, javno dobro. Kot uporabnika javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, vas prosimo za vaše predloge k izboljšanju stanja, v katerem je trenutno javna uprava. Gospod Pozvek je povedal, da so v zadnjih letih podali številne pobude za urejanje razmer na področjih delovanja njihove veteranske organizacije (spreminjanje neustreznih zakonskih rešitev, priprava manjkajočih podzakonskih aktov, poprava krivic, reševanje akutnih problemov članov, izboljšanje sofinanciranja dejavnosti našega društva, ki deluje v javnem interesu ...), vendar so bili pri tem preslišani ali celo izigrani.

6. Z anketiranjem smo ugotovili, da se število interesnih skupin, delujočih na področju delovanja javnih politik, na splošno povečuje. Se strinjate z ugotovljenim? Zanima nas tudi, na koga znotraj ministrstva se vaša IS najprej obrne? Ker pojavljanja novih interesnih skupin niso spremljali, o tem ne more soditi.

Za njihovo zvezo so kontaktne osebe v kabinetih ministrov, načelnika GŠSV, generalnega direktorja policije, poveljstvih vojašnic in službah direktorjev policijskih uprav ter protokolarne službe v teh organih.

7. Zakaj mislite, da ste velikokrat poslušani, ampak potem morda neupoštevani ... Povedal je, da v državni upravi velja staro pravilo, da dogovor z ministrom ali drugimi odgovornimi funkcionarji še ni zagotovilo, da bo dogovor tudi realiziran. Navadno se zatakne pri usklajevanju podrobnosti na nižjih nivojih, kjer je praviloma vodilo dela iskanje razlogov, da se nekaj ne da in se zato ne storiti vsega, da bi bile zadeve po najboljših močeh realizirane.

8. Kakšna bi morala biti javna uprava po vašem mnenju? S katerimi mehanizmi bi lahko postala bolj odprta za vaše pobude? Kaj predlagate ...? Vaše kritično stališče ... Do sedaj so vse reorganizacije in racionalizacije potekale znotraj posameznih segmentov javne uprave in to ne vedno po načelu zagotavljanja večje učinkovitosti in racionalnosti dela, ampak kozmetičnih popravkov znotraj razpoložljivih sredstev za delovanje. Glavni problem je prenormiranost in neskladnost zakonodaje, ki ureja različne segmente družbene ureditve in življenja ter prepogosto dopolnjevanje in spreminjanje predpisov, ki povzročajo nepreglednost, nepoznavanje in celo kontradiktornost veljavne zakonodaje. Pripravljavci predpisov si zakonodajo prirojijo po svojem okusu oz. za zadovoljevanje svojih interesov. Primer: skoraj za vsako novo delo v javni upravi je predpisano specifično izobraževanje ali izpopolnjevanje, ki se zaključi s specifičnim preverjanjem znanja oz. izpitom za pridobitev pooblastila za delo. Namen tega v prvi vrsti ni dodatno znanje ali usposobljenost za delo, ampak ustvarjanje zaslužka pri izvedbi predavanj in izpitov, običajno kar pripravljavcev takšnih predpisov. Zaradi tega je permanentna potreba po večanju števila zaposlenih v javni upravi, večja specializacija in zaradi tega je opazna večja togost javnih institucij in neučinkovitost njihovega dela.

Intervju z gospo Tino Markun – Javni zavod Triglavski narodni park (6. 11. 2012)

1. Na kakšen način najpogosteje sodelujete z Ministrstvom za obrambo? Prosimo, da opišite. Ste bili v svojih namerah poslušani? Upoštevani? Kaj bi spremenili, predlagali? Vljudno prosimo, če nam poveste, če ima vaša zveza (IS) kakšen institucionaliziran kanal sodelovanja naperam ministrstvom (MORS) oziroma, da opišete načine, s katerimi vaša interesna skupina »nastopa«. Na kakšne težave najpogosteje naletite? Z MORS sodelujejo na različnih področjih: sodelovanje s 15. HEP za prevoz tovora na nedostopne pašne planine v visokogorju, prevoz odpadnega materiala – smeti z visokogorja (očiščevalne akcije); sodelovanje z gorsko planinsko enoto Slovenske vojske – čistilne akcije, strokovna vodenja v smislu izobraževanja različnih struktur Slovenske vojske v gorskih razmerah; predavanja in izobraževanja za pripadnike Slovenske vojske s področja varstva narave in TNP.

2. Menite, da v Sloveniji obstaja dejansko vključevanje državljanov v upravno delovanje? Se po vašem mnenju diskurz med javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih in uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, torej, konkretno med Ministrstvom za obrambo/MORS ter vašo IS, dovolj učinkovito razvija, če se sploh? Se morda opazi, kakšne spremembe v primerjavi z dostopnostjo, odprtostjo in odzivnostjo ter transparentnostjo javne uprave izpred desetih let nazaj (vse do danes)? Ali je javna uprava v RS postala bolj odprta za delovanje vaše IS? Prosim podkrepite svoj odgovor s primerom, izkušnjo. Kar sodelujejo z MORS, je sodelovanje korektno. V Javnem zavodu TNP se trudijo, da delujejo dostopno ljudem in da je delovanje transparentno. Javni zavod TNP pripravi letni program dela in finančni načrt, ki se obravnava na strokovnem svetu TNP, svetu TNP, potrdi pa ga Vlada RS. V letnem programu dela do navedene naloge javne službe, naloge v okviru projektnega dela ter mednarodnega sodelovanja. V pripravi je načrt upravljanja TNP, kjer so določene dejavnosti za izvajanje posameznih ukrepov, časovni in finančni okvir ter kadrovska razporeditev na posamezne naloge. Javni zavod TNP največ sodeluje z Ministrstvom za kmetijstvo in okolje. Javni zavod na podlagi načrta upravljanja narodnega parka za posamezno koledarsko leto pripravi finančno ovrednoteni letni program dela, ki ga potrdi Vlada RS. V letnem programu dela se podrobneje določi dejavnosti za izvajanje posameznih ukrepov, časovni okvir in finančni okvir ter kadrovska razporeditev na posamezne naloge. Za izvajanje posameznih delov načrta upravljanja lahko JZ skladno s 50. členom ZTNP-1 pripravi tudi akcijske načrte. Akcijski načrt pripravi javni zavod, potrdi ga ministrstvo. Največ sodelujejo z resornim MKO. Z MORS imajo kooperativni odnos. Sodelovanje z MORS poteka preko različnih projektov (predavanja, izobraževanja, upravljanje narodnega parka, uvedba dolgoročnih sistemskih rešitev v veljavno zakonodajo na področju javnih služb).

3. Zanima nas, kako si predstavljate odprtost javne uprave? Kaj dela (naj bi jo) javno upravo odprto (vpliv česa ...)? Na kakšen način bi morala javna uprava zagotavljati odprtost? Odprtost javne uprave pomeni biti čim bolj dostopen, uporaben in prijazen, se spreminjati v smislu izboljševati procese za bolj kvalitetno in učinkovito delovanje. Odvisno od tematike (akcijskega načrta).

4. Ste pri svojem delovanju morebiti že zasledili pojem »koncept nove javne službe«? Dovolite, da vam pojasnimo, da v doktorski disertaciji želimo ugotoviti, če je koncept nove javne službe že razviden v RS ter v kakšni obliki. Zaznavate vpliv omenjenega koncepta v RS? Ne poznajo koncepta.

5. Z anketiranjem smo ugotovili, da se število interesnih skupin, delujočih na področju delovanja javnih politik, na splošno povečuje. Se strinjate z ugotovljenim? Zanima nas tudi, na koga znotraj ministrstva se vaša IS najprej obrne? V JZ TP se najprej obračajo na resorno ministrstvo – Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. IS z vključevanjem predstavljajo pomemben sestavni del participacije v odprti demokratični družbi. V procesu odločanja lahko bistveno prispevajo s svojim znanjem in neodvisno strokovno Najpomembnejše področje delovanja je vplivanje na oblikovanje politike in zakonodaje v Sloveniji.

6. Kakšna bi morala biti javna uprava po vašem mnenju? S katerimi mehanizmi bi lahko postala bolj odprta za vaše pobude? Kaj predlagate ...? Vaše kritično stališče ... Učinkovita, odzivna, odprta za spremembe, ki bodo stalno izboljševale kakovost dela. Delovanje zavoda in JU v smeri dostopnosti ljudem in transparentnosti delovanje

Intervju z gospo dr. Matejo Kožuh Novak – Zveza društev upokojencev Slovenije (8. 11. 2012)

Na kakšen način najpogosteje sodelujete z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve? Prosimo, da opišite. Ste bili v svojih namerah poslušani? Upoštevanji? Kaj bi spremenili, predlagali? Vljudno prosimo, če nam poveste, če ima vaša zveza (interesna skupina) kakšen institucionaliziran kanal sodelovanja naperam ministrstvom (MDDSZ) oziroma, da opišete načine, s katerimi vaša interesna skupina »nastopa«.

Na kakšne težave najpogosteje naletite? V Zvezi društev upokojencev se že 6 let trudijo vzpostaviti trajno sodelovanje s strokovnjaki MDDZS. V vseh teh letih so dali vrsto pobud, nekatere so bile upoštevane, a veliko jih je neslavno propadlo (Svet za starejše pri vladi RS, akreditacijski svet, delovne skupine na različnih področjih ...). Po njihovi oceni menjavanje oblasti posega pregloboko v urade ministrstva, zavira strokovnjake ministrstva pri delu. Z MDDZS sodelujejo na področju priprave ali popravkov zakonodaje. Večinoma strokovnjake ZDUS vključujejo prepozno, v javni razpravi. Upoštevanih je premalo pripomb. Iniciativa je večinoma z ZDUS strani. Vključili so jih v nekatere delovne skupine. Deluje predvsem delovna skupina za domove, druge šepajo ali pa sploh ne delujejo. Sofinancirajo nekatere njihove projekte. Ekipe v MDDZS na tem področju je daleč najbolj prijazna do NVO v primerjavi z drugimi ministrstvi. Ne upoštevajo pa njihovih pripomb. Sredstva, ki jih imajo, drobijo na številne NVO, ki z majhnimi sredstvi ne morejo narediti dosti. Že leta predlagajo, da naj razpišejo konkretne programe in povabijo NVO, da se skupaj prijavijo na razpise. Tako bi prispevali k združevanju interesov NVO, pa tudi sami bi imeli manj dela. Socialna stroka, ki ima svoj domicil na MDDZS, nima pravega odnosa do starejših. Že od leta 2004 opozarjajo, da je nedopustno, da upokojeni strokovnjaki ne morejo voditi projektov. Vsako leto jim obljublajo, da bodo ta pravila popravili, do sedaj se ni zgodilo nič. Cehovstvo in zaslužkarstvo v socialnem delu gre celo tako daleč, da upokojena socialna delavka, vrhunska strokovnjakinja na tem področju, ne more biti mentorica ljudem, ki jih zaposlijo preko javnih del. Razmišljajo, da bi se pritožili varuhinji človekovih pravic in evropskemu razsodišču.

2. Menite, da v Sloveniji obstaja dejansko vključevanje državljanov v upravno delovanje? Se po vašem mnenju diskurz med javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih in uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, torej, konkretno med Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve/MDDSZ ter vašo IS, dovolj učinkovito razvija, če se sploh? Se morda opazi, kakšne spremembe v primerjavi z dostopnostjo, odprtostjo in odzivnostjo ter transparentnostjo javne uprave izpred desetih let nazaj (vse do danes)? Ali je javna uprava v RS postala bolj odprta za delovanje vaše IS? Prosim podkrepite svoj odgovor s primerom, izkušnjo. Gospa Kožuh Novak je povedala: Sodelovanje z MDDZS se odpira, vendar prepočasi. Na drugih ministrstvih je stvar veliko slabša.

Uradnikom v ministrstvih ni jasno, da so oni v naši službi, da je njihovo delo pomoč prebivalstvu in NVO in ne kaznovanje, zaničevalni odnos, pomanjkanje posluha in odnos do NVO kot do tatov, lažnivcev, lenob, nesposobnih in še kaj bi lahko naštela. To je zlasti vidno pri uradnikih, ki so skrbniki pogodb evropskih projektov. Namesto, da bi nam pomagali, velika večina NVO dela z minimalnimi sredstvi izjemno učinkovito, nam grozijo, nas maltretirajo s papirno vojno, grozijo, da bodo vzeli sredstva, prihaja do neverjetno dolgih zamud s plačili – ne na MDDZS, na drugih ministrstvih. Tu gre za zlorabo položaja – ker imajo nadzor nad denarjem, imajo občutek, da vedo vse. V resnici vedo zelo malo o tem, kako delujemo NVO, zlasti samopomočne NVO, ki imamo veliko prostovoljskega dela. Se pa zelo pozna preobrat v lokalni samoupravi. So izjemno prijazni in ustrezljivi, se trudijo pomagati, precej so posodobili poslovanje.

3. Zanima nas, kako si predstavljate odprtost javne uprave? Kaj dela (naj bi jo) javno upravo odprto (vpliv česa ...)? Na kakšen način bi morala javna uprava zagotavljati odprtost? Gospa Kožuh je povedala, da se mora predvsem spremeniti odnos do prebivalstva in združenj, verjetno tudi do gospodarskih služb. Prebivalstvo jih plačuje, da bi pomagali, ne da grenijo življenje, ponižujejo in iz vseh delajo ponižne prilizovalce, ker smo odvisni od sredstev, ki nam jih dajejo. Na področju zakonodaje bi morali takoj, ko se odločijo, da bodo pripravili nov zakon, pozvati vse ciljne skupine k razpravi, povabiti k pisanju zlasti upokojene strokovnjake. Časa za javno razpravo mora biti bistveno več. Zadnje leto sprejemajo zakone kar brez javne razprave. Če bomo sodelovali od začetka, bo bistveno manj pripomb kasneje.

4. Ste pri svojem delovanju morebiti že zasledili pojem »koncept nove javne službe«? Dovolite, da vam pojasnimo, da v doktorski disertaciji želimo ugotoviti, če je koncept nove javne službe že razviden v RS ter v kakšni obliki. Zaznavate vpliv omenjenega koncepta v RS? Meni, da je koncept nove javne službe uvedel minister Virant pred leti, ker se je od tedaj odnos uslužbencev v lokalnih okoljih do prebivalstva bistveno spremenil. Na ministrstva ta odnos praktično ni prišel. Meni, da javni uslužbenci naloge vzpodbujanja skupne odgovornosti in oblikovanja sodelujočih se odnosov z državljani ne jemljejo resno, prepogosto nastopajo s pozicije moči. Spodbujanje skupne odgovornosti ter pospeševanje skupnega razumevanja javnih zadev – tu morajo biti mnogo bolj odzivni in občutljivi za pobude državljanov.

Delavci javne uprave morajo predvsem spoštovati tiste, ki jim dajejo zaslužek, to so prebivalci, in biti občutljivi za vse njihove predloge. Kakšen je odnos do prebivalstva, se najbolj vidi pri starejših. Obravnavajo nas vse kot odslužene, pomoči potrebne, nikakor ne razumejo potenciala, ki ga predstavljamo starejši.

Za primer je navedla festival za 3. življenjsko obdobje, ki ga je od leta 2007 pričel voditi g. Dominkuš, direktor direktorata za socialo na MDDZS – prej so ga vodili starejši. Od leta 2007 se trudi, da bi jim dopovedala, da je festival priložnost, da starejši vladnim uradnikom in politikom povejo, s čim niso zadovoljni, kakšne spremembe predlagajo in kje so pripravljeni sodelovati. Dejansko je vsako leto slabše. Lani so na konferenci, ki je bila v okviru festivala, prvi dan govorili predstavniki ministrstev, drugi dan predstavniki znanosti in stroke, tretji dan so dali priložnost predstavnikom NVO, da pokažejo kakšen primer dobre prakse. Tako ne gre. To je patroniziranje starejših. To ni demokratično in ni sodelovanje s ciljno skupino.

5. Prosimo vas, da kot predstavnik vaše IS predstavite svoja opažanja glede sodobnih javnih služb, njihovega odzivanja, morebitnega sodelovanja, vključevanja civilne družbe, s katerimi bi lahko oblikovali skupno, javno dobro. Kot uporabnika javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, vas prosimo za vaše predloge k izboljšanju stanja, v katerem je trenutno javna uprava.

Nevladni neprofitni sektor je v Sloveniji zelo razširjen, se pa obupno otepa s finančnimi težavami, ker je sredstev, ki jih slovenska država namenja temu sektorju, odločno premalo. Vlada bi lahko celo kopico nalog prepustila nevladnemu neprofitnemu sektorju: vodenje domskega varstva in oskrbe na domu, spremljanje kakovosti življenja starejših (to delno že opravljajo v projektu Starejši za starejše), projekte aktivnega staranja, da bi bila starost čim cenejša, izdelavo strategije dolgožive družbe, okoljske zadeve, skrb za migrante, na lokalnem nivoju bi lahko zadolžili za urejanje parkov upokojenske organizacije, saj je njihovo delo mnogo cenejše, ker vključijo veliko prostovoljnega dela. Javna uprava naj prevzame le nadzor, a mora biti tudi tu predvsem v pomoč izvajalcem, da skupaj izboljšajo aktivnosti, če ugotovi, da se stvari ne odvijajo dobro.

6. Z anketiranjem smo ugotovili, da se število interesnih skupin, delujočih na področju delovanja javnih politik, na splošno povečuje. Se strinjate z ugotovljenim? Zanima nas tudi, na koga znotraj ministrstva se vaša IS najprej obrne?

To je prav, saj demokracija zahteva čim več sodelovanja ljudi. Število skupin pa se po njenem povečuje zato, ker vlada in parlament ne delata v korist prebivalstva in zlasti v korist ranljivih skupin, pač pa za bogate elite, iz krempljev katere se ne znajo, ne morejo ali nočejo izviti. Na MDDZS največ sodelujejo z oddelkom za socialno varstvo, če pa gre za druge stvari (pokojninska reforma, zakon o dolgotrajni oskrbi), pa skušajo priti do ministra.

7. Zakaj mislite, da ste velikokrat poslušani, ampak potem morda neupoštevani ...

Stari mački v javni upravi vedo, da je moč ljudi hitro odpraviti, če si z njimi prijazen, jih poslušáš in jim kimaš. To ponoviš nekajkrat, da se ljudje naveličajo, potem imaš mir. Meni pa, da je največkrat razlog slaba organizacija dela v državni upravi, ker sedi na ministrstvih preveč 'zaslužnih' strankarskih kadrov, ki ne znajo in tudi nočejo delati. To, da imajo veliko 'troto', zelo obremenjuje strokoven kader, saj mora pogosto eden delati za dva. Tu bo treba res narediti velik preobrat.

8. Kakšna bi morala biti javna uprava po vašem mnenju? S katerimi mehanizmi bi lahko postala bolj odprta za vaše pobude? Kaj predlagate ...? Vaše kritično stališče ...

Javna uprava mora biti kritična do svojega dela, mora biti maksimalno odzivna na pripombe prebivalstva. Torej potrebujejo neprestana izobraževanja, zakaj so na teh delovnih mestih, kdo jih plača in komu so odgovorni. Ministru Pličaniču je predlagala, da pridejo uradniki ministrstva, ki so odgovorni za določen projekt, za mesec dni delat v organizacijo, ki projekt pripravlja, da vidijo, kako NVO sektor diha, v kakšnih pogojih dela, kje ima težave – morda jim lahko pomagajo težave odstraniti. Predlog je star že eno leto, zgodilo se ni nič. Vsekakor manjka plodnega sodelovanja. NVO bi morale imeti možnost vsako leto izbrati najbolj sodelujoče ministrstvo, najbolj sodelujočega uradnika, najbolj prijazno občino, ministrstva bi si morala prizadevati, da dobijo letno nagrado za dobro sodelovanje s prebivalstvom. V nevladnem sektorju so že razmišljali o tem, a kaj, ko se vsi bojijo, da potem ne bodo dobili sredstev.

Gospa si je dovolila kritizirati delo uradnikov na MJU, pa so uradniki hitro našli nekaj prestrašenih NVO, ki so v celoti podpirale njihovo delo (vejo, da je tako, ker v zakulisju vsi tarnajo nad grobstvo in neobčutljivostjo državnih uradnikov) – njihovih dobro namernih predlogov sploh niso upoštevali.

Intervju z gospodom Goranom Lukičem – Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (12. 11. 2012)

Menite, da v Sloveniji obstaja dejansko vključevanje državljanov v upravno odločanje. Se po vašem mnenju diskurz med javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih in uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, torej konkretno med Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve ter vašim sindikatom, dovolj učinkovito razvija, če se sploh? Se morda opazi, kakšne spremembe v primerjavi z dostopnostjo (odprtostjo) in odzivnostjo ter transparentnostjo javne uprave izpred desetih let nazaj (vse do danes)?

Prosim podkrepite svoj odgovor s primerom, izkušnjo. Zakaj tako menite in kje vidite, da je JU bolj odprta/dostopna in odzivna; ali manj? Diskurz med javnimi uslužbenci in sindikatom se razvija. So vabljeni na seje MDDSZ. So poslušani, a neupoštevani. Vse je odvisno tudi od vladne koalicije. Sicer je transparentni postopek in so spremembe, vendar je prevelika discipliniranost koalicije. Premalo so upoštevani še drugi argumenti. Leta 2010 so na področju socialne zakonodaje zelo sodelovali na javnih razpravah, kamor morajo biti tudi sicer vključeni različni deležniki, vendar se njihove pripombe niso vključile v zakon. Morda je vpliv tudi Resolucije o normativni dejavnosti iz leta 2009, ki je za civilno družbo izrednega pomena. Z MDDSZ imajo sicer zelo korekten odnos. Imajo dostop do njih. A po večini gre za sodelovanje v strokovnih skupinah, razna medresorska usklajevanja. Vendar tudi če uspejo prepričati strokovne komisije, ni nujno, da se jih v DZ RS upošteva (pove primer poslanca). Pove, da gre včasih za ponavljajočo se zgodbo, ko samo razglabljajo in razglabljajo, se jih pa ne upošteva.

Zanima nas, kako si vi, kot predstavnik sindikata, predstavljate odprtost javne uprave? Kaj dela (naj bi jo) javno upravo odprto (vpliv česa ...)? Na kakšen način bi morala javna uprava zagotavljati odprtost? Glede na načela resolucije, kjer se poudarja časovno 30 dni, da se na neki dokument da pripombe, v zadnjem času opažajo kršitev te časovne dimenzije. Samo 2 dni so imeli za ZVIS. Dostopnost dokumentov ni urejena, ni vedno na »istem« mestu. E-demokracija je nepregledna, niso obveščeni, kje je nek zakon sploh objavljen, da ga lahko vidijo, da bi lahko nanj dali pripombe. Ker če ne veš, kje je, je irelevantno. In da ne veš, kje sploh iskati. Premajhno je vključevanje deležnikov v javno razpravo. Za javno razpravo se nameni samo nekaj dni, kar je čisto premalo. Operativna raven javne uprave je premalo operativna. Premalo je dostopnosti. Na tem mestu je izpostavil problem, ki ga imajo tujci. Jezikovne in kulturne ovire, namesto, da bi JU približali uporabnikom, so javni uslužbenci preveč daleč. Premalo je kvalificiranih javnih uslužbencev, ali pa delajo preveč šablonsko. Lahko rečemo, da način pravičnosti deluje, ne deluje pa sistem enakosti. Kljub vsemu lahko rečemo, da se nekatere zadeve vseeno izboljšujejo, počasi, a se. Omenil je še, da v času krize veliko ljudi samo zaradi stigme noče na centre za socialno delo, še posebej v manjših krajih. Na splošno bi morala JU postati bolj odprta, dostopna ter kakšne probleme reševati terensko, ne samo v pisarni. Posledica je potem komunikacijski šum. JU bi odprtost morala zagotavljati, če bi se vsaj držala sprejetih načel v resoluciji.

Na primer, da je rok za dajanje pripomb 30 dni in ne 2, kot se trenutno dogaja. Da veš vse možnosti, ki jih imaš na nek dokument. Dogaja se tudi, da JU že v startu ne gleda prejete pripombe, ker jih tako ali tako ne bodo upoštevali. Postavlja se vprašanje odgovornosti JU. Posledično morda lahko pride do pojava, da se enostavno civilni družbi ne bo več dalo ukvarjati s problemi, z reševanjem le teh. S takšnim načinom tvegajo apatičnost javnosti. Več bi moralo biti tudi narejenih raziskav, še posebej obstaja »gap« na področju raziskav, koliko je dejansko potrebnih ljudi socialne moči. Urediti bi se morala krajevna dostopnost JU. Več akcije na terenu. Znotraj strokovnih delovnih komisij MDDSZ, za določene tematike izrecno na ministra (pokojninska reforma).

Ste pri svojem delovanju morebiti že zasledili pojem »koncept nove javne službe«? Dovolite, da vam pojasnimo, da v doktorski disertaciji želimo ugotoviti, če je koncept nove javne službe že razviden v RS ter v kakšni obliki. Poznate ta pojem? Zaznavate vpliv omenjenega koncepta v RS? Zakaj ga še ni videti/ ga je mogoče videti; kje se ga vidi? Ne, za sam pojem še ni slišal. Se ga pa morda že praktično zasledi. Poudaril je, da se marsikaj zaustavi pri finančnih virih, morda je premalo vlaganja tudi v javne uslužbenke, prevelika je demotivacija javnih uslužbencev, v času krize se opaža krč zaposlenih, zato je mnenja, da čas vpeljevanja nekih drastičnih sprememb ni pravičen.

Prosimo vas, da kot sindikalist Zveze svobodnih sindikatov poveste vaše mnenje glede na ugotovljeno v anketah, da se število IS v RS povečuje in da tudi same opažajo, da je JU postala že bolj odprta. V 90. letih se je civilna družba razraščala, v tistem času je bilo 23.000 društev. Temu trendu ni sledila javna uprava s področjem financiranja. Organizacije so med seboj tekmovala za vse nižja sredstva, veliko je bilo kontrole, s čimer se naredi IS samo bolj ranljivo. IS so se med seboj povezovala, bile močnejše, morda je zato takšen trend. Ni znal povedati, kako je s sindikati. Gre pa morda trend počasi v apatičnost, še posebej, ker so pobude preslišane, mnenja neupoštevana. Rekel je, da javnost in mediji sindikatom pripisujejo veliko moči, preveč politične moči, pa niso stranka. Ugotavlja, da zakaj je toliko IS, lahko gledamo zelo različno. Morda jih sploh ni toliko, je pa zelo pomembno vprašanje moči, nekatere IS so jo povečale, ponovno je izpostavil, da to zavisi od financiranja. Cerkev pa je zgodba zase.

Vljudno prosimo, če nam predstavite vaš institucionaliziran kanal sodelovanja vašega sindikata napram ministrstvom (v smeri MDDSZ) ter opišete načine, s katerimi »nastopate«. Ste v svojih namerah poslušani in upoštevani, ali ... Na kakšne težave najpogosteje naletite? Sodelovanje je preko socialnih partnerjev, medresorsko usklajevanje ter preko ESS kanala. Primer je pokojninska reforma in delovna zakonodaja. So poslušani, a žal tudi neupoštevani. Problem strokovne izmenjave mnenj, a žal se jih na koncu ne upošteva. Problem je tudi kontuiteta oblasti. Kot uporabnika javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, vas prosimo za vaše predloge (z vidika koncepta nove javne službe) k izboljšanju stanja, v katerem je trenutno javna uprava v RS.

Izpostavil je dostopnost, premalo stika z realnimi problemi, premalo akcij dejansko na terenu, preglednost objav novic, kršenje časa, ki bi moral biti na voljo za dajanje pripomb. Se držati napisanih načel v resoluciji.

Intervju z gospo Tino Divjak – CNVOS (14. 11. 2012)

V naši raziskavi smo, podobno kot v vaši Ogledalo vladi 2009/2010 ugotovili, da je MORS v primerjavi z MDDSZ veliko bolj zaprto ministrstvo, kar se tiče vključevanja interesnih skupin. Sicer opažamo, da je v RS že večja skrb namenjena sodelovanju z interesnimi skupinami. MDDSZ je še vedno bolj odprto raznim pobudam s strani civilne družbe, kot tudi da imajo javni uslužbenci tega ministrstva več sodelovanja z drugimi, tudi pomembnimi akterji (na primer s poslanci, predstavniki lokalnih oblasti ...). Vendar dobra polovica vprašanih javnih uslužbencev MORS-a še ni imelo stikov s predstavniki interesnih skupin, medtem ko na MDDSZ dobrih 40 % anketiranih še ni imelo stika z njimi. Prosimo za vaše mnenje glede naših ugotovitev? Zakaj menite, da je takšno stanje? Kakšne so lahko rešitve? Kako bi si vi pojasnili razlike med odgovori anketirancev glede na ministrstvo? Kako bi pojasnili večjo odprtost oz. odzivnost enega ministrstva. Po njihovih izkušnjah je MDDSZ eno najbolj odprtih ministrstev, tudi zaradi tega, ker na njihovem področju deluje veliko število NVO, ki izvajajo javne storitve. NVO in MDDSZ so torej tudi zaradi financiranja v tesnejšem stiku in so uradniki tam tudi zaradi tega bolj ozaveščeni. Po protestnem branju kršitev resolucije, ki ga je CNVOS izvajal v oktobru, se je oglasilo prav MORS s pritožbo, da so objavili vse akte na spletni strani, a imajo kljub temu slabšo oceno. Pri tem pa niso pomislili, da resolucija in poslovnik jasno določata roke objave, s katerimi mora biti javnost seznanjena.

Sama objava predpisa ni dovolj, saj v tem primeru javnost ne more vedeti, ali sploh lahko poda komentarje in do kdaj. Dokument bi namreč na spletni strani lahko »visel« že nekaj let. Gospa Divjak je poudarila, da ko so zadevo pojasnili, so jo razumeli tudi na MORS in sedaj redno objavljajo roke. Gre torej za pomanjkanje ozaveščenosti, da država do sedaj še ni izvajala systemskega izobraževanja državnih uradnikov o vključevanju javnosti v proces odločanja.

Glede samih rezultatov ankete pa je potrebno vedeti tudi, kateri uradniki so na anketo odgovarjali – ali so to uradniki, ki delajo na delovnih mestih, ki vključujejo pripravo zakonodaje ali na delovnih mestih, ki tega ne vključuje. Če se uradnik ne pripravlja na zakonodaje in ne deluje v enoti, ki bi se ukvarjala s financiranjem NVO, se ji ne zdi nič čudnega (spornega), da ne prihaja v stik z interesnimi skupinami. V kolikor pa je raziskava vključevala izključno samo pripravljavce predpisov, pa rezultati jasno kažejo na potrebo po širokem izobraževanju uradnikov.

2. Menite, da v Sloveniji obstaja dejansko vključevanje državljanov v upravno delovanje? Se po vašem mnenju diskurz med javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih in uporabniki javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, torej, konkretno med nekim ministrstvom ter interesnimi skupinami, dovolj učinkovito razvija, če se sploh? Se morda opazi, kakšne spremembe v primerjavi z dostopnostjo, odprtostjo in odzivnostjo ter transparentnostjo javne uprave izpred desetih let nazaj (vse do danes)? Prosim podkrepite svoj odgovor s primerom, izkušnjo. Kaj bi bilo potrebno narediti, da bi se to dogajalo? Gospa Divjak je povedala, da se proces odločanja zagotovo odpira. Ne samo, da so bili sprejeti dokumenti (resolucija, poslovnik vlade) in priročniki o sodelovanju javnosti (enega je izdal MJU leta 2007), mnoga ministrstva, upravne enote in druge javne institucije so v svoje delo vključile sistem vodenja kakovosti, ki nalaga tesno delo z uporabniki (zaradi tega lahko npr. na mnogih upravnih enotah, ministrstvih, bolnišnicah ipd. izpolnimo vprašalnike o zadovoljstvu). Odprta javna uprava je tudi zgodba, ki jo že več kot 10 let promovirata Evropska unija in OECD. Mnogo je torej vzvodov, spodbud in pritiskov k odprtju. Mnogo je tudi delovnih skupin, posvetovalnih teles (sveti vlade ali ministrstva), ki imajo mešano sestavo (predstavniki vlade in ministrstev, civilne družbe, strokovne javnosti). Ta mešana delovna telesa so lahko stalna (npr. Svet vlade za uresničevanje načela enakega obravnavanja) ali ad hoc (npr. delovna skupina za pripravo zakona o prostovoljstvu). Vlada je tudi vzpostavila portala predlagam.vladi.si, kjer lahko državljanji podajajo predloge za spremembo zakonodaje oz. različne pobude.

Mehanizmi torej obstajajo, povsem drugo vprašanje pa je, koliko so učinkoviti/vplivni. Povedala je, da kvalitativna analiza vpliva na vsebino predpisov še ni bila opravljena, zato lahko tukaj operirajo le z ocenami, ki pa so predvsem v zadnjem času razmeroma negativne – vpliva je premalo oz. vpliv imajo le nekatere interesne skupine (različni močni lobiji).

3. Zanima nas, kako si vi predstavljate odprtost javne uprave? Kaj dela (naj bi jo) javno upravo odprto (vpliv česa ...)? Na kakšen način bi morala javna uprava zagotavljati odprtost? Kaj bi morali narediti? Kako bi lahko zmanjšali razlike med ministrstvi v RS? Kaj predlagate? Je morda težava tudi na strani IS? Kaj je tisto, kar določa, da so nekatera ministrstva bolj odprta, druga ne ...? K izboljšanju bi veliko prispevalo dosledno spoštovanje obstoječih dokumentov. Če bi kršitve zreducirali na minimum in dosledno upoštevali smernice o pripravi presoj učinkov predpisov, bi bilo delo že opravljeno. Potrebno je tudi zagotoviti usposabljanje uradnikov, da bodo znali rokovati s komentarji javnosti, da se bodo znali odločiti, katere metode so primerne za posamezen predpis (spletna razprava je namreč le ena izmed metod. Če gre za pomemben predpis, je zagotovo smiselno/potrebno organizirati še javne fizične razprave na nacionalnem in regionalnem nivoju).

4. Ste pri svojem delovanju morebiti že zasledili pojem »koncept nove javne službe«? Dovolite, da vam pojasnimo, da v doktorski disertaciji želimo ugotoviti, če je koncept nove javne službe že razviden v RS ter v kakšni obliki. Zaznavate vpliv tega koncepta v RS? Zakaj ga po vašem mnenju še ni mogoče videti/ oziroma ga je mogoče videti; in kje se ga vidi? Kaj bi bilo potrebno storiti za njegov polni razvoj? Vaše kritično stališče ... S tem poimenovanjem še sicer še ni srečala, iz razlage pa je povedala, da gre pravzaprav za to, kar sama poimenuje odprta javna uprava (termin, ki ga uporabljata OECD in EU).

5. Morda še predstavite morebiten institucionaliziran kanal sodelovanja vaše mreže napram ministrstvom ter opišete načine, s katerimi vaša organizacija »nastopa«. Kot uporabnika javnih storitev v procesih oblikovanja javnih politik, vas prosimo za vaše predloge k izboljšanju stanja, v katerem je trenutno javna uprava. Povedala je, da CNVOS oz. tudi drugi predstavniki NVO sodelujejo v Svetu Vlade RS za razvoj prostovoljstva, prostovoljskih in nevladnih organizacij ter v številnih drugih mešanih telesih.

Institucionaliziran mehanizem je npr. tudi sodelovanje na sejah matičnih delovnih odborov v parlamentu, kjer predstavljajo svoje amandmaje. Sicer pa zagovorništvo CNVOS poteka na način, da za zakon, ki je v pripravi oz. katerega sprejem bi si želeli, pripravijo konkreten predlog z besedilom členov in obrazložitvami. Predloge najprej uskladijo znotraj NVO sektorja in jih predstavijo na resornem (odgovornem) ministrstvu. V zagovorniške aktivnosti (iskanje podpore) ponavadi vključijo koalicijske stranke, opozicijo, posamezne poslance, druga ministrstva, velike NVO, ki imajo svojo mrežo vplivov, ipd. Ali je težava v pravni regulativi (da je ni), ali v implementaciji te regulative, ali regulativa ni dobra. Pravna regulativa sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov obstaja. Resolucija o normativni dejavnosti je politično-pravni dokument, ki ga je državni zbor sprejel novembra 2009. V njem je vladi postavil standarde, kako naj poteka priprava predpisov, da bodo ti vsebinsko ustrezni in kakovostni. Resolucija vladi in njenim organom zato med drugim nalaga, da se morajo, ko se lotijo nekega predpisa, najprej vprašati, ali je sprememba sploh potrebna. Dostikrat se namreč zgodi, da za to, da določena zadeva ne deluje v praksi, ni kriv zakon, temveč je problem v njegovem nepravilnem in nedoslednem izvajanju ali v slabem nadzoru. Resolucija zapoveduje tudi, da se je potrebno vedno vprašati, katere rešitve vse so možne, ne pa, da se že na začetku favorizira izključno eno samo rešitev, drugih pa sploh ne premisli. Vprašati se je potrebno po alternativnih rešitvah in si pogledati, kakšne so njihove posledice in učinki. Koliko je negativnih in koliko pozitivnih ter se na podlagi tega odločiti, katera rešitev je najoptimalnejša. Resolucija tudi jasno pravi, da je potrebno imeti vedno v mislih različne učinke. Niso pomembne zgolj finančne posledice, pač pa so enako pomembne tudi socialne, okoljske in cela vrsta drugih, ki jih posamezen predpis prinaša. Resolucija vladi nalaga tudi, da predpis testira tako, da v njegovo pripravo vključi javnost. Od stroke pa do tistih, ki bodo predpis izvajali. Vsi ti lahko namreč nek problem ali rešitev še dodatno osvetlijo s svoje strani. Resolucija tudi pravi, da mora vlada takrat, ko ima pripravljen osnutek predpisa, se pravi, ko je že opravila analizo učinkov, izbrala pravo rešitev in pogledala, kako je neko področje urejeno v tujini, o njem informirati tudi najširšo javnost. Na ta način bo namreč dobila povratno informacijo s strani tistih, v imenu katerih zakone sploh sprejema in katerim bi zakoni morali služiti. Konkretnije resolucija določa, da naj sodelovanje javnosti traja od 30–60 dni, toliko časa naj bodo torej osnutki dokumentov objavljeni in v javni razpravi. Po končani razpravi naj se objavi tudi poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na rešitve v predpisu.

Smiselno podobne določbe so bile aprila 2010 vnesene v Poslovnik o delu vlade RS, ki je pravni dokument, ki vlado zavezuje pri njenem delu. Tudi poslovnik govori o 30 do 60-dnevni javni razpravi in o pripravi poročila. Samo objavo predlogov na spletnih straneh pa sicer določa že zakon o dostopu do informacij javnega značaja. V Sloveniji imamo ustrezen pravni okvir, ki postavlja minimalne standarde vključevanja javnosti. Regulativa je ustrezna, problem pa je v njeni implementaciji. Po Števcu kršitev resolucije, ki ga od marca 2012 ponovno izvaja CNVOS, je bilo kršitev med 1. 3. 2012 in 28. 9. 2012 171 ali kar 81 %.

Priloga Č – Tabele iz SPSS

Ministrstvo za obrambo:

Kumulativni status	število klikov
Klik na nagovor	140
Klik na anketo	105
Delno izpolnjena	82
Stran 1	92
Stran 2	89
Stran 3	87
Stran 4	85
Stran 5	66
Končal anketo	79
Prazna v celoti	6
Skupaj končal	85

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve:

Kumulativni status	število klikov
Klik na nagovor	226
Klik na anketo	153
Delno izpolnjena	88
Stran 1	109
Stran 2	88
Stran 3	82
Stran 4	80
Stran 5	59
Končal anketo	67
Prazna v celoti	13
Skupaj končal	80

Pogostost stikov z navedenimi akterji (primerjava MORS in MDDSZ)

		A - MORS		B - MDDSZ	
		N	%	N	%
1 - s predstavniki interesnih skupin	vsaj 1x mesečno	12	20,7 %	18	29,0 %
	manj kot 1x mesečno	16	27,6 %	18	29,0 %
	nikoli	30	51,7 %	26	41,9 %
	skupaj	58	100,0 %	62	100,0 %
2 - s predstavniki političnih strank	vsaj 1x mesečno	3	5,2 %	9	14,5 %
	manj kot 1x mesečno	4	6,9 %	14	22,6 %
	nikoli	51	87,9 %	39	62,9 %
	skupaj	58	100,0 %	62	100,0 %

3 - s predstavniki lokalnih oblasti	vsaj 1x mesečno	15	25,9 %	11	18,0 %
	manj kot 1x mesečno	12	20,7 %	16	26,2 %
	nikoli	31	53,4 %	34	55,7 %
	skupaj	58	100,0 %	61	100,0 %
4 - s poslanci Državnega zbora RS	vsaj 1x mesečno	1	1,8 %	7	11,7 %
	manj kot 1x mesečno	13	22,8 %	15	25,0 %
	nikoli	43	75,4 %	38	63,3 %
	skupaj	57	100,0 %	60	100,0 %
5 - s svojimi sodelavci/drugimi javnimi uslužbenci z istega področja politik	vsaj 1x mesečno	37	64,9 %	54	85,7 %
	manj kot 1x mesečno	9	15,8 %	7	11,1 %
	nikoli	11	19,3 %	2	3,2 %
	skupaj	57	100,0 %	63	100,0 %
6 - s strokovnjaki s posameznega področja (za rešitev specifičnega problema) izven uprave, ki niso predstavniki interesnih skupin	vsaj 1x mesečno	23	39,7 %	31	49,2 %
	manj kot 1x mesečno	16	27,6 %	19	30,2 %
	nikoli	19	32,8 %	13	20,6 %
	skupaj	58	100,0 %	63	100,0 %
7 - z ministri/državnimi sekretarji v Vladi RS	vsaj 1x mesečno	5	8,6 %	15	23,8 %
	manj kot 1x mesečno	23	39,7 %	19	30,2 %
	nikoli	30	51,7 %	29	46,0 %
	skupaj	58	100,0 %	63	100,0 %

Odprtost javne uprave do interesnih skupin (primerjava MORS in MDDSZ)

	A - MORS					B - MDDSZ				
	N	Mi n	Ma x	\bar{x}	SD	N	Mi n	M ax	\bar{x}	SD
1 - Javni uslužbenci morajo biti aktivni udeleženci v procesih oblikovanja javnih politik.	54	2	5	3,89	,965	60	1	5	4,25	,836
2 - V procesih oblikovanja javnih politik je pomembno, da se v čim večji meri vključi interesne skupine.	54	2	5	4,20	,595	59	1	5	4,32	,797
3 - Javna uprava postaja vse bolj odprta do interesnih skupin.	50	1	5	3,36	,942	57	1	5	3,25	1,106
4 - V javni upravi mora biti imenovana oseba, zadolžena za pooblaščen sodelovanje z interesnimi skupinami.	52	1	5	3,88	,878	56	1	5	4,02	,884
5 - Sodelovanje z interesnimi skupinami je potrebno zaradi dodatnih informacij in pridobivanja stališč z druge perspektive.	55	1	5	4,29	,762	60	2	5	4,47	,676
6 - Zagotovljena mora biti informiranost interesnih skupin o dogajanju glede javnih politik na izbranem področju.	55	3	5	4,22	,534	58	1	5	4,34	,762
7 - Javna uprava je v zadnjih 10. letih, postala bolj odprta za (so)delovanje interesnih skupin.	52	1	5	3,65	1,027	54	1	5	3,50	1,129
Veljavne enote	46					48				

V nadaljevanju smo izračunali indeks odprtosti za obe ministrstvi. Da bi ugotovili, ali indikatorji merijo isti koncept, je bila narejena faktorska analiza (na vseh enotah hkrati). Uporabljena je bila metoda PAF (Metoda glavnih osi) z rotacijo Oblimin. Metoda je izpostavila dva faktorja. Iz analize smo izločili prvi indikator, saj je bila faktorska utež prenizka na obeh faktorjih ($< 0,4$), nizke pa so bile tudi komunalitete ($< 0,2$), ki nam povejo, koliko posamičen faktor prispeva k skupnemu faktorskemu prostoru. Iz ostalih faktorjev smo oblikovali 2 sestavljeni spremenljivki: 1. Indikatorji, ki imajo visoke faktorske uteži na prvem faktorju, navajajo, da je v procesu oblikovanja javnih politik pomembno, da se vključi čim več interesnih skupin, da morajo imenovati osebo, ki mora sodelovati z interesnimi skupinami, kar je pomembno tudi zaradi dodatnih informacij in stališč, zagotovljena pa mora biti tudi informiranost interesnih skupin o dogajanju glede javnih politik. Vsi indikatorji se nanašajo na sodelovanje z interesnimi skupinam. Novo spremenljivko smo poimenovali PARTICIPACIJA. 2. Indikatorja, ki imata visoke uteži na drugem faktorju, se nanašata na odprtost javne uprave do interesnih skupin. Novonastalo spremenljivko smo poimenovali ODPRTOST.

Faktorska matrika (pattern matrix)^a

	Faktor 1	Faktor 2
1 - Javni uslužbenci morajo biti aktivni udeleženci v procesih oblikovanja javnih politik.	,349	-,122
2 - V procesih oblikovanja javnih politik je pomembno, da se v čim večji meri vključi interesne skupine.	,728	-,035
3 - Javna uprava postaja vse bolj odprta do interesnih skupin.	-,039	,934
4 - V javni upravi mora biti imenovana oseba, zadolžena za pooblaščen sodelovanje z interesnimi skupinami.	,486	-,009
5 - Sodelovanje z interesnimi skupinami je potrebno zaradi dodatnih informacij in pridobivanja stališč z druge perspektive.	,847	,132
6 - Zagotovljena mora biti informiranost interesnih skupin o dogajanju glede javnih politik na izbranem področju.	,700	,114
7 - Javna uprava je v zadnjih desetih letih postala bolj odprta za (so)delovanje interesnih skupin.	,044	,781

Metoda glavnih komponent.

a. Pridobljena 2 faktorja, potrebe so bile 3 iteracije. Metoda rotacije: Oblimin s Kaiserjevo normalizacijo.

Izračun Cronbachove alfe pokaže ustrezno merjenost obeh konceptov. Vrednost koeficienta za participacijo znaša 0,76, za odprtost pa 0,84. Izračunani sta bili sestavljeni spremenljivki
 $PARTICIPACIJA = (\text{indikator } 2 + \text{indikator } 4 + \text{indikator } 5 + \text{indikator } 6)/4$

$ODPRTOST = (\text{indikator } 3 + \text{indikator } 7)/2$

Novonastala sestavljena spremenljivka participacija zajema vrednosti med 1,75 do 5 s povprečno vrednostjo 4,22. Odprtost zajema vrednosti med 1 in 5, s povprečno vrednostjo 3,45. Porazdelitev obeh spremenljivk kaže na asimetrijo v levo (prevladujejo enote z visokimi vrednostmi), T-test nam pri participaciji pokaže, da se kažejo razlike med zaposlenimi na MORS-u in MDDSZ-ju, saj slednji zaznavajo višji nivo odprtosti (4,31 nasproti 4,13), razlike pa so statistično značilne pri 10 % stopnji značilnosti (sig.: .098). Da je javna uprava postala bolj odprta do interesnih skupin, se bolj strinjajo zaposleni na MORSU (3,52 nasproti 3,39 za MDDSZ), vendar pa razlike med skupinama niso statistično značilne (sig.: 0.495).

Deskriptivne statistike za odprtost javne uprave

	N	Minimum	Maksimum	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Koef. asimetrije	Koef. sploščenosti
participacija	104	1,75	5,00	4,22	0,566	-1,31	3,842
odprtost	103	1,00	5,00	3,45	0,984	-0,854	0,238

Odnos do svojega dela – indikatorji za odnos do svojega dela (deskriptivne statistike, primerjava MORS in MDDSZ).

	A - MORS					B - MDDSZ				
	N	Min	Max	\bar{x}	SD	N	Min	Max	\bar{x}	SD
1 - Način dela javne uprave moramo kar najbolj približati uporabnikom javnih storitev.	55	3	5	4,62	,527	60	3	5	4,58	,561
2 - Storitve javne uprave morajo odsevati odzivnost, hitrost, strokovnost.	55	4	5	4,78	,417	60	4	5	4,65	,481
3 - Zadovoljstvo uporabnika javnih storitev v procesih oblikovanja politik mora predstavljati merilo uspešnosti in učinkovitosti dela zaposlenih v javni upravi.	55	2	5	4,04	,881	59	2	5	4,12	,911
4 - Sodelovanje med javnimi uslužbenci je pomembno.	56	4	5	4,73	,447	60	4	5	4,80	,403
5 - Javni uslužbenci morajo imeti interdisciplinarno znanje.	56	2	5	4,50	,603	60	2	5	4,35	,633
6 - Javni uslužbenci morajo kooperativno sodelovati s predstavniki interesnih skupin.	55	2	5	4,07	,690	58	2	5	4,21	,695
Veljavne enote	55					57				

Tudi pri vprašanju odnosa do lastnega dela smo izvedli faktorsko analizo z vsiljenim enim faktorjem, ki je pokazala, da so uteži na tem faktorju pri vseh indikatorjih dovolj visoke in torej merijo samo en koncept. To potrjuje tudi Cronbachova alfa, ki znaša 0,756 in kaže na dobro zanesljivost instrumenta.

Faktorske uteži za odnos do dela

Faktorska matrika^a

	Faktor 1
Način dela javne uprave moramo kar najbolje približati uporabnikom javnih storitev.	,754
Storitve javne uprave morajo odsevati odzivnost, hitrost, strokovnost.	,747
Zadovoljstvo uporabnika javnih storitev v procesih oblikovanja politik mora predstavljati merilo uspešnosti in učinkovitosti dela zaposlenih v javni upravi.	,646
Sodelovanje med javnimi uslužbenci je pomembno.	,614
Javni uslužbenci morajo imeti interdisciplinarno znanje.	,497
Javni uslužbenci morajo kooperativno sodelovati s predstavniki interesnih skupin.	,426

Metoda glavnih komponent.

a. Pridobljen 1 faktor, potrebnih je bilo 5 iteracij.

Izračunali smo sestavljeno spremenljivko po principu (indikator 1 + indikator 2 + ... + indikator 6)/6 in na njej v nadaljevanju izvedli t-test, da bi videli, če so med skupinama kakšne razlike. Novonastala spremenljivka zajema vrednosti med 3,5 do 5 z visoko povprečno vrednostjo 4,45 in standardnim odklonom 0,42. Spremenljivka se porazdeljuje asimetrično v levo, kar kaže, da prevladujejo visoke vrednosti.

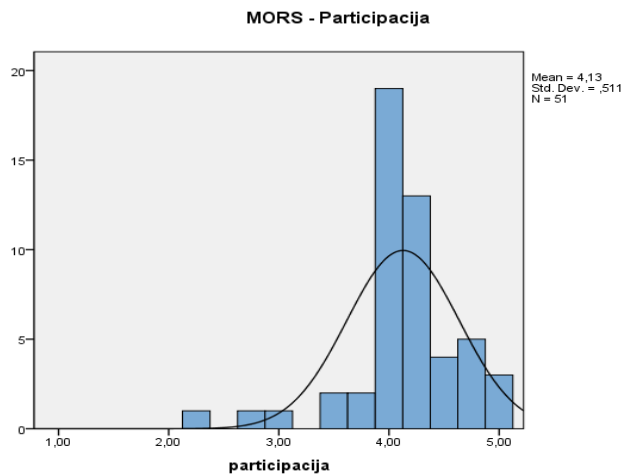
Odnos do dela (deskriptivne statistike)

	N	Minimum	Maksimum	Aritmetična sredina	Standardni odklon	Koef. asimetrije	Koef. sploščenosti
Odnos do dela	112	3,50	5,00	4,4494	,42202	-,397	-,784

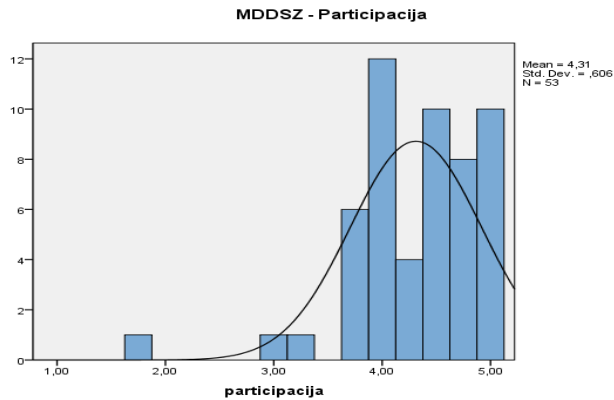
V nadaljevanju je bil izveden t-test, ki je pokazal, da pri odgovorih o odnosu do dela med zaposlenimi na MORS-u (4,45) in MDDSZ-ju (4,44) ni statistično značilnih razlik (sig.: .900). Izračunali smo indeks²⁶³ odprtosti in participacije/vključevanja interesnih skupin za obe ministrstvi. Da bi ugotovili, ali indikatorji merijo isti koncept, je bila narejena faktorska analiza. Za spremenljivki »Javna uprava je v zadnjih desetih letih postala bolj odprta za (so)delovanje interesnih skupin« in za »Javna uprava postaja vse bolj odprta do interesnih skupin« smo se odločili, da bosta tisti, s katerimi bomo merili odprtost pri obeh ministrstvih (indikator 3 in 7).

²⁶³ Participacija je indikator 2 + indikator 4 + indikator 5 + indikator 6/4, odprtost je indikator 3 + indikator 7/2.

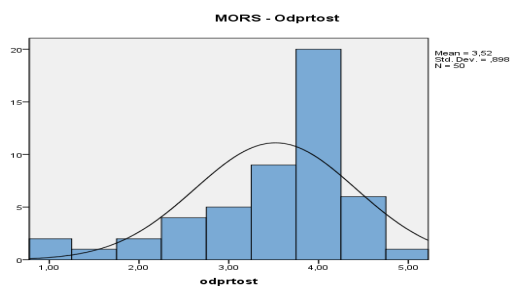
Ministrstvo za obrambo – vključevanje interesnih skupin v procese oblikovanja javnih politik



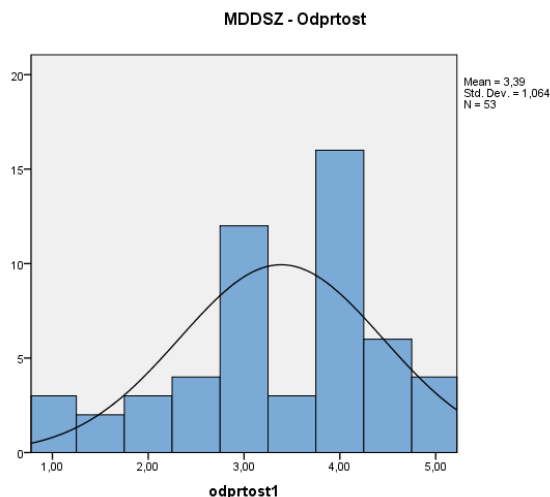
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve – vključevanje interesnih skupin v procese oblikovanja javnih politik



Ministrstvo za obrambo – zaznavanje odprtosti za (so)delovanje interesnih skupin v zadnjih desetih letih



Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve – zaznavanje odprtosti za (so)delovanje interesnih skupin v zadnjih desetih letih²⁶⁴



Ali je javna uprava postala bolj odprta za delovanje interesnih skupin?

Delež zaposlenih na MORS-u, ki meni, da je javna uprava postala za delovanje interesnih skupin bolj odprta (66 %), je nekoliko višji od deleža zaposlenih na MDDSZ (60,4 %), vendar hi-kvadrat test ni pokazal statistično značilnih razlik.

Zakaj je prišlo do večje odprtosti?

Opaziti je, da javni uslužbenci MORS-a kot vzrok večji odprtosti pogosto navajajo internet, elektronsko pošto, globalizacijo ter posledično večje obveščanje zainteresirane javnosti, večje informiranosti in dostopnosti. Navajajo tudi, da se je povečalo zanimanje s strani civilne družbe, a obenem tudi pritiski javnosti, državljani naj bi zahtevali vse večjo transparentnost.

²⁶⁴ Novonastala sestavljena spremenljivka participacija zajema vrednosti med 1,75 do 5, s povprečno vrednostjo 4,22. Odprtost zajema vrednosti med 1 in 5, s povprečno vrednostjo 3,45. Porazdelitev obeh spremenljivk kaže na asimetrijo v levo (prevladujejo enote z visokimi vrednostmi). T-test nam pri participaciji pokaže, da se kažejo razlike med zaposlenimi na MORS-u in MDDSZ-ju, saj slednji zaznavajo višji nivo odprtosti (4,31 nasproti 4,13), razlike pa so statistično značilne pri 10 % stopnji značilnosti (sig.: .098). Da je javna uprava postala bolj odprta do interesnih skupin (spremenljivka odprtost) se bolj strinjajo zaposleni na MORS-u (3,52 nasproti 3,39 za MDDSZ), vendar pa razlike med skupinama niso statistično značilne (sig.: 0.495).

Med drugim kot vzrok anketiranci navajajo potrebo po bolj celovitem in strokovnem oblikovanju resornih politik, sistemske spremembe, kakovostne in hitre storitve, e-Upravo, potrebe opravičevanja obstoja javne uprave v tovrstnem obsegu ter smotrnost porabe javnih sredstev. Zaposleni na MDDSZ kot vzrok navajajo spremembo zakonodaje in debirokratizacijo javne uprave (portal e-uprava, predlagam vladi) in tudi zahtevo državljanov po višji transparentnosti ter na drugi strani boljšo ozaveščenost državljanov in posledično boljše zastopanje lastnih interesov. Navajajo tudi, da se le s sodelovanjem vseh državljanov lahko pride do boljših rešitev, da je družba napredovala in je vse več potreb po interdisciplinarnem delovanju, interesne skupine pa naj bi se tudi vse bolj organizirane.

Zakaj ni prišlo do večje odprtosti?

Zaposleni na MORS-u navajajo, da do večje odprtosti ni prišlo, saj to ni v interesu politike in določenih lobijev, ker je sistem dokaj zaprt, še vedno naj bi bilo preveč birokracije in birokratov, javna uprava naj tudi ne bi bila v službi državljanov. Tudi zaposleni na MDDSZ poudarjajo, da je temu kriva politika ter vladajoče elite, ki naj ne bi upoštevale interesnih skupin in mnenj strokovnjakov. Predstavniki interesnih skupin naj bi tudi s krinko zagovarjanja splošnega interesa želeli doseči le lastne cilje, velikost interesnih skupin je tudi različna in interes parcialen. Kot opozarjajo anketiranci, vsaka interesna skupina ne bi smela biti dejavnik vpliva na javne uslužbence, gospodarske skupine pa so lahko preveč blizu lobiranju. Omenja se tudi nedelovanje Strokovnih svetov ter sprejemanje odločitev od vrha navzdol.

Ali se za namen boljšega sodelovanja z interesnimi skupinami, z drugimi javnimi uslužbenci, izmenjavate poglede dobrih praks in informacij. Če da, za kakšne informacije gre (analize ...)?

MORS:

- analize usposabljanj, predlogi, pobude, težave
- analize, načrti, standardni operativni postopki, izkušnje iz prakse
- analize, raziskave
- da, glede ureditve podobnih vprašanj v predpisih, katerih izdelava je v pristojnosti ministrstva
- delam na računovodsko finančnem področju. V smislu, da vodimo enovit sistem poročanja, se je potrebno včasih dogovoriti glede na specifikke dela.

- informacije iz delovnega področja
- izmenjava informacij, izkušenj, pogledov, podatkov, iskanje boljših rešitev
- ja če je potrebno, da izvedemo kaj bolje in preglednejše
- način dela, organizacija dela, principi delovanja
- nasveti, mnenja, predhodne podobne prakse, prejšnje odločitve, analize ukrepov, izbira odločitev.
- ne
- ne
- ne. Državna uprava je hierarhično urejena in vse mlajši vse bolj 'spoštujejo' lestvico šefov, »nadšefov« ... Uprava je rigidna, neustvarjalna, zaostala in ne spodbuja iniciative, kreativnosti... Na vprašanja v anketi ni mogoče odgovarjati. Kako naj ocenim ministra, državnega sekretarja in druge, če sem zaprt v svoj sektor in hierarhijo.
- ni potreb in možnosti po posredovanju, izmenjavi dobrih praks oz. izkušenj.
- področje operativnega dela
- pogovori, različni pogledi na določeno problematiko
- predvsem gre za analize opravljenih vaj z našega področja (zaščita in reševanje) - izmenjava ugotovljenih možnosti za boljše delovanje sistema
- primerjava pravne ureditve in prakse
- stališča organa do tematik delovna gradiva
- strokovna vprašanja s področja dela.
- strokovne informacije iz področja našega dela, vezane na prakso v RS, EU in širše.
- usposabljanje
- v poenotenju pravnih postopkov in enakih pravnih odločitvah

MDDSZ:

- analiza mnenj in stališč, dinamična izmenjava idej, delitev svojega znanja s sodelavci
- analize, primere prakse na šolah.
- analize, raziskave, podatki, ugotovitve itd.
- da, dobra praksa
- da. Informacije o dejanskih in potrebnih aktivnostih.
- da. Informacije z vseh delovnih področij ministrstva.

- da. Predvsem pri izmenjavi gradiv.
- glede usklajevanja z drugimi na drugih ministrstvih na področju reguliranih poklicev, implementacija našega novega zakona
- gre za izmenjavo podatkov /v različnih oblikah - analize,poročila, stališča, surove podatke, link na spletne strani itd./, izkušenj v različnih postopkih, dobrih praks - kdo, kje, kdaj, koliko itd.
- izmenjava pogledov je vsakodnevna praksa, skupaj poskušamo najti ustrezne rešitve
- izmenjujemo si dobre prakse na posameznih področjih
- lastne izkušnje na področju e-vključevanja in e-participacije, analize uporabljivosti obstoječih spletnih orodij,...
- ne
- ne
- pojasnjevanje različnih postopkov (javni razpisi, tudi evropski idr.) in predpisov s resornega področja, izmenjava dobrih izkušenj in praks, iskanje rešitev itd.
- priprava nove zakonodaje - preigravanje rešitev.
- priprava zakonodaje
- programi
- različne pristope k posameznim problemom in odraz spremembe-rezultati
- razne analize, sodbe, mnenja, izkušnje, ki se nanašajo na naše delovno področje.
- redni sestanki.
- vedno si izmenjujemo poglede s področja svojega dela
- z drugimi javnimi uslužbenci si izmenjujemo informacije z namenom usklajevanja politik ter reševanja konkretnih težav v praksi. Z interesnimi skupinami sodelujemo zlasti z namenom pridobivanja informacij o konkretnih težavah uporabnikov naših politik v praksi in posledično oblikovanja bolj učinkovitih zakonodajnih pobud.

Zakaj menite, da je javna uprava postala bolj odprta za delovanje interesnih skupin?

MORS:

- - potreba po bolj celovitem in strokovnem oblikovanju resornih politik - vključenost civilne družbe in stroke (zahteva javnosti)
- sistemske spremembe v sistemu - oblikovanje javnega mnenja, zagotavljanju kvalitetnih in hitrih storitev.
- 1: Ni odgovoril
- boljša informiranost, napredek zavesti svobode informiranosti nasploh
- e-Uprava kot prenos tujih dobrih praks; pridobitev drugega izhodišča do sindikatov in opozicije
- globalizacija, vse večja povezanost delovnih področij, doseganje večje učinkovitosti, kvalitete
- internet, e-pošta, globalizacija, prepletanje delovnih področij po vsebinah in znanju
- ju se je končno začela zavedati moči medijev, učinkovitosti interneta...
- mislim, da to omogoča zakonodaja
- na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, Uredbe o delovnem času v organih državne uprave, Uredbe o upravnem poslovanju,...
- načini dela so v takšni obsegu, da je urejeno tako, da je namenjeno tem uporabnikom
- ne vem.
- obveščanje zainteresirane javnosti in prejem povratne informacije - mnenj preko sodobnih poti - komuniciranja na spletu
- sodelovanje interesnih skupin pri pripravi posameznih predpisov, vprašanja in pobude,...
- širjenje znanja in zanimanja
- večja informiranost, dostopnejše komunikacije,...
- večja možnost sodelovanja in izmenjava informacij (internet), zavedanje, da javna uprava dela v korist državljanov
- vpliv delovanja civilne družbe
- zaradi drugačnega dojetanja in dela javnih uslužbencev, kot posledice demokratizacije celotne družbe
- zaradi dviga ravni pričakovanj in zaradi pritiska javnosti

- zaradi potrebe po opravičevanju obstoja javne uprave v tovrstnem obsegu in smotrnosti porabe javnih sredstev.
- zaradi pritiskov nevladnih organizacij po aktivnem sodelovanju v postopku oblikovanja politik in hkratnem priznavanju oblasti, da so predlogi strokovni in koristni.
- zaradi razvoja družbe. Državljeni so vedno bolj zahtevni, zahtevajo hitro odzivnost uradnikov.
- zaradi uporabe interneta in lažjega dostopa do informacij javnega značaja.
- zaradi uvedbe elektronskega poslovanja, reševanja več različnih zadev na enem kraju, podaljšanja uradnih ur in poslovnega časa, večjega števila informacij.
- zaradi večje demokratizacije, zahtev javnosti po transparentnem delovanju
- zaradi večje ozaveščenosti uporabnikov storitev in možnosti posredovanja pritožb. zaradi večjega neformalnega nadziranja dela JU s strani javnosti.
- zaradi večje stopnje demokracije in težnje, da javna uprava postane dober servis državljanov
- zaradi zahtevnosti tematik in vse bolj osveščene javnosti

MDDSZ

- da, sem odgovorila, samo zato ker ni bilo možno odgovoriti NE VEM.
- govorim samo za moje delovno področje, kjer gre za materijo, ki se dotika življenja vseh ljudi in je zato informacije potrebno posredovati. Po drugi strani pa je preveliko sodelovanje oz. odprtost lahko negativna, ker si ljudje danes mislijo, da vedo vse in da lahko odločajo o vseh pravicah vseh, tudi manjšin, pri tem pa se ne zavedajo, da velikokrat ne operirajo z vsemi relevantnimi informacijami oz. celo nepravilnimi, predvsem zaradi čedalje večje neetičnosti novinarske stroke, kar privede do popačene realne slike.
- javnih uslužbencev
- ker imajo interesne skupine velik vpliv na funkcionarje v državni upravi, ki potem vplivajo na odločitev strokovnih sodelavcev (uslužbencev).
- ker se je povečalo zavedanje o pomembnosti odprtosti javne uprave do vseh vrst javnosti.
- namen, funkcija javne uprave je delovanje za državljane, zato je odprtost nujen pogoj za sodelovanje med vsemi deležniki.
- nekaj zaradi spremembe zakonodaje: debirokratizacija (portal e-uprava, predlagam vladi...) transparentnost (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja), nekaj pa tudi zaradi večje ozaveščenosti državljanov in boljše organiziranosti, kar posledično pomeni, da znajo državljanu boljše zastopati svoje interese.
- obveščenosti
- pritiski evrope
- Slovenija je mala država in je del Evropske skupnosti držav. Vprašanj diskriminacije EU ne dopušča in temu primerno se rešujejo zadeve in hkrati širi prostor za dialog.
- takšen imam občutek.
- težko ocenim, da je prišlo do večje odprtosti, saj stanja npr. pred desetimi leti ne poznam. Sicer pa menim, da je višji/srednji menedžment (direktorji, vodje sektorjev) zelo dostopen.
- večja transparentnost, informiranost
- vsi se vedno bolj zavedamo, da le s sodelovanjem vseh "akterjev" lahko pridemo do dobrih rešitev.

- zaradi boljšega razumevanja pozitivnih posledic dobrega odnosa med državno/javno upravo in interesnimi skupinami in zaradi boljših spletnih orodij, ki so na voljo interesnim skupinam in skozi katere lahko le-te lažje in bolj neposredno izrazijo svoje mnenje in s tem bolj direktno vplivajo na oblikovanje politik.
- zaradi družbenih razmer, v katerih smo se znašli in ki zahtevajo hitre in učinkovite odgovore
- zaradi informatizacije in demokratizacije, moči interesnih skupin
- zaradi napredka družbe.
- zaradi potreb po interdisciplinarnem delovanju
- zaradi pritiska javnosti.
- zaradi vedno boljše organiziranosti interesnih skupin in njihovega večjega vpliva.

Zakaj menite, da ni prišlo do večje odprtosti?

MORS

- ker ni interesa
- javna uprava ni v službi državljanov.
- ker to ni v interesu politike
- ne vem
- ne vem.
- ne vem. Mogoče zato, ker ni potrebe po čem takem.
- osebno ne opazim večjega vključevanja int. skupin v procese odločanja oz. se njihovo mnenje ne upošteva
- sistem dokaj zaprt.
- v javni upravi je še vedno preveč birokracije in birokratov.

- vsak dela za svoje interese
- zaprtost sistema - birokracija
- zaradi interesov določenih lobijev v ozadju vsakršne "izvoljene" oblasti
- zaradi spolitiziranosti

MDDSZ

- je bila odprta, v zadnjem času pa je v rokah vladajoče elite in zato ne upošteva interesnih skupin, mnenj strokovnjakov itd. - kar je dokazala žena več primerih.
- ker predstavniki interesnih skupin prevečkrat zagovarjajo splošne interese oziroma interese širše skupnosti zato, da dosežejo lastne cilje.
- ker vse poganja strah
- ni posebnega razloga.
- politika
- prišlo je le do navidezne odprtosti
- samozadostnost javnih politik
- v preteklih desetletjih (imam skoraj 30 letne izkušnje z delom v državni upravi) je bilo po mojem mnenju več pravega sodelovanja v smislu oblikovanja strateških usmeritev na posameznih področjih in več dialoga pri iskanju pravih rešitev.
- zdaj se politika praviloma gradi z vrha navzdol, interesne skupine pa morajo dobesedno bolj pritiskati na vlado.
- velikosti interesnih skupin so lahko različne in interes zelo parcialen. Problem je v reprezentativnosti interesnih skupin. Vsaka interesna skupina ne sme biti dejavnik vpliva na javne uslužbenke in na procese spreminjanja ali pisanja nove zakonodaje. Gospodarska interesna skupina pa je lahko zelo blizu lobiranja.
- vodje sektorjev in operativnih skupin so izbrani na podlagi poznanstev ne sposobnosti, ter posledično skušajo prikriti pomanjkanje strokovnih znanj z zmanjševanjem interakcij z zainteresirano javnostjo, ki pozna aktualna vprašanja
- zadeva zahteva kompleksen odgovor. Za naše ministrstvo lahko rečemo, da je precej odpro za sodelovanje z civilno družbo (vključno s stroko, NVO idr. akterji). Pa vendar imam o vtis, da je bilo v preteklosti več dialoga in sodelovanja.

- strokovni sveti praktično ne delujejo več; vse več političnih odločitev se sprejema od vrha navzdol. Vendar tvegam, da preveč posplošujem. Logika kapitala zahteva vse večjo transparentnost, kar zahteva kompetitivnost s strani akterjev od spodaj. Itd. itd.
- srečno!
- zaradi nezainteresiranosti odločevalcev za "drugačna" mnenja... Zaradi slabe organiziranosti civilne družbe.
- zaradi politike

Ali se je število skupin, ki delujejo na področju delovanja javnih politik v zadnjih letih povečalo, ostalo enako ali zmanjšalo?

	povečuje		stanje ostaja enako prejšnjim letom		zmanjšuje	
	N	Veljavni %	N	Veljavni %	N	Veljavni %
1 - sindikati	8	66,7 %	3	25,0 %	1	8,3 %
2 - druge interesne skupine	6	85,7 %	1	14,3 %	0	0,0 %

Kot argument so predstavniki sindikatov, ki navajajo, da se število skupin povečuje, dopisali, da:

- se to kaže z ustanovitvijo novih sindikatov in nevladnih organizacij, aktivnih na določenem področju ter tudi z delitvijo nekaterih obstoječih sindikatov,
- je temu vzrok kriza, ki sili ljudi k razmišljanju in povezovanju, kar sicer ni nujno politika, je pa gibanje,
- je več nezadovoljstva in nezaupanja ter preveč brezbržnega odnosa,

Anketiranci v tem kontekstu navajajo tudi, da predvsem ustanavljanje novih sindikatov v javnem sektorju ne prispeva k večji učinkovitosti ali kakovosti pri oblikovanju javnih politik, deljenje obstoječih sindikatov pa ne krepi njihovih moči, pač pa prej nasprotno. Med predstavniki drugih interesnih skupin se povečanje števila skupin na področju oblikovanja javnih politik pojasnjuje z:

- ustanovitvijo novih organizacij (na konkretnem primeru gre tukaj za letalske organizacije),
- razcepljanjem drugih interesnih skupin,
- vplivom dnevne politike, pod katero nastajajo nova veteranska in domoljubna društva in društva za vrednote slovenske osamosvojitve,
- posvečanjem večje pozornosti vrednotam civilnega sektorja v zadnjem obdobju.

Ko želi vaša interesna skupina vplivati na katero institucijo, na koga se najprej obrnete?

Večina predstavnikov sindikatov se s svojimi predlogi najprej obrne na določena ministrstva ali ministre (63,6 %), 27,3 % pa jih navaja, da je to odvisno od problema samega. Tisti, ki se obračajo na ministrstva, so za to navedli sledeče argumente:

- minister ima direkten vpliv na realizacijo njihovih želja ali zahtev,
- je tista oseba, s katero se pogajajo,
- pripravlja predloge zakonov, predpisov, uredb in drugih podzakonskih aktov in ima tudi inšpekcijske službe za nadzor izvajanja
- ministrstva so tista, ki lahko vplivajo na spremembe, ki se jih želi doseči.

Zadeva je po mnenju enega od anketiranih odvisna od problema predvsem zato, ker so le-ti večplastni. Mnenja predstavnikov drugih interesnih skupin so v tem oziru bolj razpršena, saj dva anketiranca (25 %) navajata, da se obrneta na ministrstva ali ministre, saj delajo na istem področju in je to v njihovi domeni. Po 1 (12, 5%) anketiranec pa navaja, da se obrnejo bodisi na:

- vlado, kabinet vlade ali predsednika vlade,
- na določene vladne urade in vladne organe,
- na strokovne sodelavce in svetovalce, ki naj bi bili med dobro obveščeni, na drugi strani pa odločanje ni v njihovi domeni in se je z njimi posledično lažje pogovoriti,

- na vplivne civilno-družbene organizacije, predvsem zaradi oblikovanja široke, skupne politike pri reševanju istovrstnih vprašanj in medsebojno povezanih oseb na tem področju,
- druge organizacije na področju interesnega organiziranja predvsem v kolikor obstaja skupni interes, ki ga potem vsak po svojih kanalih rešuje naprej.
- en anketiranec (12,5 %) navaja tudi, da je situacija odvisna od problema, s katerim se organizacija sooča, saj je problematika na njihovem interesnem področju obširna in raznolika, zato je reševanje le-te v pristojnosti različnih institucij. Opozarjajo na začasno ignoranco s strani vladnih resorjev, katero so uspeli spodbuditi z javnim pritiskom.

Sodelovanje med javnimi uslužbenci in interesnimi skupinami

Vsi anketiranci so se strinjali, da je sodelovanje med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci pomembno. Predstavniki sindikatov kot argumente navajajo, da takšno sodelovanje prispeva k oblikovanju in sprejemanju kvalitetnejših politik in odločitev, ki so bolj po meri in interesih ljudi, omogoča več stališč, več strokovnih mnenj in mnenj iz prakse ter posledično bolj trezno presojo in več spoštovanja in uresničevanja odločitev. Predstavniki drugih interesnih skupin v tem kontekstu navajajo, da se iz takšnega sodelovanja črpa večja legitimnost predlogov vladnih resorjev, poudarjajo izmenjavo izkušenj, krepitev medsebojnega zaupanja, pridobivanje strokovnih mnenj in posledično oblikovanje boljših in pravičnejših zakonskih rešitev.

Ali se je po vašem mnenju število skupin, ki delujejo na področju oblikovanja javnih politik, povečalo, zmanjšalo ali ostalo enako? Odgovor kratko pojasnite.

Število skupin se je povečalo - sindikati:

- Ker so ustanovljeni novi sindikati in nevladne organizacije, ki so aktivni na tem področju.
- Kriza sili ljudi k razmišljanju in povezovanju. Ne vem, če je to politika, je pa gibanje.
- Množijo se številni sindikati, zlasti v javnem sektorju, kar ne prispeva k večji učinkovitosti ali kakovosti pri oblikovanju javnih politik.
- Nastajajo novi sindikati, nekateri obstoječi se delijo, kar sicer ne krepi njihove moči, prej nasprotno.

- Več je nezadovoljstva in nezaupanja, tudi brezбриžnega odnosa je preveč.

Število skupin je ostalo enako - sindikati:

- tako je, ker je delo zahtevno; ni plačano za "delo v javnem interesu"

Število skupin se je zmanjšalo - sindikati:

- Zaradi načina obveščanja, posredovanja gradiv, pogovarjanja, dogovarjanja in spoštovanja in uresničevanja dogovorov.

Število skupin se je povečalo - druge interesne dejavnosti:

- Aktiviralo se je kar nekaj letalskih organizacij, s katerimi sodelujemo. AOPA, ZPLS
- gre za razcepljanje tako samih sindikatov, kakor tudi za določene interesne skupine, ki vse pogosteje nastajajo
- Pod vplivom dnevne politike nasajajo nova veteranska in domoljubna društva
- ustanovitev društva za Vrednote slovenske osamosvojitve
- v zadnjih letih se poklanja civilnemu sektorju zaradi pomembnih področij, s katerimi se ukvarja, več pozornosti.

Prosim, navedite interesne skupine na vašem področju, ki se jih spomnite:

Sindikati:

- Civilna iniciativa, sindikat, mladinska organizacija...
- Konfederacija reprezentativnih sindikatov Slovenije, Sindikat policistov Slovenije, ..
- sindikat
- ZSSS, Pergam, SVIZ, in ostali sindikati, CNVOS
- Sindikati in sveti delavcev
- Sindikati javnega sektorja Civilne pobude za ohranitev zdravstva, Šola po meri človeka itd.
- Sindikati, skupine za pravice državljanov
- Skupina drobnega gospodarstva, novi sindikati...
- ZDS,OZS,TZS

Druge interesne dejavnosti:

- nevladne organizacije - NVO
- Jadralni padalci in zmajarji Motorni piloti Akrobatsko letenje Modelarji klasični padalci jadralski piloti
- področje športa, civilna sfera, zveze
- ZPVD Sever, ZZB NOB, ZDVIS, Društvo TIGR, Zveza društev generala Maistra, Društvo Moris, ZSČ
- Zveza veteranov vojne za Slovenijo, Zveza združenj borcev za vrednote NOB Slovenije, Zveza društev vojnih invalidov Slovenije, Zveza društev civilnih invalidov vojn Slovenije, Zveza društev General Maister, Društvo TIGR Primorske, Zveza klubov in društev MORiS, Zveza društev za vrednote osamosvojitve...

Ko želi vaša interesna skupina vplivati, na katero institucijo se najprej obrnete? Prosim pojasnite, zakaj se obrnete prav na to institucijo/akterja.

Minister - sindikati:

- Ima direkten vpliv na realizacijo naših želja oz. zahtev
- ker se z njimi pogajamo
- Ker ta pripravlja predloge zakonov, predpisov, uredb in drugih podzakonskih aktov oz. ima tudi inšpekcijske službe za nadzor izvajanja
- Zato ker se večina naših tem navezuje na tematike, ki jih pokrivajo ministrstva (MDDSZ, MIZKŠ, MPJU, itd.) in se s tem razlogom obračamo na njih. Prav tako pa menimo, da so oni tisti, ki lahko vplivajo na spremembe, ki jih želimo doseči.

Visoki državni sekretarji, državni sekretarji - sindikati:

- v zgodnji fazi to deluje, kasneje se na vlado, ministre, pol stranke

Odvisno od problema - sindikati:

- Problem I so razing in večplastni

Določeni vladni uradi, vladni organi - druge interesne skupine

- Ker ima minister največjo moč in odgovornost pri večjih problemih.

Določena ministrstva / ministri - druge interesne skupine

- Ker je v njihovih domenah.

Strokovni sodelavci, svetovalci - druge interesne skupine

- zdi se mi, da so med dobro obveščeni in ker jim ni treba odločati, se je lažje z njimi pogovoriti

Vplivne civilno-družbene organizacije - druge interesne skupine

- zaradi oblikovanja široke, skupne, politike pri reševanju istovrstnih vprašanj, medsebojno povezanih oseb na tem področju

Druge organizacije na področju interesnega organiziranja - druge interesne skupine

- Način dela v Koordinaciji domoljubnih in veteranskih org. je dogovorjen za takšen način dela. V kolikor imamo skupni interes potem vsak po svojih kanalih rešujemo zadevo naprej.

Odvisno od problema - druge interesne skupine

- Problematika na našem interesnem področju je zelo obširna in raznolika, zato je reševanje le-te v pristojnosti različnih institucij. Po začasni ignoranci s strani vladnih resorjev smo šele z javnim pritiskom uspeli spodbuditi vladne resorje in parlament k reševanju problematike.

Zakaj menite, da je sodelovanje med interesnimi skupinami (javnimi uslužbenci) pomembno?

Sindikati:

- edino daje učinkovite zakone in njihovo izvedbo
- Službe morajo poznati utrip baze
- takšno sodelovanje prispeva k oblikovanju in sprejemanju kvalitetnejših politik in odločitev, ki so v tem primeru veliko bolj po meri in interesih ljudi.
- Za dobre rešitve je potrebnih več stališč in trezna presoja.

- Za pripravo boljših rešitev, za pridobitev strokovnih mnenj in mnenj iz prakse, za odpravo napak, izboljšanje ukrepov
- Zaradi spoštovanja in uresničevanja odločitev.
- zaradi uveljavitve pravic zaposlenih
- Zato, ker ministrstva pogosto ne poznajo izvedbe posameznih zakonov v praksi in zato je pomembno, da se posvetujejo s tistimi, ki imamo izkušnje z ljudmi na terenu. Tako lahko postane zakonodaja bolj življenjska in prijazna uporabnikom. Prav tako pa je pri nas ključnega pomena, da kot sindikat mladih opozarjamo na ciljno skupino mladih, ki pogosto drugje ne pride do besede in do dialoga s političnimi odločevalci.

Ostale interesne skupine:

- Iz takšnega sodelovanja se črpa večja legitimnost predlogov vladnih resorjev
- sodelovanje- partnerstvo je pomembno, ker se tako izmenjuje izkušnje, krepi medsebojno zaupanje in uskladi ukrepe na določenem področju
- To je edini možen način, da uradniki pridejo do relevantnih informacij, ki zadevajo določeno interesno skupino.
- V naši panogi (letalski šport) so največji strokovnjaki zbrani izven ministrstev, zato je sodelovanje nujno.
- V obojestransko korist - recipročnost.
- Veliko zakonskih rešitev bi bilo bistveno boljših, pravičnejših in učinkovitejših, če bi nas pravočasno povabili k sodelovanju oz. bi sprejemali naše pobude.
- za dobro državljanov in državljanek

Ali je po vašem mnenju javna uprava postala bolj odprta za delovanje interesnih skupin? Prosim, pojasnite, zakaj menite, da je prišlo do večje odprtosti.

Sindikati:

- Nekateri (žal le nekateri) ljudje v javni upravi so ugotovili, da je večja odprtost tudi njim v korist in prispeva k njihovi večji uspešnosti.
- Razvoj tehnologije in načina razmišljanja zaposlenih.
- Spletne strani
- Zaradi pritiska medijev in zaradi uporabe socialnih medijev. Zaradi krize - ker si javna uprava ne more več privoščiti, da ne bi komunicirala s predstavniki interesnih skupin, ker bi lahko bile posledice negativne (referendumi, protesti...). Sindikatom nam je sicer pogosto lažje priti do sogovornikov na vladni strani kot je to pri ostalih organizacijah. Ostaja pa vprašanje tega, kako se upošteva naša mnenja - torej ne le, da imamo možnost mnenje izraziti, temveč da se ga tudi upošteva.
- zaradi sodelovanja z interesnimi skupinami

Ostale interesne skupine:

- 1. zaradi zunanje prisile - sredstva EU za projekte 2. prenos izkušenj iz tujine
- Zaradi informatizacijskega razvoja in večjega poudarka na načelu transparentnega delovanja
- Zaradi večjih pritiskov v trenutni situaciji, ko se izraža vse več problemov.

Priloga D - Prošnja za izpolnjevanje anketnih vprašalnikov (poslana na MORS)

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
za družbene vede

Kardeljeva ploščad 5
1000 Ljubljana, Slovenija
telefon n.c. 01 58 05 100
dekanat 01 58 05 110
faks n.c. 01 58 05 101
dekanat 01 58 05 102
fdv.faculty@uni-lj.si
www.fdv.uni-lj.si



Ministrstvo za obrambo
Vojkova cesta 55
1000 Ljubljana

Valentin Hajdinjak, vodja kabineta

Datum: 24. avgust 2012

Zadeva: Prošnja za posredovanje ankete javnim uslužbencem Ministrstva obrambo

Spoštovani,

sem Maja Keržan in sem doktorska študentka 3. letnika, smer Javna uprava, na Fakulteti za družbene vede. Pripravljam doktorsko disertacijo z naslovom "Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev ter uporabnikov javnih storitev v procesih javnega odločanja." Za empirični del raziskave delam anketo med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih. Zanima me odprtost uprave (resornega ministrstva, na katerega se vaša IS največkrat obrne) do interesnih skupin (z resornega področja ministrstva) in uveljavljanje koncepta nove javne službe.

Na vas se obračam s prošnjo, da bi javnim uslužbencem MO v izpolnjevanje posredovali kratko anketo. Povezavo do spletne ankete vam pošiljam v prilogi elektronskega sporočila. Že vnaprej se vam iskreno zahvaljujem za vašo pomoč in sodelovanje. Naj še povem, da bodo rezultati uporabljeni za namen empirične raziskave doktorske naloge in bodo predstavljeni v agregirani obliki.

S spoštovanjem.


izr. prof.dr. Alenka Krasovec




Maja Keržan

MENTORICA

DOKTORSKA ŠTUDENTKA

Priloga E - Prošnja za izpolnjevanje anketnih vprašalnikov (poslana na MDDSZ)

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
za družbene vede

Kardeljeva ploščad 5
1000 Ljubljana, Slovenija
telefon n.c. 01 58 05 100
dekanat 01 58 05 110
faks n.c. 01 58 05 101
dekanat 01 58 05 102
fdv.faculty@uni-lj.si
www.fdv.uni-lj.si



Ministrstvo za delo, družino
in socialne zadeve
Kotnikova 28
1000 Ljubljana

Andraž Bobovnik, vodja kabineta

Datum: 24. avgust 2012

Zadeva: Prošnja za posredovanje ankete vsem javnim uslužbencem Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

Spoštovani,

sem Maja Keržan in sem doktorska študentka 3. letnika, smer Javna uprava, na Fakulteti za družbene vede. Pripravljam doktorsko disertacijo z naslovom "Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev ter uporabnikov javnih storitev v procesih javnega odločanja." Za empirični del raziskave delam anketo med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih. Zanima me odprtost uprave (resornega ministrstva, na katerega se vaša IS največkrat obrne) do interesnih skupin (z resornega področja ministrstva) in uveljavljanje koncepta nove javne službe.

Na vas se obračam s prošnjo, da bi vsem javnim uslužbencem MDDSZ v izpolnjevanje posredovali kratko anketo. Povezavo do spletne ankete vam pošiljam v prilogi elektronskega sporočila. Že vnaprej se vam iskreno zahvaljujem za vašo pomoč in sodelovanje. Naj še povem, da bodo rezultati uporabljeni za namen empirične raziskave doktorske naloge in bodo predstavljeni v agregirani obliki.

S spoštovanjem.


izr. prof.dr. Alenka Krašovec

MENTORICA




Maja Keržan

DOKTORSKA ŠTUDENTKA

Priloga F – Nekatera pomembna elektronska sporočila, vezana na empirični del doktorske naloge²⁶⁵

Od: **Maja**<majakerzan@gmail.com>

Datum: 09. julij 2012 07:03

Zadeva: Vprašalnik o odprtosti javnih uslužbencev v procesih oblikovanja javnih politik - mors

Za: glavna.pisarna@mors.si

Kp: breda.bunic@mors.si,soj@mors.si

Spoštovani,

sem Maja Keržan in sem doktorska študentka 3. letnika, smer Javna uprava, na Fakulteti za družbene vede. Pripravljam doktorsko disertacijo z naslovom "Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev ter uporabnikov javnih storitev v procesih javnega odločanja." Za empirični del raziskave delam anketo med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih. Zanima me odprtost uprave (vašega resornega ministrstva) do interesnih skupin (z vašega resornega področja) in uveljavljanje koncepta nove javne službe. Vljudno prosim Službo za strateško komuniciranje, da povezavo do spletne ankete posreduje vsem uslužbencem/zaposlenim Ministrstva za obrambo. Slednje pa lepo prosim, da si vzamejo čas in izpolnijo kratko anketo. Že vnaprej se jim iskreno zahvaljujem za odgovore. Rezultati bodo uporabljeni za namen empirične raziskave doktorske naloge in bodo predstavljeni v agregirani obliki. Na koncu bi se rada še enkrat zahvalila za dosedanjo pomoč in nasvete.

S spoštovanjem.

Maja Keržan

Povezava do spletne ankete: <http://www.1ka.si/a/17389>

²⁶⁵ Vsa elektronska sporočila so v doktorski disertaciji priložena s soglasjem pošiljatelj/naslovnikov.

Breda

16. jul.

Bunič <Breda.Bunic@mors.si>

Za meni

Sem izpolnila anketo in link posredovala še kolegom.

Prosim za povratno informacijo o uspešnosti nabiranja izpolnjenjih anket

LP Breda

Dne 11. september 2012 09:56 je Breda Bunič<Breda.Bunic@mors.si> napisal/-a:

Včeraj sem na kolegiju izkoristila priložnost za besedo, ki mi jo je dal g. minister in uradno pozvala prvi vodstveni nivo za ministrom, da se ustrezno odzove na vašo anketo. Povedala sem tudi, da je bil dosedaj izplen boren. Direktorji imajo navodilo, da prošnjo po izpolnitvi, delegirajo najmanj 20-im podrejenim. To znese 180 naslovnikov.

LP Breda

Vprašalnik o odprtosti javnih uslužbencev v procesih oblikovanja javnih politik -

MDDSZ

Prejeto x

Maja <majakerzan@gmail.com>

9. jul.

Za gp.mddsz, soj.mddsz, tadeja.pusnar, aleksandra.kli.

Spoštovani,

sem Maja Keržan in sem doktorska študentka 3. letnika, smer Javna uprava, na Fakulteti za družbene vede. Pripravljam doktorsko disertacijo z naslovom "Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev ter uporabnikov javnih storitev v procesih javnega odločanja." Za empirični del raziskave delam anketo med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih. Zanima me odprtost uprave (vašega resornega ministrstva) do interesnih skupin (z vašega resornega področja) in uveljavljanje koncepta nove javne službe. Vljudno prosim, da povezavo do spletne ankete posredujete vsem javnim uslužbencem na vašem ministrstvu. Slednje pa lepo prosim, da si vzamejo čas in izpolnijo kratko anketo. Že vnaprej se vam iskreno zahvaljujem za vaše odgovore. Rezultati bodo uporabljeni za namen empirične raziskave doktorske naloge in bodo predstavljeni v agregirani obliki. Obenem bi se rada zahvalila ge. Klinar za dosedanjo pomoč in nasvete.

S spoštovanjem.

Maja Keržan

Povezava do spletne ankete: <http://www.1ka.si/a/17389>



soj.mdds@gov.si

10. jul.

Za meni

Pozdravljeni,

vašo anketo smo posredovali sodelavkam in sodelavcem na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Želimo vam veliko uspeha pri pripravi doktorske naloge.

Lep pozdrav,

Gregor Resman

Služba za odnose z javnostmi

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

Kotnikova 28, 1000 Ljubljana

telefon: 01 369 78 11, 01 369 78 13

faks: 01 369 78 29

e-pošta: soj.mdds@gov.si

URL: <http://www.mdds.gov.si>

soj.mddsz@gov.si

4. sep.

Za meni

Pozdravljeni,

vašo anketo smo posredovali vsem zaposlenim na **MDDSZ**.

Lep pozdrav

Služba za odnose z javnostmi

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

Kotnikova 28, 1000 Ljubljana

telefon: 01 369 78 11, 01 369 78 13

faks: 01 369 78 29

e-pošta: **soj.mddsz@gov.si**

URL: <http://www.mddsz.gov.si>

soj.mddsz@gov.si

16. okt.

Za meni

Pozdravljeni,

na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve od septembra naprej potekajo pogajanja v okviru posebne pogajalske skupine ESS za reformo trga dela in pogajanja posebne pogajalske skupine ESS za pokojninsko reformo. Trenutno in tudi na splošno so najbolj aktivni predstavniki sindikatov in predstavniki delodajalcev (<http://www.ess.si/ess-ess-nsf/ekonomsko-socialni-svet/clani-ekonomsko-socialnega-sveta>). Najmanj aktivnih dveh ne moremo imenovati, ker bi naredili krivico vsaki od njih. Če aktivnosti zgoraj omenjenih zanemarimo, bi kot najbolj aktivni interesni skupini izpostavili ZDUS (Zveza društev upokojujencev Slovenije) in ŠOS (Študentska organizacija Slovenije).

Lep pozdrav

Služba za odnose z javnostmi

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

Kotnikova 28, 1000 Ljubljana

telefon: 01 369 78 11, 01 369 78 13

faks: 01 369 78 29

e-pošta: soj.mddsz@gov.si

URL: <http://www.mddsz.gov.si>

Na e-sporočila Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve se lahko naročite na

naslovu: http://www.mddsz.gov.si/nc/si/splosno/novice/narocniki_novic/prijava_na_e_novice/.

SEZNAM REPREZENTATIVNIH SINDIKATOV_JUNIJ 2012.doc

 49K Pogled Prenos

Metka 16. okt.

Grmek <metka.grmek@mors.si>

Za meni, breda.bunic

Spoštovana ga. Keržan,

lani in letos najpogosteje pobude naslavlajo in najtesneje z MORS sodelujejo:

Zveza slovenskih častnikov in

Gasilska zveza Slovenije.

Najmanj intenzivno je zadnji dve leti sodelovanje z:

Zveza policijskih veteranskih društev Sever in

Javni zavod Triglavski narodni park.

Lep pozdrav,

Meta Grmek

zaposilo - interesne organizacije



Metka 29. jun.


Grmek <Metka.Grmek@mors.si>


Za meni

Besedilo je v prilogi.

Lp, Meta Grmek

Priloge 2 — Prenesi vse priloge

 Maja-Kerzan.doc
49K Pogled Prenos

 Copy of sodelovanje_SV_drustva.xls
33K Pogled Odpri kot Googlovo preglednico Prenos

Interesne skupine (sindikati) in MDDSZ - prošnja za pomoč pri empiričnem delu doktorske naloge

Maja <majakerzan@gmail.com> 26. jun.

Za aleksandra.kli., gp.mddsz,

Spoštovani,

moje ime je Maja Keržan. Sem doktorska študentka 3. letnika, na Fakulteti za družbene vede, smer Javna uprava. Naslov moje doktorske naloge je "Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev ter uporabnikov javnih storitev v procesih javnega odločanja". Za empirični del moje raziskave imam namen narediti anketo med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci na ministrstvih. Glede na to, da me zanima odprtost/odzivnost javne uprave napram interesnim skupinam sem se odločila, da glede na že opravljene raziskave, izberem področje vašega ministrstva. Za IS pa sindikate. V prilogi vam pošiljam seznam sindikatov. Lepo bi vas prosila, če seznam pregledate ter mi sporočite, če je pravilni/zajema vse sindikate (seznam sem našla na vaši spletni strani). Obenem bi vas vprašala še za informacijo na koga naj se obrnem na vašem ministrstvu, glede možnosti reševanja ankete s strani javnih uslužbencev na vašem ministrstvu. Namreč, glede na to da raziskujem odprtost javne uprave (vašega resornega ministrstva) napram interesnim skupinam (z vašega resornega področja), bom anketo poslala tudi javnim uslužbencem na MDDSZ. Že vnaprej hvala za vašo pomoč.

S spoštovanjem,

Maja Keržan

041 976 787

Vprašalnik o participaciji interesnih skupin v procesih oblikovanja javnih politik - prošnja za izpolnitev ankete

Maja <majakerzan@gmail.com>

13. jul.

Za skp: zsc, skp: cgs, skp: zzbnoB, skp: zveza, skp: mitja.jankovic, skp: anton.donko, skp: gasilska.zveza., skp: info, skp: szs, skp: ivo.stajdohar1, skp: info, skp: info, skp: info, skp: info, skp: petervas.moris, skp: triglavski-nar., skp: spz, skp: bojan.majhenic, skp: neda, skp: sindikat, skp: info, skp: tajnistvo, skp: SVIZ, skp: sindikat.sifarm, skp: tajnistvo

Spoštovani predstavnik interesne skupine.

Sem Maja Keržan in sem doktorska študentka 3. letnika, smer Javna uprava, na Fakulteti za družbene vede. Pripravljam doktorsko disertacijo z naslovom "Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev ter uporabnikov javnih storitev v procesih javnega odločanja." Za empirični del raziskave delam anketo med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih. Zanima me odprtost uprave (resornega ministrstva, na katerega se vaša IS največkrat obrne) do interesnih skupin (z resornega področja ministrstva) in uveljavljanje koncepta nove javne službe. Na vas se ponovno obračam s prošnjo, da si vzamete čas in izpolnite kratko anketo. Res bi vas lepo prosila za izpolnitev. Povezavo do spletne ankete vam pošiljam v prilogi. Že vnaprej se vam iskreno zahvaljujem za vaše odgovore. Rezultati bodo uporabljeni za namen empirične raziskave doktorske naloge in bodo predstavljeni v agregirani obliki. S spoštovanjem.

Maja Keržan

Povezava do spletne ankete:

<http://www.1ka.si/a/17391>.

Prošnja za izpolnitev ankete - reprezentativnisindikati - Maja Keržan

Prejeto x

Maja <majakerzan@gmail.com>

19. jul.

Za skp: sindikat, skp: info, skp: tajnistvo, skp: SVIZ,

skp: sindikat.sifarm, skp: tajnistvo, skp: zsss, skp: pergam, skp: ks90, skp: neodvisnost.kn., skp: szs-alternativa, skp: zd.solidarnost, skp: info, skp: sindikat.szts, skp: fides, skp: info, skp: pss, skp: sns, skp: sids-ng, skp: sdzns, skp: tomo.lipnik, skp: peter.kosmac, skp: sdrs, skp: lilijana.erzen., skp: sindikat.sdp

Spoštovani predstavniki reprezentativnih sindikatov. Sem Maja Keržan in sem doktorska študentka 3. letnika, smer Javna uprava, na Fakulteti za družbene vede. Pripravljam doktorsko disertacijo z naslovom "Nova javna služba in demokratičnost uprave: participacija javnih uslužbencev ter uporabnikov javnih storitev v procesih javnega odločanja." Za empirični del raziskave delam anketo med interesnimi skupinami in javnimi uslužbenci, zaposlenimi na ministrstvih. Zanima me odprtost uprave (resornega ministrstva, na katerega se vaša IS največkrat obrne) do interesnih skupin (z resornega področja ministrstva) in uveljavljanje koncepta nove javne službe. Na vas se ponovno obračam s prošnjo, da si vzamete čas in izpolnite kratko anketo. Res bi vas lepo prosila za izpolnitev. Povezavo do spletne ankete vam pošiljam v prilogi. Že vnaprej se vam iskreno zahvaljujem za vaše odgovore. Rezultati bodo uporabljeni za namen empirične raziskave doktorske naloge in bodo predstavljeni v agregirani obliki. Na koncu dovolite, da samo še pojasnim, da je anketa sestavljena tako anonimno, da nimam vpogleda, kateri od sindikatov je že rešil anketo.

Zato vsakokrat pošljam vsem. Vsem, ki ste anketo v celoti že rešili se iskreno zahvaljujem.

S spoštovanjem.

Maja Keržan

Povezava do spletne ankete:

<http://www.1ka.si/a/17391>.