

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Monika Mandič

Kazalniki kot ključ do boljših javnih politik in vladanja

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Monika Mandič

Mentorica: izr. prof. dr. Simona Kustec Lipicer

Kazalniki kot ključ do boljših javnih politik in vladanja

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

Zahvala gre najprej mentorici, izr. prof. dr. Simoni Kustec Lipicer, za vse strokovne nasvete in pomoč. Ko se je kje zataknilo, ste mi z veseljem priskočili na pomoč – hvala vam!

Hvala tudi intervjuvancema, vajini odgovori so veliko pripomogli k nastanku tega dela.

Hvala tudi družini – pa smo dali čez še to! Iz srca hvala vsem vam za podporo.

Mitja, hvala da mi stojiš ob strani in verjameš vame!

Kazalniki kot ključ do boljših javnih politik in vladanja

V magistrskem delu smo preučili vlogo kazalnikov kot orodja, s pomočjo katerega bi lahko dosegli oblikovanje boljših javnih politik. Obravnavali smo zgodovinski razvoj uporabe kazalnikov, kjer smo izpostavili dejstvo, da so ti bili doslej prisotni v zgolj dveh fazah javnopolitičnega procesa, tj. implementacijski in evalvacijski fazi. Takšno razumevanje vloge kazalnikov smo v nalogi skušali preseči. Predstavili smo, kako naj uporaba kazalnikov poteka skozi celoten javnopolitičen proces ter utemeljili kakšne prednosti to prinaša. Izdelali smo »model dobrega kazalnika«, pri katerem smo izpostavili tri komponente (to so konceptualna in operacionalna opredelitev ter uporabna vrednost), ki so potrebne za opredelitev posameznega kazalnika kot dobrega. Nadaljnje, preučili smo tudi vlogo in pomen kazalnikov v aktualnih konceptih vladanja. To smo storili s pomočjo OMK in RIE. Analizirali smo skupini kazalnikov teh dveh orodij in skušali poiskati razlike in podobnosti med njima. Na podlagi tega smo nato opredelili vloge in funkcije, ki jih imajo kazalniki v okviru izbranih dveh primerov ter argumentirali, kakšno spremembo to prinaša v okvir javnopolitičnega procesa oziroma vladanja. Posvetili smo se tudi dejanskim učinkom uporabe kazalnikov, kjer smo kot ključni problem identificirali predvsem neupoštevanje informacij, ki jih s kazalniki dobimo, oziroma/in pomanjkanje diseminacije znanja.

Ključne besede: kazalniki, *governance*, odprta metoda koordinacije – OMK, RIA – *Regulatory impact assessment*.

Indicators as a key to better public policies and governance

In the following thesis we investigated the role of indicators as a tool to better public policies. We discussed its historical development where we highlighted the fact of indicators being so far present only in two stages of policy process, ie. implementation and evaluation. We tried to overcome such understanding of the role of indicators. In doing so the use of indicators through the whole policy process was presented. Moreover we identified the benefits of that kind of usage. We developed »the model of a good indicator« consisting of three components (conceptual, operative and use value), which are necessary in defining each indicator as good. Further, we examined the role and relevance of indicators in current concepts of governance by analysing RIA and OMC. We analyzed their sets of indicators and tried to identify the differences and similarities between the two of them. Based on this we then defined the roles and functions of indicators in these two tools and argued what kind of change this can bring within the scope of policy process and governance. We also focused on the actual effects of using the indicators, where we identified the ignoring of informations provided by indicators and lack of knowledge dissemination as a key problem.

Key words: indicators, governance, open method of coordination – OMC, Regulatory impact assessment – RIA.

KAZALO

1 UVOD	7
1.1 Opredelitev raziskovalnega problema.....	8
1.2 Raziskovalni cilji in namen naloge	10
1.3 Raziskovalna vprašanja in raziskovalni model.....	11
1.4 Metode in tehnike	12
1.5 Struktura magistrskega dela.....	13
2 KONCEPT GOVERNANCE IN SPREMENJENE OKOLIŠČINE OBLIKOVANJA POLITIK.....	13
2.1 Opredelitev vladanja (governance).....	13
2.2 Spremenjene okoliščine oblikovanja politik.....	16
3 JAVNOPOLITIČNI CILJI	17
3.1 Pristopi, ki zagovarjajo pomembnost postavljanja ciljev	17
3.2 Cilji in faze javnopolitičnega procesa	19
3.3 Kako od ciljev pridemo do kazalnikov javnih politik?.....	20
4 KAZALNIKI V JAVNIH POLITIKAH	23
4.1 Opredelitev pojma	23
4.2 Katere karakteristike mora imeti idealni kazalnik?	24
5 RAZVOJ UPORABE KAZALNIKOV V JAVNIH POLITIKAH.....	26
6 ZAKAJ UPORABLJATI KAZALNIKE OZIROMA KAJ NAM NJIHOVA UPORABA PRINAŠA?	28
6.1 Prednosti uporabe kazalnikov v javnih politikah	28
6.1.2 Pomanjkljivosti oziroma omejitve uporabe kazalnikov.....	29
6.2 Nameni uporabe kazalnikov v javnih politikah.....	31
6.3 Opredelitev vzrokov, ki so botrovali k širjenju uporabe kazalnikov v javnih politikah	35
6.3.1 Širjenje uporabe kazalnikov na druga področja.....	35
6.3.2 Širjenje uporabe kazalnikov na druge faze javnopolitičnega procesa	36
7 KAKO NAJ KAZALNIKE UPORABIMO?	37
7.1 Kako naj uporaba kazalnikov v vsaki od javnopolitičnih faz izgleda?	41
8 KAKO SO KAZALNIKI LAHKO ORODJE ZA OBLIKOVANJE BOLJŠIH JAVNIH POLITIK?	43
9 KAZALNIKI IN GOVERNANCE.....	45
9.1 Regulatory Impact Assessment - RIA	45

9.2 Odprta metoda koordinacije - OMK.....	47
9.3 Uporaba kazalnikov v okviru RIE in OMK.....	48
9.3.1 Analiza »kompleksnosti« kazalnikov RIA in OMK.....	50
9.4. RIA in OMK ter njuni kazalniki – podobnosti in razlike, priložnosti in ovire.....	53
9.5 Uporabnost modela dobrega kazalnika v primeru RIE in OMK.....	56
10 KAKŠNO VLOGO KAZALNIKI PREVZEMAJO V AKTUALNIH NAČELIH VLADANJA?	57
10.1 Vloga in funkcije, ki jih imajo kazalniki v aktualnih načelih vladanja.....	57
10.2 Kakšno spremembo so kazalniki vnesli v oblikovanje politik in s tem vladanju?	59
10.3 Dejanski učinki oziroma rezultati uporabe kazalnikov v okviru RIE in OMK.....	60
11 SKLEPNE UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK	63
LITERATURA	68
PRILOGE	74
PRILOGA A: KAZALNIKI RIE	74
PRILOGA B: KAZALNIKI OMK.....	82
PRILOGA C: INTERVJU Z DR. DAMJANOM LAJHOM.....	83
PRILOGA Č: INTERVJU Z DR. POLONCO KOVAČ	89

1 UVOD

Kazalniki so se kot sredstvo za spremljanje izvajanja javnih politik pojavili v poznih 60. letih 20. stoletja. Takrat se je namreč na strani države pojavila potreba po obstoju socialnih podatkov, ki bi identificirali probleme, ki bi jih bilo potrebno reševati, obenem pa bi bili tudi merilo uspeha teh programov (Hogwood in Gunn 1984, 80). Prav slednji razlog je bil zelo pomemben, saj so se v takratnem času (in pozneje) države soočale s tem, kar sta Pressman in Wildavsky (v Lajh 2007, 156) označila kot »implementacijski primanjkljaj«. V začetku 70. let so sprva v Združenih državah Amerike in nato še v Veliki Britaniji ugotavljali, da so vlade bile sicer dokaj uspešne pri uzakonjanju novih politik, a se pri izvajanju le-teh predvideni učinki niso pokazali. Preučevanje faze implementacije je tako s strani analitikov dobilo nov zagon in pomen (Lajh 2007, 156), v okviru le-te pa so svoje mesto dobili tudi kazalniki kot merilo tega ali/in kako dobro se sprejeta politika izvaja. Ključni element uspešne implementacije je namreč prav ta, da so aktivnosti, uporabljene pri izvajanju politike, specificirane in rezultati teh aktivnosti identificirani, pišeta Hogwood in Gunn (1984, 220). Informacije, ki je pridobimo, služijo ugotavljanju, ali se politika izvaja tako, kot je bilo zamišljeno, ali prinaša rezultate, ali storitve pridejo do tistih, ki so jim bili namenjeni. Poleg navedenega pa lahko ugotavljamo in razlagamo razlike med posledicami, ki jih prinesejo isti programi, ki pa so izvedeni v različnih pogojih, ter spremljamo ali se mogoče kažejo obrisi nekih širših družbenih sprememb na dolgi rok (Grdešić 2006, 133-134). Grdešić (2006, 133) tako poudari, da je potrebno v fazi implementacije razviti tehnike za spremljanje izvajanja politike, da se na ta način dokopljemo do informacij o učinkih, posledicah politike, ki pa nam bodo nato služile pri nadaljnjem odločanju. Monitoring, ki poteka s pomočjo indikatorjev, nam na ta način tako pomaga oceniti (tudi) stopnje skladnosti, odkriti nezaželene posledice, identificirati ovire in omejitve v implementaciji, piše Dunn (2008, 58). Taki podatki nam lahko potem služijo tudi v fazi evalvacije (Grdešić 2006, 134). Iz njih bomo lahko v okviru vrednotenja razbrali, ali nadaljevati ali opustiti program, politiko, ali (ne)izboljšati delovanje in programske postopke, ali dodati ali ovreči specifične programske strategije in tehnike, ali vpeljati podoben program na druga področja ipd. (Weiss v Kustec Lipicer 2007b, 187). Navedeno se sklada s tem, kar Parsons označi za temeljno idejo uporabe kazalnikov; ta (sicer na primeru socialnih indikatorjev) piše, da ideja uporabe le-teh leži v tem, da naj bi poročanje identificiralo probleme in izboljšalo tako oblikovanje politik kot tudi reševanje problemov, ki v zvezi s temi nastanejo (2005, 416). Enako meni tudi Kingdon (2003, 94), ki pa v okviru tega doda še opozorilo, da je pri določanju nekega stanja, ki ga identificirajo indikatorji kot

problemskega, pomembna tudi interpretacija – kazalniki namreč niso že dejstva sama po sebi. Informacije, ki prinašajo, morajo biti postavljene v kontekst in tako interpretirane v okviru tega.

1.1 Opredelitev raziskovalnega problema

V okviru tega dela želimo opredeliti (sodobni) pomen in vlogo kazalnikov v javnopolitičnem procesu ter ugotoviti, če/in v kakšni meri lahko kazalniki prispevajo k boljšemu, uspešnejšemu, učinkovitejšemu oblikovanju, spremljanju in vrednotenju javnih politik v okviru vlog, ki naj bi jih v javnopolitičnem procesu imeli. Nekaj teh smo že nanizali v okviru uvodne točke – dejali smo, da so kazalniki lahko orodje, s katerim se dokopljemo do informacij o učinkih, ki jih prinaša izvajanje neke javne politike, z njihovo pomočjo lahko odkrijemo tudi ovire, ali pa mogoče kakšne nepredvidene posledice, probleme. Vsi ti podatki nam potem služijo tudi pri vrednotenju politike ter pri nadaljnji redefiniciji problema oziroma pri oblikovanju nove javne politike.

Kot smo lahko razbrali, je vloga kazalnikov v okviru javnopolitičnega procesa pogosto (bila) zožena le na fazo implementacije oziroma monitoringa in evalvacije. V okviru teh so kazalniki videni kot sredstvo za spremljanje politik, rezultati spremljanja pa so nato v fazi vrednotenja uporabljeni kot merila za presojanje uspešnosti, učinkovitosti izbrane javne politike. Potreba po kazalnikih se je torej očitno razvila predvsem iz praktičnih razlogov: najprej je oblast v okviru faze implementacije želela z njimi zagotoviti, da se sprejete javne politike de facto izvajajo ter po drugi strani tudi sama želela na ta način presojati uspešnost, učinkovitost svojega dela. Tako pridobljene informacije pa so nato služile tudi v fazi vrednotenja politike. V splošnem lahko oboje opredelimo kot usmeritev k t.i. *evidence based* (na rezultatih utemeljeni) javni politiki (Sanderson 2002), ki ima dva namena: a) spodbujati odgovornost (oblasti) na podlagi rezultatov in b) spodbujati izboljšave skozi učinkovite politike in programe (Sanderson 2002, 3).

Kazalnice lahko uporabljamo za merjenje učinkov javnih politik. Informacije, ki jih na tak način pridobimo nam povedo, ali je politika dobra, ali zadostno rešuje nek problem itd. Vsak opredeljeni kazalnik, ki ga spremljamo, predstavlja nekakšen cilj, bi lahko dejali. Brez predhodno oblikovanih ciljev težko postavimo kazalnice, saj ne vemo, kaj naj merimo oziroma iz česa naj sklepamo, ali je neka politika uspešna ali ne. Pomembnost identificiranja ciljev še posebej poudarja racionalni model oblikovanja politik, ki izpostavi, kako pomembno je postavljanje ciljev, še preden izbiramo med možnostmi, ki naj bi neko vprašanje uredile

(Hogwood in Gunn 1984, 46). Hogwood in Gunn (1984, 150) se identificiranju ciljev še posebej posvetita s tem, ko poudarjata pomembnost le-tega za vse faze javnopolitičnega procesa - od iskanja tematik, ki bi se uvrstile na dnevni red (issue search), do filtriranja in definiranja tematik (issue filtration in issue definition) ter napovedovanja. Prav tako pa postavljanje ciljev povezujeta z izbiranjem oziroma analiziranjem možnosti (option analysis), implementacijo in evalvacijo ter tudi z nadaljnjim odločanjem o spreminjanju oziroma terminaciji politike (Hogwood in Gunn 1984, 150).

V pričujočem delu želimo torej raziskati celovito vlogo in pomen kazalnikov v javnih politikah oziroma v posamezni fazi javnopolitičnega procesa in tako na ta način prepoznati, ali/in kako vloga kazalnikov v javnih politikah presega fazi implementacije in evalvacije, na kar nakazujejo pravkar izpostavljena teoretska spoznanja. Izhajali bomo iz pomembnosti zastavitve javnopolitičnih ciljev in na tej osnovi kazalnikov za merjenje doseganja ciljev že na samem začetku, to je v prvi fazi javnopolitičnega procesa. Menimo, da lahko identifikacija ciljev v »zgodnejših« fazah javnopolitičnega procesa prispeva k najbolj optimalni izbiri kazalnikov, saj na podlagi tega, ker poznamo cilje, ki naj bi jih neka politika zasledovala, lahko tudi lažje opredelimo merila za merjenje le-teh – merila, s katerimi bomo dejansko merili postavljene cilje (pogosto se namreč zgodi, da s postavljenimi kazalniki ne merimo rezultatov neke politike oz. to merjenje ni relevantno za presojanje njene uspešnosti, učinkovitosti ipd.). Pri tem pa bomo teoretsko oporo iskali v konceptih, kot so *goal-attainment* (npr. evalvacija, Vedung 2008, 37), *management by objectives* (Vedung 2008, 28-29), *performance management* (Hughes 2003), *evidence based policy* (Howlett 2009).

V okviru opredeljenega namena magistrskega dela želimo preveriti kakšno vlogo imajo kazalniki v aktualnih načelih vladanja (*governance*). Namreč, potreba po kazalnikih se je razvila v času t.i. realistične percepcije vlade (*government*), kot to obdobje poimenuje Kennett (2010, 20). V nalogi želimo preveriti, na kakšen način oziroma kakšna vloga se kazalnikom pripisuje v okviru koncepta vladanja, ki ga McCarneyjeva, Halfani in Rodriguez (v Brezovšek in Bačlija 2010, 25) definirajo kot pojem, ki se »nanaša na razmerja (odnose) med civilno družbo in državo, med vladajočimi in vladanimi, med oblastniki in neoblastniki«. Koncept vladanja naj bi prinesel nove načine reševanja problemov in odločanja, ki naj bi zapolnili praznine, ki jih je po mnenju Fischerja (2006b, 19) ustvaril neuspeh tradicionalnih norm. Gre predvsem za poudarek na t.i. deliberativnem oziroma participatornem sodelovanju vseh zainteresiranih skupin in tudi državljanov posameznikov v procesih javnih politik, kar prinaša

bolj fleksibilne in demokratične načine odločanja (Fischer 2006b, 19; a to je sicer le eden od vidikov pojma vladanja, ki pa se tudi najpogosteje omenja). V okviru deliberativnega vladanja je poudarek tako dan izmenjevanju mnenj in argumentov, kar prispeva k bolj ozaveščenemu in verodostojnemu odločanju (Metze 2011, 32). Prav v slednjem, torej boljšem vladanju nasploh, pa tiči tudi pomen teorij vladanja – kako z dodajanjem elementov, kot je npr. širša vključenost akterjev v procesu oblikovanja politik, prispevati h kakovostnejšim javnim politikam.

Ugotoviti želimo, koliko lahko prav kazalniki doprinesejo k doseganju sodobnih principov vladanja, kot smo jih pravkar opredelili. Potreba po kazalnikih se je razvila iz odgovornosti demokratične oblasti do dela, ki ga opravlja, v nalogi pa bomo ugotavljali, ali se v okviru tega kažejo kakšne spremembe, glede na to, da je prišlo do sprememb v dojetju moči države in njenega delovanja. Zanimalo nas bo predvsem, kako so kazalniki dojeti v procesih oblikovanja, izvajanja in vrednotenja javnih politik in kakšen potencialni vpliv ima to na nove koncepte vladanja. V okviru ugotavljanja tega bomo preučili tudi nekatere od trenutnih praks, kot sta presojanje učinkov predpisov oziroma Regulatory impact assessment (RIA) in odprta metoda koordinacije (OMK). Vrednost kvantitavnih elementov slednje, med katere uvrščamo tako cilje kot tudi kazalnike, sta v svojem delu že nakazala Lajh in Štremfel (2011, 68). Na podlagi izbranih dveh primerov bomo ugotavljali to, kar je pravzaprav tudi temeljni cilj te naloge: preučiti, kakšno spremembo sta sistema indikatorjev, uporabljena v izbranih dveh primerih, vnesla v način oblikovanja in izvajanja javnih politik in s tem tudi javnopolitičnega vladanja.

Relevantnost naloge izvira iz dejstva, da kazalniki do sedaj niso bili obravnavani v takšni luči. Navkljub velikemu številu prispevkov o tem, kako so se spremenili načini odločanja v okviru koncepta vladanja in kakšne posledice to prinaša, obstaja o vlogi in pomenu indikatorjev v teh procesih določena teoretska praznina, ki jo nameravamo s tem magistrskim delom zapolniti.

1.2 Raziskovalni cilji in namen naloge

Raziskovalni cilji magistrskega dela so:

- opredeliti, kaj so kazalniki v javnih politikah, zakaj je njihova uporaba potrebna in k čemu lahko prispeva;
- orisati njihov zgodovinski razvoj;
- naštetih namene, s katerimi jih različni javnopolitični akterji uporabljajo;

- pojasniti, kako lahko kazalnike uporabimo v vseh fazah *javnopolitičnega* procesa in k čemu tako ravnanje prispeva;
- ustvariti »model dobrega kazalnika«;
- ugotoviti, na kakšen način torej lahko kazalniki vplivajo na aktualne koncepte vladanja, kot se kažejo skozi izbrana dva primera RIE in OMK;

Kazalniki bodo v okviru te naloge povzdignjeni na višjo raven – skušali bomo namreč raziskati, ali 1.) je (pravilna) uporaba kazalnikov smiselna tudi v okviru drugih faz javnopolitičnega procesa in 2.) ali to lahko prispeva k oblikovanju boljših javnih politik. Da nas tako ravnanje lahko pripelje do boljših javnih politik utemeljuje tudi uporaba ciljnega pristopa k oblikovanju politik, na podlagi katerega bomo predvidevali, da identifikacija in oblikovanje ciljev na začetku javnopolitičnega procesa prispeva k boljšemu opredeljevanju kazalnikov in na ta način tudi k boljšim javnim politikam, saj natančno vemo, kaj želimo (s tem ko opredelimo splošne cilje, namen) in na kakšen način (s tem ko opredelimo kazalnike, ki merijo konkretne zadeve, na podlagi katerih nato sklepamo, ali so cilji bili doseženi). Drugi razlog pa izhaja iz koncepta (deliberativnega) vladanja, namreč temeljni namen le-tega je na podlagi vključitve čim več različnih mnenj in argumentiranega odločanja prispevati h kakovostnejšim javnim politikam. Na tem mestu poudarjamo, da je prav strmenje k slednjim temeljni pomen tega dela, saj smo mnenja, da so kazalniki lahko orodje, ki bi k temu pripomoglo.

1.3 Raziskovalna vprašanja in raziskovalni model

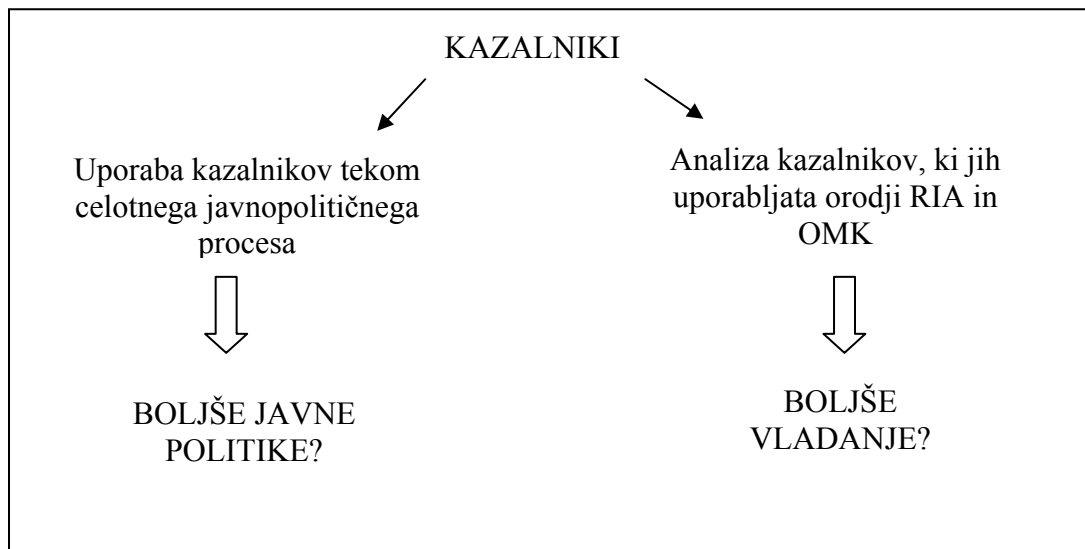
Za namene preučevanja smo si zastavili naslednji izhodiščni raziskovalni vprašanja:

- 1.) Ali in kako so kazalniki lahko orodje za celovito oblikovanje boljših javnih politik?
- 2.) Kakšno vlogo kazalniki prevzemajo v aktualnih razmerah vladanja oziroma kdo in kakšen pomen jim pripisuje v posameznih fazah javnopolitičnega procesa?

Kako lahko prisotnost kazalnikov v javnopolitičnem procesu pripomore k oblikovanju boljših javnih politik, bomo preverjali s pomočjo obstoječih teorij in konceptov, ki se nanašajo na vlogo oziroma pomen kazalnikov v javnih politikah, ki jih bomo dodatno nadgradili. Da prisotnost kazalnikov v javnopolitičnem procesu lahko pripelje do boljših javnih politik, bomo utemeljevali s pomočjo samih javnopolitičnih faz oziroma »dogajanja« v vsaki od njih – nakazali bomo, kako lahko proces oblikovanja, izvajanja in vrednotenja javnih politik izboljšamo, če imamo vzpostavljene kazalnike. Kakšno vlogo kazalniki prevzemajo v

aktualnih razmerah vladanja, bomo preverjali s pomočjo analize orodij RIA in OMK. Namreč, obe orodji uporabljata kazalnike za doseg cilja izboljšanja javnih politik.

Slika 1.1: Raziskovalni model za preučevanje potenciala kazalnikov kot ključa do boljših javnih politik in vladanja



1.4 Metode in tehnike

Raziskava, ki jo bomo za namene tega magistrskega dela opravili, bo bolj teoretske narave. Pri tem bo ključen cilj tako predvsem gradnja utemeljene teorije, saj v okviru tega področja obstaja teoretska praznina. Spoznavni cilj raziskave bo torej predvsem potrjevanje oziroma/in dopolnjevanje ter izgrajevanje teorije. Napisanemu ustreza torej akademska zvrst analize javnih politik, katere značilnosti so osredotočenost na teorijo, način analize pa je razlaga, s ciljem razumevanja javnih politik (Fink Hafner 2007, 23). A raziskava bo imela tudi primesi uporabniško naravnane analize javnih politik, s tem ko bomo v raziskovanje vključili tudi preučitev sodobnih praks kot sta OMK in RIA – govorimo tako lahko o znanju »o« in »v« javnopolitičnem procesu.

Pri raziskovanju bomo uporabili naslednje metode in tehnike zbiranja in analize podatkov:

- pregled literature, v okviru katere bomo preučili temeljna obstoječa teoretska spoznanja in obenem na podlagi teh tudi zasnovali idealni model;
- metodo zgodovinske analize, s pomočjo katere bomo orisali začetke in nadaljnji razvoj uporabe kazalnikov;
- izgradnja modela;
- ugotavljanje uporabnosti modela dobrega kazalnika v primeru RIE in OMK;

- analizo javnopolitične dokumentacije, na podlagi katere bomo iskali podatke, informacije o strukturi, delovanju OMK in RIE;
- polstrukturiran intervju o kazalnikih RIE in OMK s strokovnjakoma na tem področju: dr. Damjanom Lajhom o dejanskih učinkih OMK in dr. Polonco Kovač o rezultatih, ki jih je prinesla RIA.

1.5 Struktura magistrskega dela

Naloga bo v skladu z izraženim namenom in opredeljenimi raziskovalnimi cilji skušala pojasniti kaj sploh kazalniki so in čemu služijo. Pred samo opredelitvijo le-tega, bo nekaj besed namenjenih tudi definiranju pojma *governance* in opisu spremenjenih okoliščin vladanja. Nadaljnje, utemeljili bomo, zakaj v javnih politikah potrebujemo cilje. Preko povezave, ki obstaja med cilji in kazalniki, bomo tematiko postopoma ožili na glavni predmet preučevanja, tj. na kazalnike. Orisali bomo njihov zgodovinski razvoj uporabe. Zanimalo nas bo čemu in kdaj so se pojavili, na katerih področjih, kako se je njihova uporaba širila ipd. Temelj naloge bo predstavljal pregled faz javnopolitičnega procesa. V okviru vsake bomo opredelili aktivnosti povezane s kazalniki – na ta način bomo utemeljevali, kako lahko prisotnost kazalnikov v vsaki od faz javnopolitičnega procesa pripomore k oblikovanju boljših javnih politik. Drugi del naloge bo osredotočen na preučevanje vloge kazalnikov v okviru aktualnih pogojev vladanja. Z analizo obstoječih praks (OMK in RIE), bomo ugotavljali kakšen pomen in vpliv imajo kazalniki na vladanje danes. V zaključnem delu naloge bomo pridobljene informacije še enkrat strnjeno predstavili ter jih tudi interpretirali v kontekstu njihovega doprinosa k boljšim javnim politikam in vladanju.

2 KONCEPT GOVERNANCE IN SPREMENJENE OKOLIŠČINE OBLIKOVANJA POLITIK

2.1 Opredelitev vladanja (*governance*¹)

Pojem *governance* se je pojavil v zadnjem desetletju 20. stoletja, pišeta Pierre in Peters² (2000, 1). A kljub njegovi pogosti uporabi, ne poznamo njegove definicije *per se*, saj si avtorji niso enotni glede njegovega pomena. Mogoče pa je prav to – torej nejasnost, netočnost

¹ V nalogi bomo zaradi lažjega razumevanja uporabljali kar angleški izraz *governance*, ki pa se sicer v slovenščino prevaja kot vladanje, tudi vladovanje.

² Kljub temu je potrebno opozoriti, da to ne pomeni, da je *governance* nov izraz. Pierre in Peters (2000, 1) pravita, da ga poznamo že iz 14. stoletja. Termin kot tak je torej star, je pa pomen, ki se mu ga pripisuje, nov (takrat se je s terminom označevalo kraljeve uradnike, ne pa sam sistem vladanja kot tak).

oziroma možnost široke aplikacije pojma – tisto, kar je ta pojem naredilo tako popularen, preišljujeta Pierre in Peters (2000, 1). Za razliko od koncepta *government*, se namreč *governance* nanaša na širok nabor institucij in razmerij, vključenih v proces vladanja (Pierre in Peters 2000, 1). Sam pojem je bolj kot ne »umbrella« (dežnik) koncept, ki pod svojim okriljem združuje fenomene vse od javnopolitičnih omrežij do javnega menedžmenta (Pierre in Peters 2000, 14).

Hill (2009, 20) piše, da lahko govorimo predvsem o dveh pojavih oziroma vzrokih za prehod od *government*-a k *governance*-u³, to sta vse večja pomembnost supra-nacionalnih teles in spremembe znotraj države, predvsem izgubljanje nekaterih njenih funkcij in moči (*hollowing out the state*). Uporablja se kot opisna oznaka za spreminjajočo se naravo javnopolitičnega procesa, na vse večjo raznolikost terenov in igralcev, vpletenih v oblikovanje javnih politik, in nas tako opozarja, da je potrebno upoštevati vse akterje, ne le tistih iz izvršilne veje oblasti (Richards in Smith v Hill 2009, 20). In pa še – ti igralci ne prihajajo nujno iz nacionalne ravni, zato je treba biti pozoren tudi na igralce zunaj države (Hill 2009, 20).

Ko Pierre in Peters v svojem delu *Governance, Politics and the State* (2000) opisujeta koncept *governance*-a, se pravzaprav tudi sprašujeta, zakaj je pojem (še)le zdaj pridobil toliko na pomenu. Iz tega naslova tako obravnavata kar nekaj pojavov, ki so sprožili potrebo po novih oblikah vladanja. A ne le to, ali pa pravzaprav zaradi tega, novo konceptualizacijo odnosov med državo in družbo so zahtevale tudi spremembe v družbi sami (Pierre in Peters 2000, 51). Omenjena avtorja tako obravnavata naslednje pojave, ki so prispevali k povečanemu trenutnemu interesu o novih oblikah vladanja⁴ (Pierre in Peters 2000, 50-67):

- upad finančnih resursov države;
- ideološki premik od politike k trgu;
- globalizacija;
- neuspeh države (posebej v 80-ih in 90-ih letih 20. stoletja);
- pojav novega javnega menedžmenta;
- spremembe v družbi;
- nove oblike vladanja (regionalne in globalne organizacije so pridobile na moči);

³ Kljub temu, da trenutno govorimo, kot da je prišlo do prehoda od *government* k *governance*, je potrebno opozoriti, da to ne pomeni, da sam pojem *government* ne obstaja več. Prehod k *governance* se je zgodil predvsem na ravni sistema oziroma načina vladanja. Sam pojem *government* pa se še vedno uporablja za označevanje avtoritete, veljave pravil in ljudi, ki so na oblasti (več o tem glej Hughes 2010, 90). *Government* je formalni aparat družbe, ki lahko uveljavlja svojo voljo tudi s silo. A samo vladanje, v smislu *governance*, pa lahko poteka tudi brez *government* (Hughes 2010, 90).

⁴ Na tem mestu jih bomo zgolj omenili, za več o tem glej Pierre in Peters 2000, 50-67.

- zapuščina tradicionalne politične odgovornosti.

Skupni imenovalec vseh procesov je, kot pišeta Pierre in Peters (2000, 68), dejstvo, da država nima več monopola nad znanjem, niti nad ekonomskimi in institucionalnim viri, potrebnimi za vladanje. A to ne pomeni, da države ne potrebujemo več – ta še vedno ostaja glavno pogonsko kolo za uresničevanje kolektivnih interesov družbe, a ta svojo vlogo prilagaja družbi poznega 20. oziroma zgodnjega 21. stoletja (Pierre in Peters 2000, 68).

Podobno se tudi Bevir in drugi (2003, 13) ukvarjajo z *governance* kot s pojmom, pod katerim naj razumemo spreminjajočo se vlogo države v industrijskih družbah. Sprememba se kaže predvsem v spremenjenem razmerju med državo in družbo, ki pa je po mnenju Pierra in Petersa (2000, 48) pravzaprav paradoks. Na eni strani namreč javnost še vedno zahteva, da vlada izvaja določeno kontrolo nad procesom in rezultati vladanja. Na drugi strani pa se ta ista javnost pravzaprav upira omenjeni vladni kontroli. A kljub temu lahko govorimo o obstoju bolj participativnega sistema vladanja, le vedeti moramo, da to nujno ne pomeni zmanjšane moči države oziroma vlade. Kar pa ta koncept pomeni je, da sta država in družba med seboj povezani v procesu vladanja (Pierre in Peters 2000, 49).

Pojasnili smo, da se vladanje pogosto povezuje z večjo vpletenostjo igralcev v javnopolitičnem procesu, a s tem sam pomen tega pojma še zdaleč ni razjasnjen. Pierre in Peters (v Hill 2009, 20) namreč ugotavljata, da se pojem uporablja tako za opis empiričnih fenomenov, kot tudi za opisovanje tega, kako ti fenomeni delujejo. Nekateri pisci tako poudarjajo spremembo od *government* k *governance* zaradi nove realnosti, medtem ko drugi termin uporabljajo za analiziranje tega, kako pravzaprav se ti procesi spreminjajo. Pogosto se tudi omenja razlikovanje med pojmom *governance* kot strukturo in procesom. O *governance* kot strukturi govorimo takrat, ko imamo v mislih hierarhije, trg, omrežja in skupnosti – vse to so namreč strukture, ki naj bi reševale družbene probleme, a vsaka na svoj način, značilen za njihovo delovanje. Ko o *governance* govorimo kot o procesu, imamo v mislih predvsem interakcije med strukturami – pogosto se v okviru tega omenjata usmerjanje (države) in koordinacija (po Pierre in Peters 2000, 14-23).

Kljub temu da sam pojem torej nima enotne definicije, pa je jasno nekaj – ko govorimo o *governance*, govorimo o spremembah (Daly v Kennett 2010, 20). V literaturi se največkrat navaja sprememba od realistične percepcije vlade, kjer je bil svet urejen izključno teritorialno, k novemu vladanju. Če je bila prej vladajoča uprava glavni akter v javnopolitični areni, v

kateri je potemtakem obstajala tudi jasna hierarhija in je vladanje bilo organizirano od zgoraj navzdol, temu ni več tako. V javnopolitični areni je sedaj gneča, meje med javnim in zasebnim niso več opazne (Kjaer; Newman v Kennett 2010, 20).

2.2 Spremenjene okoliščine oblikovanja politik

Löffler (2009, 215) piše, da sta odločanje o javnih politikah in produkcija javnih storitev v zadnjih 15. letih prešla skozi pomembne spremembe, predvsem na račun bolj fragmentirane države ter pričakovanih državljanov po (več) informacijah, boljši komunikaciji in pripravljenosti nekaterih, da se celo aktivno vpletene v odločanje. Rezultat navedenega je spremenjeno delovanje javnih teles, ki se sedaj morajo ozirati tudi na zunanje deležnike in ne več skrbeti le za dobro delovanje notranjih procesov zato, da bodo postavljeni cilji doseženi (Löffler 2009, 215).

Skladno s tem, da *governance* predvideva, da kolektivnih problemov ne morejo več reševati le javne institucije, sam pojem oblikovanja javnih politik spreminja v proces, v katerega so vpleteni številni akterji, ter v proces, kjer so prakse kot mediacije, arbitražna in samoregulacija, lahko bolj učinkovite kot poseganje oblasti. S tem postajajo vse bolj pomembna tudi neformalna pravila (etični kodeksi, navade, tradicija) poleg formalnih, seveda. Poleg pomembnosti rezultatov in vložkov pa je priznana veljavnost tudi konceptom, kot so transparentnost, integriteta, vključenost. A pri tem ne smemo pozabiti, da je proces kot tak po naravi političen, saj si vpleteni akterji prizadevajo za uresničevanje svojih interesov (Löffler 2009, 217-218).

Pri oblikovanju politik v okviru *governance* na veljavi pridobivajo javnopolitična omrežja. Država v teh nima več monopolne vloge, temveč je le eden od akterjev. Če hoče v ospredje potisniti svoje interese, se mora za uveljavitev teh pogajati z drugimi akterji. In če še enkrat poudarimo, kot Koenig – Archibugi (v Kennett 2010, 19), reševanje problemov ni več domena centralne avtoritete, ki je bila sposobna vsiliti rešitve na podrejene agencije in posameznike, ampak je rezultat interakcije številnih akterjev, ki imajo pogosto različne interese, vrednote, vire moči ipd.

Oblikovanje javnih politik ni več lahka naloga, kot je prej bila, trdi Peters (2010, 41). Ne le zaradi večjega števila akterjev, ki sodelujejo pri odločanju, temveč tudi zaradi tega, ker za razliko od formalnih institucij večina ostalih vpletenih igralcev nima vzpostavljenih jasnih pravil odločanja. Odločitve, ki so rezultat pogajanj, so velikokrat najnižji skupni imenovalci

(Scharpf v Peters 2010, 41), ali pa jih sploh ni (Peters 2010, 41). Kljub temu pa naj bi koncept vladanja prinesel nove načine reševanja problemov in odločanja, ki naj bi zapolnili praznine, ki jih je po mnenju Fischerja (2006b, 19) ustvaril neuspeh tradicionalnih norm. Kot rečeno, gre predvsem za poudarek na decentraliziranem sodelovanju državljanov, ki prinaša bolj fleksibilne in demokratične načine odločanja (Fischer 2006b, 19). V okviru deliberativnega vladanja je poudarek tako dan izmenjevanju mnenj in argumentov, kar prispeva k bolj ozaveščenemu in verodostojnemu odločanju (Metze 2011, 32). Kot tudi piše Kustec Lipicer (2011, 3), je konstantno sodelovanje in izmenjevanje zamisli ter interesov med avtoritetami na vseh političnih nivojih in vsemi možnimi zainteresiranimi družbenimi skupinami ključna za bodoč uspeh demokracije in obstoječih struktur avtoritet. Če je bilo prej (v času *government*) dovolj, da je oblast le vladala, temu ni več tako: njena naloga je, da se posvetuje z vsemi in šele nato opravlja svoje funkcije; in če je demokracija prej, bolj kot ne, pomenila zgolj demokratičnost delovanja v okviru političnih elit, se sedaj ta razširja na delovanje med elitami ter družbo.

3 JAVNOPOLITIČNI CILJI

Večina piscev o javnih politikah se strinja o pomembnosti ciljev politike (Hogwood in Gunn 1984, 22). Prednosti njihove uporabe naj bi bile naslednje (Hogwood in Gunn 1984, 157-158):

- dajejo smisel in smer za delovanje organizaciji, politikam, programom;
- ker se organizacija oziroma/in ljudje trudijo za doseganje opredeljenih ciljev, jim ti predstavljajo sredstvo za integracijo ter enotnost;
- obstoj ciljev legitimira in podpira monitoring ter nadzor uspešnosti delovanja.

Kljub pozitivnim učinkom, ki naj bi jih opredeljevanje ciljev prineslo, pa so le-ti v vsakodnevnem oblikovanju politik redko specificirani⁵ (Lindblom v Hogwood in Gunn 1984, 52), čeprav so se razvili številni pristopi, ki poudarjajo njihovo prisotnost v javnopolitičnem procesu. Našteli jih bomo v naslednjem poglavju.

3.1 Pristopi, ki zagovarjajo pomembnost postavljanja ciljev

Poznamo več pristopov, ki v svojih predpostavkah zagovarjajo pomembnost specificiranja ciljev. Prvi tak je **racionalni model oblikovanja politik** (oziroma eden od dveh tipov takega

⁵ Problematično pa je tudi to, da so postavljeni cilji lahko različni od dejanskih, pogosto pa so tudi medsebojno nezdržljivi, lahko pa se tudi skozi čas spremenijo (podrobneje v Hogwood in Gunn 1984, 155-157).

oblikovanja javnih politik), ki poudarja, kako pomembno je cilje opredeliti pred izbiro alternative za reševanje določenega problema (Hogwood in Gunn 1984, 46). Pojavlja se predvsem v menedžerskih tekstih o oblikovanju politik in je pristop, ki se ga pogosto omenja pri reformah javnega sektorja (Hogwood in Gunn 1984, 46). Racionalen oblikovalec politik naj bi tako deloval po naslednjih korakih (Lindblom v Hogwood in Gunn 1984, 46-47)⁶:

- a. definiranje in rangiranje njegovih (glavnih) vrednot;
- b. specifikacija ciljev, ki so skladni s temi vrednotami;
- c. identifikacija vseh možnosti oziroma sredstev za doseganje opredeljenih ciljev;
- d. predvidevanje posledic nabora možnosti in primerjanje teh med seboj;
- e. izbor možnosti, ki bi maksimizirale najpomembnejše vrednote.

Naslednji, katerega bomo na kratko omenili, je ***management by objectives***. Vedung (2008, 28) piše, da je obravnavani pristop sestavljen iz treh elementov, ki skupaj predstavljajo dobro prakso menedžmenta v vladi. Ti elementi so (Vedung 2008, 28):

- 1.) postavljanje jasnih ciljev;
- 2.) participativnost pri odločanju o javnih politikah;
- 3.) objektivni odgovor (*feedback*) o doseženih rezultatih.

Pristop torej na prvo mesto postavlja postavljanje ciljev, ki morajo biti jasni, merljivi in biti morajo vsebinski ter se nanašati na rezultate (Vedung 2008, 28). Pri vzpostavljanju teh je pomembno, da poleg vrhnjega menedžmenta sodelujejo tudi ostali zaposleni, vse do najnižjih hierarhičnih ravni organizacije. Tako delovanje bo namreč prispevalo k oblikovanju bolj specifičnih ciljev na vseh ravneh. Nazadnje, pomembno je tudi spremljanje napredka doseganja ciljev ter evalvacija rezultatov. Rezultati morajo biti sporočeni tako najvišjim, kot tudi najnižjim slojem v organizaciji. V skladu s tem pristopom bodo le-ti reagirali na te rezultate in skladno z njimi prilagodili svoje vedenje⁷ (Vedung 2008, 28).

Tretji pristop je ***goal-attainment***. Če se do sedaj omenjena pristopa osredotočata na pomembnost postavljanja ciljev na začetku javnopolitičnega procesa, pa se sedaj obravnavani pristop omenja predvsem v povezavi z evalvacijo (torej na koncu javnopolitičnega procesa). Glavno vprašanje, na katerega iščemo odgovor v okviru tega pristopa je tako: Ali so doseženi

⁶ Tudi Kingdon (2003, 78) se strinja, da je naloga racionalnega oblikovalca politik ta, da najprej jasno opredeli cilje, nato pa še določi nivo zadovoljivega doseganja ciljev (do katerega se bo politika še ocenila kot uspešna, na primer).

⁷ Podrobneje o tem glej Vedung 2008, 29.

rezultati v skladu s postavljenimi cilji? (Vedung 2008, 37). Ne glede na to, pa tudi ta pristop opozarja tudi na samo identifikacijo ciljev ter na njihovo merljivost (Vedung 2008, 37)⁸.

V literaturi in praksi pogosto zasledimo tudi t.i. *performance management*, ki se ga poslužujejo tako organizacije iz zasebnega, kot tudi javnega sektorja (ta se omenja predvsem v povezavi z t.i. novim upravljanjem javnega sektorja). Ključni poudarek tega pristopa leži v poudarjanju merjenja rezultatov s t.i. *performance* indikatorji, ki se seveda morajo čim bolj približati postavljenim ciljem (Hughes 2003, 157). Nanaša se predvsem na fazo monitoringa.

Čeprav ga bomo podrobneje obravnavali v nadaljevanju, pa velja tudi na tem mestu omeniti še *evidence-based* oblikovanje politik, ki ravno tako opozarja na oblikovanje ciljev in uporabo kazalnikov.

3.2 Cilji in faze javnopolitičnega procesa⁹

Že na podlagi do sedaj obravnavanih pristopov, ki vsi poudarjajo pomembnost ciljev, smo lahko razbrali, v katerih fazah javnopolitičnega procesa imamo opravka z njimi. V tem poglavju bomo predstavili možnosti o tem, kako so lahko cilji prisotni v vsaki od faz javnopolitičnega procesa in kakšne so njihove vloge znotraj teh. Dogajanje povezano s cilji je iz stališča naloge pomembno zato, ker lahko le s pravilno postavljenimi, razumljenimi in operacionaliziranimi cilji dejansko ustrezno oblikujemo kazalnike.

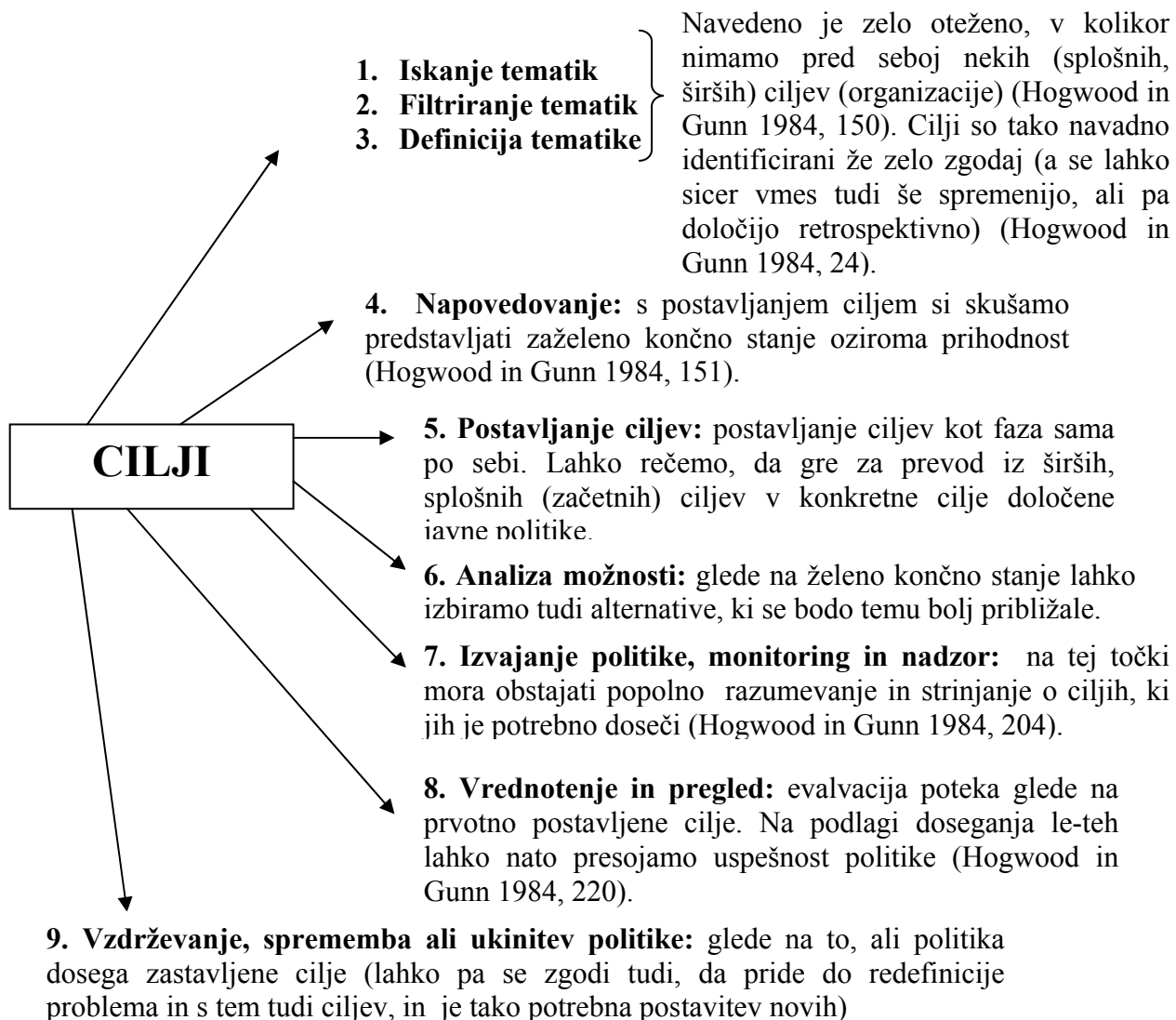
Hogwood in Gunn (1984, 4) v svojem delu zelo nazorno opišeta faze analize javnopolitičnega procesa, katerih sestavni del je tudi postavljanje ciljev in priorit¹⁰ (1984, 8). Ne le da navedena avtorja postavljanje ciljev definirata kot fazo *per se*, temveč definiranje ciljev povežeta tudi z vsemi ostalimi fazami. Tako pišeta, da je postavljanje ciljev povezano (tudi) s fazo iskanja tematik, ki bi se uvrstile na dnevni red (*issue search*), z nadaljnjim filtriranjem in definiranjem tematik (*issue filtration* in *issue definition*) ter s fazo napovedovanja. Prav tako pa postavljanje ciljev povezujeta z izbiranjem oziroma analiziranjem možnosti (*option analysis*), implementacijo in evalvacijo ter tudi z nadaljnjim odločanjem o spreminjanju oziroma terminaciji politike (Hogwood in Gunn 1984, 150). Kakšno vlogo imajo cilji v vsaki od njih na kratko predstavljamo na spodnji sliki (po Hogwoodovi in Gunnovi opredelitvi faz javnopolitičnega procesa).

⁸ Več o prednostih in pomanjkljivostih tega pristopa v Vedung 2008, 40-49.

⁹ Poglavje je zasnovano predvsem na Hogwoodovem in Gunnovem prispevku v monografiji *Policy analysis for the real world* (1984).

¹⁰ Ki pa je žal v realnosti pogosto zanemarjena oziroma »zamegljena« (Hogwood in Gunn 1984, 8).

Slika 3.1: Vloga ciljev v vsaki od faz javnopolitičnega procesa



3.3 Kako od ciljev pridemo do kazalnikov javnih politik?

Vsaka javna politika je/naj bi bila oblikovana z določenim namenom oziroma s cilji. Ti so osredotočeni na želeno stanje, ki naj bi ga prinesla implementacija te politike oziroma odpravo (javnopolitičnega) problema, ki je sprožil delovanje javnopolitičnih akterjev. Cilji so tudi tisti, na podlagi katerih izbiramo med potencialnimi rešitvami, ki bi lahko problem rešile, so pa tudi tisti, na podlagi katerih ob koncu izvajanja politike le-to ocenimo v smislu tega, koliko so zastavljeni cilji *de facto* bili doseženi.

Vendar pa same cilje težko merimo tudi na račun tega, ker so neredko postavljeni preširoko¹¹ in nam na tej podlagi ne nudijo dovolj (popolnih, podrobnih) informacij. Tako bomo na primer v praksi zelo težko izmerili, v kolikšni meri je bil dosežen cilj povečanja socialne kohezije prebivalstva, saj je tako zastavljen cilj preširoko postavljen, da bi na podlagi tega na koncu podali sodbo, ki bi povedala, ali je politika bila uspešna ali ne. Iz teh razlogov si oblikovalci javnih politik pogosto postavijo neke ožje cilje:

- ki izhajajo iz splošnega namena oziroma cilja,
- katerih rezultat bo dal relevantne rezultate (postavimo take kazalnike, ki bodo dejansko ponudili odgovor na problem in bodo tudi sami po sebi bili relevantni za presojanje nekega cilja¹²) in
- katere bomo v praksi lahko merili.

Na podlagi več postavljenih ciljev, bodo na koncu politični odločevalci lahko (lažje) sklepali o dosegu splošnega namena, na podlagi katerega je politika sploh bila oblikovana. Tako bomo primer, ki smo ga prej navedli (tj. povečanje socialne kohezije), v praksi merili z na primer podatki o brezposelnosti ali revščini, saj sta to dva »podcilja«, katera nedvomno izhajata iz namena povečanja socialne kohezije (da bi bil dosežen cilj povečanja socialne kohezije, je potrebno zmanjšati stopnjo brezposelnosti in stopnjo ljudi, ki živijo pod pragom revščine). Prav na tej točki, pa se srečamo s kazalniki. Neposredno doseganje ciljev je, samo po sebi zelo težko merljivo, zato so tu v pomoč kazalniki, s pomočjo katerih operativno izvedljivo lahko izmerimo zasledovanje postavljenih ciljev (Hogwood in Gunn 1984, 224)¹³. Brez predhodno oblikovanih ciljev namreč le težko postavimo kazalnike, saj ne vemo, kaj naj merimo oziroma na podlagi česa je relevantno sklepati ali je neka politika uspešna ali ne. Na prvi točki (torej v okviru postavljanja ciljev) si bomo odgovorili na vprašanje *kaj sploh želimo doseči*, prisotnost kazalnikov pa nam bo ponudila odgovor na vprašanje *kako bomo vedeli, da smo to dosegli* (Hogwood in Gunn 1984, 8). Če se še enkrat obrnemo na naš primer – da bomo torej vedeli, da smo dosegli cilj povečanja socialne kohezije, si bomo v ta namen postavili kazalnike, s katerimi bomo lahko to izmerili. Prvi tak kazalnik bi lahko bil stopnja brezposelnosti, drugi pa stopnja ljudi, ki živijo pod pragom revščine.

Kljub temu da smo sedaj definirali kazalnike kot nekakšne operacionalizirane cilje, pa lahko rečemo, da so kazalniki tudi cilji sami po sebi. Ne glede na to da so namreč oblikovani na

¹¹ A tudi jasno postavljeni cilji puščajo vprašanje o merjenju uspeha le-teh odprto (Hogwood in Gunn 1984, 224).

¹² V mislih imamo teoretsko argumentirano izbiranje kazalnikov.

način, da lahko z njimi sklepamo o »glavnem« cilju, pa tudi vsak kazalnik zase lahko predstavlja nek »pomožni« cilj, še posebej, če je oblikovan na način *zmanjšati stopnjo brezposelnosti za 5%*. Tak postulat presega običajno merjenje nekega pojava¹⁴ in postavlja že neko zaželeno vrednost, ki jo želimo doseči z implementacijo neke javne politik.

V okviru te naloge zagovarjamo stališče, da bi lahko postavljanje ciljev in kazalnikov obravnavali istočasno. Ne samo da je končni cilj obeh konceptov enak, tj. prispevati k oblikovanju boljših javnih politik, temveč tudi, da sama uporaba enega nujno zahteva uporabo drugega (kazalnike potrebujemo za merjenje ciljev, cilje potrebujemo, da iz njih izpeljemo kazalnike). Tako smo mnenja, da lahko identifikacija ciljev v »zgodnejših« fazah javnopolitičnega procesa prispeva k boljši izbiri kazalnikov, saj na podlagi tega, ker poznamo cilje, ki naj bi jih neka politika zasledovala, lahko lažje opredelimo merila za merjenje le-teh – merila, s katerimi bomo dejansko merili postavljene cilje (pogosto se namreč zgodi, da s postavljenimi kazalniki ne merimo rezultatov neke politike oz. to merjenje ni relevantno za presojanje njene uspešnosti. učinkovitosti ipd.). S tem ko poznamo cilje in ko iz njih izpeljemo kazalnike, je tudi izbiranje alternativnih rešitev za reševanje identificiranega problema lahko lažje, končna odločitev pa je tudi boljša, saj vemo, 1. kakšne cilje mora posamezna alternativa doseči in 2. kako bomo to doseganje ciljev merili¹⁵. Sama implementacija je bolj učinkovita, če lahko tako rečemo, saj spremljamo le tiste podatke, ki smo jih že na začetku opredelili kot relevantne, in ki nam bodo v pomoč tudi pri nadaljnjem presojanju uspešnosti politike v fazi vrednotenja.

Vsebina naloge je bila do te točke usmerjena v predstavitev širšega okolja, v katerem se kazalniki pojavljajo. V okviru opredelitve koncepta *governance*, smo tako orisali oblikovanje javnih politik v spremenjenih okoliščinah vladanja. S poglavjem o ciljih v javnih politikah smo temo še zožili. Namen slednjega je bil predvsem poudariti pomen razumevanja ciljev v povezavi s kazalniki. Tem v nadaljevanju namenjamo našo izključno pozornost.

¹⁴ Na primer običajen kazalnik bi se glasil: stopnja brezposelnosti.

¹⁵ Pomembno je, da politični odločevalci že vnaprej in ne šele v implementaciji vedo, kako bodo izvajanje posamezne politike merili. Nema lokrat se namreč v praksi zgodi, da se politike ne da meriti (npr. zaradi nezmožnosti pridobivanja podatkov), ali pa merjenje ni relevantno za presojanje uspešnosti.

4 KAZALNIKI V JAVNIH POLITIKAH

4.1 Opredelitev pojma

V vsakdanjem življenju se vse pogosteje srečujemo z izrazoma indikator oziroma kazalnik (tudi kazalec). Tudi različni avtorji (na različnih področjih) izraz pogosto uporabljajo. V okviru kazalnikov v javnih politikah, ki so predmet preučevanja te naloge, se slednji omenjajo predvsem pri opisovanju implementacijske in evalvacijske faze javnopolitičnega procesa. Kljub pogosti rabi teh dveh pojmov pa v literaturi le redko zasledimo njuno opredelitev oziroma je le-ta povezana že z njihovo uporabo oziroma prednostmi, ki jih le-ta prinaša v okviru oblikovanja, spremljanja in vrednotenja javnih politik.

Eden redkih avtorjev, ki pojem dejansko definira, je Dunn (2008). Ta javnopolitične kazalnike opredeli v smislu neposredno opazovanih lastnosti, ki naj bi bile nadomestilo za posredno (ne)opazovane karakteristike javne politike (2008, 279). Kazalniki naj bi torej služili temu, da s pomočjo (merljivih) informacij, ki jih z njihovo uporabo pridobimo, lahko sklepamo o neki drugi stvari, o kateri pa neposrednih informacij nismo mogli pridobiti (Mandič 2011, 14). Bibby (v Gregory in drugi 2005, 271) podobno piše, da so namenjeni temu, da kompleksen problem ustrezno izmerijo, kvantificirajo ter ga sporočijo v poenostavljeni obliki.¹⁶ Pri tem pa naj bi igrali predvsem most med znanostjo in politiko (v smislu *policy*) (Gregory in drugi 2005, 272).

De Vries (2001, 313), tako kot večina drugih, pojem definira v smislu instrumenta, s pomočjo katerega lahko spremljamo napredek oziroma doseganje ciljev.¹⁷ V članku *Meaningful Measures: Indicators on Progress, Progress on Indicators* (2001) izpostavi več definicij¹⁸ (statističnih) indikatorjev, katere nato povzame z naslednjo opredelitvijo: »Kazalnik je enotna številka, razmerje ali drugo ugotovljeno dejstvo, ki služi oceni položaja in razvoja« (de Vries

¹⁶ Da kazalniki skušajo »ujeti« kompleksno realnost piše tudi de Vries (2001, 315).

¹⁷ Kazalniki so najpogosteje videni v tej obliki, torej kot pripomoček, s katerim lahko spremljamo izvajanje neke javne politike oziroma napredek pri doseganju rezultatov, ki naj bi jih le-ta prinesla. S to opredelitvijo se avtorica strinja, a se obenem v nadaljevanju naloge sprašuje, ali so kazalniki res »samo« to oziroma ali lahko njihovo uporabo razširimo izven procesa monitoringa.

¹⁸ Na primer Bauer (v de Vries 2001, 31) (socialne) kazalnike opredeli kot statistične serije in vse oblike dokazov, ki nam omogočijo, da ocenimo kje smo in kam gremo v zvezi z vrednotami in cilji ter da evalviramo programe in določimo njihov vpliv. Nadalje McCracken in Scott (v de Vries 2001, 319), tako kot že drugi, pri poskusu opredelitve kazalnikov izhajata iz procesa poenostavljanja kompleksnosti. Pišeta, da so kazalniki statistični podatki ali druge oblike dokazov, ki skušajo osmisliti negotovost ali neznanost tako, da iz zapletenih idej izluščijo preproste.

2001, 319). Obstoječe opredelitve ustrezno dopolnjuje še Levettova (1998, 294), ki pravi, da kazalniki niso le vložki (inputi) določene javne politike, temveč tudi posledice le-te.

Združeni narodi kazalnike definirajo kot signale oziroma znake, da nekaj obstaja oziroma je res ter v kakšnem stanju je. V okviru spremljanja in vrednotenja so kazalniki kvantitativna merila, ki zagotavljajo informacije o spremljanju izvajanja, doseganju uspešnosti in ugotavljanju odgovornosti (UNAIDS, 14), kar se sklada z vsem napisanim do sedaj.

Če povzamemo, večina »definicij«¹⁹ torej izvira iz tega, da kazalnik uporabljamo kot pripomoček za spremljanje izvajanja neke javne politike, ki nam bo v okviru tega sporočil, kako poteka doseganje opredeljenih ciljev. Take definicije izvirajo že iz samega področja uporabe, kjer so kazalniki v javnih politikah večinoma uporabljeni – ko je potrebno zagotoviti izvajanje neke javne politike in potem le-to še ustrezno ovrednotiti (torej v okviru aktivnosti povezanih z implementacijsko in evalvacijsko fazo javnopolitičnega procesa). Temu se oddaljuje le Dunnova definicija, ki kazalnike edina definira brez vpletanja tega, kar smo potem označili že kot namen njihove uporabe (npr. sredstvo za oceno položaja, za spremljanje ciljev itd.).

4.2 Katere karakteristike mora imeti idealni kazalnik?

Da kazalniki v javnopolitičnem procesu dejansko služijo temu, zaradi česar so vzpostavljeni (kot do sedaj izhaja iz definicij, torej primarno monitoringu in evalvaciji), morajo posedovati določene karakteristike. Posamezen kazalnik mora namreč zadostiti nekaterim znanstvenim in praktičnim kriterijem (Gregory in drugi 2005, 272), da ga lahko označimo za dobrega. O naboru teh so si avtorji večinoma enotni, zato posamezne karakteristike (in opise tega, kaj pomenijo) predstavljamo v spodnji tabeli.

Tabela 4.1: Nabor kriterijev oziroma karakteristik idealnega kazalnika

Merljivost		Kazalnik temelji na razpoložljivih podatkih, zbiranje podatkov je izvedljivo.
Občutljivost spremembe	za	Kazalnik ima zmogljivosti za merjenje sprememb v pojavih, katere naj bi tudi meril.
Relevantnost javno politiko	za	Kazalnik ponuja jasen in nedvoumen odgovor na opazovane lastnosti javnopolitičnega problema.
Specifičnost		Kazalnik mora imeti zmogljivost tega, da meri le tisti pojav, za katerega je bil tudi vzpostavljen.

¹⁹ Besedo definicija postavljamo v narekovaje zato, ker niso vse definicije prave definicije. Prave v tem smislu, da ne neposredno opredeljujejo samega pojma kazalnik, temveč se že navezujejo na namen in prednosti njihove uporabe.

Veljavnost	Kazalnik mora dejansko meriti tisto, za kar je bil tudi izbran da bo meril.
Zanesljivost	Kazalnik je natančen in dosleden, z njim moramo priti do enakih zaključkov, če se meritev izvaja z drugačnimi orodji in drugimi ljudmi v podobnih okoliščinah.
Prijaznost uporabnika	do Kazalnik je razumljiv, pravočasen in zasnovan v pomoč uporabnikom oziroma javnopolitičnim odločevalcem.
Stroškovna učinkovitost	Kazalnik mora biti vreden časa in denarja, ki so potrebni za njegovo izdelavo, zbiranje podatkov z njim ne sme zahtevati preveč sredstev.

Vir: po Gregory in drugi 2005, 272; de Vries 2001, 320; Levett 1998, 291; Sumner 2007, 5

Iz Tabele 4.1 razberemo, da je idealen kazalnik tisti kazalnik, ki je specifičen, relevanten, stroškovno učinkovit, prijazen do uporabnika, veljaven in zanesljiv, ter merljiv. Pomembno je, da posamezen kazalnik skuša zadostiti čim več od naštetih kriterijev. V nasprotnem primeru kazalnik ne služi svojemu namenu in lahko celo privede do spremljanja napačnega pojava, do rezultatov, ki za javnopolitične odločevalce niso uporabni, do spremljanja izvajanja, ki je stroškovno neučinkovito, ali sploh do nezmožnosti za monitoring, ker možnosti za zbiranje podatkov ni. Poleg navedenih kriterijev, Planas Llado in Soler Maso (2011, 281) opozarjata še na eno stvar – pravita, da je pomembno tudi to, da obstaja komunikacija in koordinacija med raziskovalci in institucijo, ki je kazalnike izdelala. Najbolj vplivni kazalniki pa so (tudi) po mnenju Innes (2002, 4) tisti kazalniki, ki niso oblikovani zgolj s strani »tehnikov«, ampak skozi vizijo in razumevanjem tudi drugih udeležencev javnopolitičnega procesa. Taki kazalniki tako reflektirajo skupne pomene in cilje, kot tudi tehnično metodologijo.

Govorimo o zelo pomembnih predispozicijah, ki imajo vpliv na vse nadaljnje postopke povezane z oblikovanjem in uporabo kazalnikov²⁰. Ko se torej v nadaljevanju spuščamo v obravnavo kazalnikov in k čemu lahko pripomorejo, imamo v mislih le t.i. »idealne« kazalnike. Pred tem, bomo v okviru naslednje točke orisali njihov zgodovinski razvoj uporabe v javnih politikah. Cilj bo poiskati odgovore predvsem na naslednja vprašanja, in sicer 1. kdaj se je potreba po uporabi kazalnikov pojavila, 2. kje (na katerem področju) se je pojavila, 3. zakaj se je pojavila oziroma kaj je botrovalo k temu in 4. pri kom oziroma kdo je razvil potrebo po kazalnikih v javnih politikah.²¹

²⁰ Avtorica je posledice zanemarjanja teh predispozicij nakazala v diplomski nalogi z naslovom Oblikovanje in uporaba kazalnikov Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007 – 2013 (2011).

²¹ Naj pri tem opozorim, da se bomo v okviru nadaljnjega preučevanja tematike na ta vprašanja vračali in v okviru spremenjenih pogojev vladanja ugotavljali, ali so se odgovori na ta vprašanja kaj spremenili.

5 RAZVOJ UPORABE KAZALNIKOV V JAVNIH POLITIKAH

Nalogo smo začeli z opisom tega, kakšne so okoliščine oblikovanja politik danes, »v času« koncepta *governance*. A kazalniki so se, kot bomo v nadaljevanju videli, pojavili prej, v času t.i. koncepta *government*, zato je potrebno, da si поблиže pogledamo njihov razvoj uporabe, preden pristopimo k preučevanju njihove vloge v spremenjenih pogojih vladanja.

Kazalniki se kot sredstvo za spremljanje vladnih programov pojavijo v poznih 60-tih letih 20. stoletja. Takrat se je namreč pojavila potreba po obstoju socialnih podatkov, s pomočjo katerih bi država identificirala probleme potrebne reševanja, obenem pa bi ti bili tudi merilo uspeha teh ukrepov (Hogwood in Gunn 1984, 80). Z navedenim se strinja tudi Innes (2002, 6-7), ki podobno opiše osnovno idejo njihove uporabe, ki se je glasila: če bo vlada redno poročala o socialnih pogojih, potem bodo ti ne le postali bolj pomembni v procesu oblikovanja politik, temveč bodo tudi same javne politike bolj točno zasnovane, v večji meri bodo reševale javnopolitične probleme in se tudi hitreje odzivale na socialne spremembe²².

Kazalniki so se pojavili (oziroma »utrдили«) kot možna rešitev na probleme z izvajanjem javnih politik. V takratnem času so se namreč države soočale z neustreznim izvajanjem javnih politik ali pa sploh z neizvajanjem samih. Fazi implementacije namreč ni bilo posvečene pozornosti: ta je bila dana zgolj trenutku izbire; ko je bila neka javna politika 'narejena', ni več nikogar zanimalo, kaj se z njo dejansko dogaja (Hogwood in Gunn 1984, 196). Prav zaradi tega so se države začele soočati s tem, kar sta Pressman in Wildavsky (v Lajh 2007, 156) označila kot »implementacijski primanjkljaj«: sprejete politike niso bile uspešne, niso učinkovale tako, kot je bilo zamišljeno v fazi/-ah pred njihovo uzakonitvijo, nihče ni kontroliral njihovega izvajanja. V začetku 70-tih 20. stoletja so tako sprva v Združenih državah Amerike in nato še v Veliki Britaniji ugotavljali, da so vlade bile dokaj uspešne pri uzakonjanju novih politik, a se pri izvajanju le-teh predvideni učinki niso pokazali (Lajh 2007, 156). Tako je preučevanje faze implementacije (in s tem tudi monitoring) dobilo nov zagon in pomen (Lajh 2007, 156).

S prepoznanjem pomembnosti tega, da je (sprejete) javne politike potrebno spremljati, kako se le-te prevedejo v prakso, so svoje mesto v okviru tega dobili tudi kazalniki. Ključni element uspešne implementacije, pravita Hogwood in Gunn (1984, 220), je namreč prav to, da

²² Žal pa se pričakovanja »gibanja socialnih indikatorjev« niso v celoti uresničila (Brand v Parsons 2005, 416; Hogwood in Gunn 1984, 81).

so aktivnosti, uporabljene pri izvajanju politike specificirane in rezultati teh identificirani. Tako bomo s pridobljenimi informacijami ugotavljali, ali se politika izvaja tako kot je bilo zamišljeno, ali prinaša rezultate, ali storitve pridejo do tistih, katerim so tudi bili namenjeni, ali se mogoče pojavljajo kakšni nezaželeni učinki pri izvajanju nekega programa, ali je njegovo izvajanje mogoče celo škodljivo ipd. Poleg navedenega, pa lahko ugotavljamo in razlagamo razlike med posledicami, ki jih prinesejo isti programi, ki pa so izvedeni v različnih pogojih, ter spremljamo ali se mogoče kažejo obrisi nekih širših družbenih sprememb na dolgi rok (Grdešić 2006, 133-134).

A ne le to. Kazalniki so sčasoma svoje mesto dobili tudi v okviru še ene faze javnopolitičnega procesa. Politični odločevalci so namreč ugotovili, da čeprav so kazalniki bili uporabljeni predvsem kot sredstvo za spremljanje izvajanja oziroma t.i. monitoring javnih politik, pa so informacije, ki so jih s tem pridobili lahko uporabne tudi pri nadaljnjem odločanju o politiki - uporabimo jih namreč lahko tudi v fazi evalvacije (Grdešić 2006, 134). Enkrat ko je problem prepoznan, ko so rešitve za njegovo reševanje ustrezno ocenjene, nato izbrane in dane v prakso, jih je namreč potrebno še oceniti, kako delujejo (Howlett in Ramesh 2003, 207). In prav pri temu ocenjevanju, so nam lahko zelo v pomoč podatki, ki smo jih pridobili s pomočjo kazalnikov v toku izvajanja politike. Pomanjkanje nekih kriterijev uspeha je lahko velik problem (Bovens in t'Hart v Howlett in Ramesh 2003, 207-208). S pomočjo kazalnikov lahko odgovorimo na vprašanja kot so: Ali politika dosega zastavljene cilje?, Ali se morda pojavljajo kakšni nezaželeni učinki, ki vplivajo na (ne)doseganje zastavljenih ciljev?, Ali politika dosega zastavljene cilje bolj učinkovito od drugih alternativ za reševanje problema? (Fischer 2006a, 28) in še na mnoga druga. S pomočjo odgovorov bomo na koncu evalvacije podali končno sodbo o uspešnosti neke javne politike. Iz njih bomo lahko v okviru vrednotenja razbrali, ali nadaljevati ali opustiti program, politiko, ali (ne)izboljšati delovanje in programske postopke, ali dodati ali ovreči specifične programske strategije in tehnike, ali vpeljati podoben program na druga področja ipd. (Weiss v Kustec Lipicer 2007b, 187).

Če napisano torej strnemo in tako odgovorimo na zastavljena vprašanja, potem bomo rekli, da se je potreba po obstoju kazalnikov pojavila v poznih 60-tih oziroma 70-tih letih prejšnjega stoletja. Pojavila se je kot odgovor na takratne probleme pri implementaciji javnih politik. To je tudi bilo tisto področje oziroma faza javnopolitičnega procesa, v okviru katere so kazalniki najprej dobili svoje mesto. Kasneje so, kot smo opisali, svoje mesto dobili tudi v okviru evalvacijskega raziskovanja. Potreba se je pojavila s strani države oziroma vlade. Ta je

potrebovala obstoj kazalnikov predvsem iz dveh razlogov: z njimi je želela zagotoviti dejansko izvajanje javnih politik, in na ta način tudi priskrbeti podatke o rezultatih svojega dela. Jasno je torej, da je dosedanji diskurz o kazalnikih v javnih politikah vodila predvsem oblast, ki je kazalnike potrebovala za presojanje lastne uspešnosti.

Do te točke smo iskali odgovore na vprašanja KAJ kazalniki v javnih politikah so, KDAJ so se v okviru tega področja začeli uporabljati, na katerem področju (KJE) ter KDO jih je potreboval. A na vsa vprašanja še nimamo odgovora. V okviru zastavljenih ciljev naloge, bomo v nadaljevanju iskali odgovor še na vprašnji ZAKAJ in KAKO naj se kazalnike v javnih politikah uporablja.

6 ZAKAJ UPORABLJATI KAZALNIKE OZIROMA KAJ NAM NJIHOVA UPORABA PRINAŠA?

V okviru tega poglavja bomo predstavili prednosti (in pa tudi pomanjkljivosti) njihove uporabe ter opredelili, s kakšnimi nameni oziroma pričakovanji jih politični odločevalci (lahko) uporabljajo. S tem bomo tudi prikazali oziroma opozorili na njihovo večnamenskost.

6.1 Prednosti uporabe kazalnikov v javnih politikah

Parsons (2005, 416) piše, da temeljna ideja uporabe (socialnih) kazalnikov leži v tem, da naj bi poročanje o izvajanju politike identificiralo probleme²³ in izboljšalo tako njihovo oblikovanje kot tudi reševanje problemov, ki v zvezi s temi nastanejo. Podobno piše tudi Kingdon (2003, 91); ta pravi, da jih politični odločevalci uporabljajo z dvema namenoma: za oceno magnitude problema, ter za zavedanje sprememb v okviru le-tega.

Tudi Gregory in drugi (2005, 272) cilj uporabe kazalnikov podobno opredelijo: njihov namen je »pomagati odločevalcem pri oblikovanju javnih politik, nato pa še pri spreminjanju le-teh, glede na (oziroma v odziv na) spremembe v indikatorju/indikatorjih«. Sprememba v vrednosti indikatorja nam bo namreč povedala, ali je določena javna politika uspešna (ali torej dosega zastavljene cilje) oziroma, katera so tista področja, kjer je potreben premislek o spremembi bodisi celotne javne politike bodisi namenov in ciljev, ali pa »le« instrumenta za doseganje ciljev. Posledice sprejete javne politike niso namreč nikoli znane v vnaprej, zato je bistvenega pomena spremljanje izvajanja (monitoring) politike (Dunn 2008, 273) ter kasnejša evalvacija.

²³ Da so kazalniki pomemben vir pri identificiranju javnopolitičnih problemov piše tudi Fink Hafner (2007, 24-25).

Kazalniki pomagajo oceniti stopnjo skladnosti realnega izvajanja politike z načrtovanim, odkriti nezaželene posledice, ki jih izvajanje prinaša, ter identificirati ovire in omejitve v implementaciji (Dunn 2008, 58). Spremljanje izvajanja neke javne politike s pomočjo kazalnikov tako pokaže na probleme, ki se pojavljajo pri implementaciji. Kingdon (2003, 90) piše, da se (vladni) oblikovalci politik pogosto soočijo s problemi prav na račun tega, ker indikator kaže, da je nekaj narobe (in ne na podlagi političnega pritiska ali česa podobnega). Če spremljamo neko politiko daljše obdobje, pa nam uporaba kazalnikov tudi pokaže trend razvoja (torej kako poteka izvajanje skozi čas) tega področja (Parsons 2005, 416).

Kazalnik na podlagi napisanega tako predstavlja merilo javnopolitičnih rezultatov (vsak opredeljen kazalnik predstavlja določeno spremenljivko²⁴, za katero smo zainteresirani, oziroma za katero menimo, da bomo s pomočjo le-te lahko presojali o uspešnosti javne politike). Informacije, ki jih v fazi monitoringa s pomočjo indikatorjev pridobimo, bodo nato ovrednotene v evalvacijski fazi javnopolitičnega procesa, kar kaže na še eno prednost njihove uporabe. A ne samo takrat; indikatorji so posebna vrsta informacij, piše Innes (2002, 1). So informacije, ki so zelo pomembne za javnopolitične odločitve, saj lahko igrajo ključno vlogo tudi v procesu deliberacije o javnopolitičnih rešitvah.

Dunn (sicer na primeru socialnih indikatorjev) našteva naslednje prednosti uporabe kazalnikov (2008, 186):

- proces oblikovanja kazalnikov nas lahko opozori na področja, o katerih ni zadostnih (ali pa dostopnih) informacij;
- ker kazalniki prinašajo informacije o učinkih neke javne politike (na ciljne skupine), lahko s pomočjo teh te politike tudi ustrezno prilagodimo oziroma spremenimo;
- informacije, ki jih z uporabo kazalnikom pridobimo, nam pomagajo strukturirati probleme in temu ustrezno tudi prilagoditi obstoječe javnopolitične alternative.

6.1.2 Pomanjkljivosti oziroma omejitve uporabe kazalnikov

Če pišemo o prednostih uporabe kazalnikov v javnih politikah, ki so najpogosteje izpostavljene v literaturi, je prav, da na kratko predstavimo tudi pomanjkljivosti, o katerih avtorji najpogosteje pišejo.

²⁴ Podrobneje o tem glej Dunn 2008, 278-279.

Ko torej uporabljamo kazalnike moramo paziti, da so le-ti dobri - da zadostijo čim več naštetim kriterijem v Tabeli 2.1. V nasprotnem primeru, je uporaba kazalnikov, oziroma informacij, ki jih s tem pridobimo, vprašljiva. A poleg tega, da moramo uporabljati dobre kazalnike, avtorji pogosto opozarjajo tudi na omejitve njihove uporabe. Kazalniki niso preprosto prepoznanja dejstev (Kingdon 2003, 94) in niso nadomestilo za poglobljeno znanje, ki igra bistveno vlogo pri ocenjevanju vzrokov sprememb in oblikovanju strategij in načrtov za njihovo reševanje (Bibby v Gregory in drugi 2005, 272). Da indikatorji ne povedo celotne zgodbe in tudi da ne morejo biti ustvarjeni v vakuumu, trdi de Vries (2001, 316). Ta na primeru problemov, kot je na primer zmanjševanje revščine, svari na uporabo širše in bolj podrobne državne statistike pri reševanju problemov (de Vries 2001, 316). Podobnega mnenja je tudi Kingdon (2003, 94), ki piše, da je pri določanju nekega stanja, ki ga identificirajo indikatorji kot problemskega, pomembna tudi interpretacija – kazalniki namreč niso že dejstva sama po sebi. Informacije, ki prinašajo, morajo biti postavljene v kontekst in tako interpretirane v okviru tega.

Na omejitve kazalnikov opozarja tudi Dunn (2008, 287). Ustrezno utemelji, da izbira določenega kazalnika reflektira določene vrednote tistega, ki je kazalnik oblikoval in izbral za namene monitoringa. Na to, da kazalniki niso tehnično nevtralne entitete, temveč so neizogibno vrednotno obremenjeni, opozarja tudi Levett (1998, 294). Nadalje, medtem ko so kazalniki uporabni pri strukturiranju problemov, so pogosto preveč splošni in tako ne morejo biti uporabljeni pri iskanju rešitev na določene probleme (Dunn 2008, 287). Tako se pri izbiri, ali pa »sestavljanju« kazalnika, soočamo z dvema nevarnostima:

- a) prva zajema izbiro kazalnika z ustrežno vsebino (konceptualni problem),
- b) druga nevarnost pa je metodološke narave: izbrano vsebino namreč moramo izmeriti na metodološko najboljši možni način (problem operacionalizacije).

Zadnja od pomanjkljivosti uporabe kazalnikov v javnih politikah, ki jo Dunn (2008, 287) omenja je, da naj bi indikatorji prinašali le malo informacij o načinih pretvorbe javnopolitičnih vložkov v javnopolitične rezultate. Sami bomo v nadaljevanju dokazali, da temu ni popolnoma tako – s tem, ko uporabo kazalnikov razširimo tudi na ostale faze javnopolitičnega procesa, se namreč (bolj) približamo temu, kako se posamezni vložki pretvorijo v rezultat. Sama uporaba kazalnikov je, kot bomo v naslednjem poglavju prikazali, trenutno zožena le na prikaz rezultatov, ki jih je neka javna politika prinesla. Z razširitvijo

uporabe kazalnikov še na ostale faze javnopolitičnega procesa dobimo boljši vpogled v to, kateri so javnopolitični vložki in na kakšen način se ti pretvorijo v rezultate.

Kar se tiče ostalih navedb pomanjkljivosti oziroma omejitev kazalnikov smo mnenja, da vrednotne naravnosti kazalnikov v javnih politikah ne gre jemati kot pomanjkljivost. Navsezadnje, tudi sama disciplina analiza politik ni vrednotno nevtralna, zato na podlagi tega ne moremo pričakovati, da bodo kazalniki (v javnih politikah) imeli to lastnost. Nadalje, splošnosti kazalnikov se lahko s pravilnim oblikovanjem le-teh izognemo, z njihovo pomočjo pa lahko tudi iščemo rešitve na javnopolitične probleme – na primer: če se izkaže, da določen ukrep javne politike v večji meri vpliva na spreminjanje variable oziroma kazalnikov, ki to variabla merijo (v pozitivnem smislu), potem bomo pri ponovnem odločanju o javni politiki (torej pri spreminjanju obstoječih javnopolitičnih mehanizmih) to vzeli v obzir in tako temu ukrepu (torej rešitvi) dali večjo veljavo.

Za konec nam je ostala navedba še ene pomanjkljivosti indikatorjev, ki pa v samem bistvu to sploh ni. Gre za to, da imajo spremembe v indikatorjih lahko pretirane učinke na javnopolitične agende (Kingdon 2003, 93). Oblikovalci politik pojmujejo spremembo v indikatorju kot spremembo v stanju sistema – to definirajo kot problem. Dejansko se sprememba v indikatorju lahko dojame kot pretirana v javnosti, saj ljudje verjamejo v to, da je ta sprememba simbol nečesa večjega (Kingdon 2003, 93). Kingdonovo teorijo dopolnjuje Birkland (2007, 73), ki pravi, da vseeno te številke nimajo učinka nad tem, katere tematike bodo pozele pozornost. Prej jih bodo namreč morale uporabiti interesne skupine, vladne agencije in drugi. Prav te skupine uradne statistike velikokrat uporabljajo selekcionirano prav za namene tega, da pokažejo, da obstaja problem, čeprav morda vsi ostali indikatorji pravijo, da problema ni. Tako da v okviru tega ne gre toliko za pomanjkljivost samih kazalnikov, ampak možnost zlorab, do katerih lahko pride.

6.2 Nameni uporabe kazalnikov v javnih politikah

Namen celotnega poglavja 6 je odgovoriti na vprašanja zakaj naj bi kazalnike uporabljali – s kakšnim namenom, kakšnimi cilji, pričakovanji. V prejšnji točki smo predstavili razloge oziroma navedli nekaj prednosti, ki jih uporaba kazalnikov prinaša pri oblikovanju, izvajanju in vrednotenju javnih politik. Opredelili smo že, za kaj je uporaba kazalnikov dobra, k čemu lahko prispeva, nismo pa še navedli razlogov za to, zakaj jih oblikovalci javnih politik in drugi javnopolitični akterji, uporabljajo – s kakšnim namenom. To bomo storili v okviru te točke.

1.) Uporaba kazalnikov za namene **spremljanja izvajanja javnih politik.**

Do sedaj smo že večkrat poudarili, da se je potreba po obstoju kazalnikov pojavila na strani oblasti, ki je želela zagotoviti *de facto* izvajanje sprejetih politik. Kazalniki so torej bili uporabljeni z namenom spremljanja izvajanja sprejetih javnih politik v praksi.

2.) Uporaba kazalnikov z namenom **pridobitve podatkov, informacij za (nadaljnjo) odločanje.**

Z uporabo kazalnikov dobimo veliko informacij in ostalih podatkov, s pomočjo katerih lahko načrtujemo (nadaljnje) poseganje v neko področje, ukrepe. Te informacije nam tudi dajejo boljši vpogled v to »kaj deluje« in kaj ne. Na ta način lahko lažje tudi načrtujemo nadaljnje ukrepe.

3.) Uporaba kazalnikov z namenom **odkrivanja možnih nezaželenih posledic**, ki jih lahko ima izvajanje javne politike oziroma **ovir v implementaciji in (sprotnega) ukrepanja za odpravo teh.**

Kot smo že v okviru prejšnjega namena opredelili, uporaba kazalnikov prinaša informacije o tem, kako poteka izvajanje javnih politik. Na podlagi teh informacij lahko vidimo, ali morda tako izvajanje prinaša tudi nezaželene posledice in ali je izvajanje s čim oteženo. Uporaba kazalnikov nam take učinke (tako)j pokaže in nam s tem daje tudi možnost za ukrepanje oziroma odpravo takih posledic.

4.) Uporaba kazalnikov z namenom kasnejšega **(o)vrednotenja sprejete politike.**

Ker se z uporabo kazalnikov dokoplujemo do podatkov o javni politiki v praksi, lahko te podatke kasneje uporabimo tudi pri vrednotenju le-te. Rezultat vrednotenja je informacija o tem, ali je javna politika dosegla zastavljene cilje, ali so cilji bili doseženi (dovolj) učinkovito itd., odvisno od izbranih kriterijev evalvacije.

Poleg omenjenih štirih (temeljnih, bi lahko rekli) namenov uporabe kazalnikov, pa moramo omeniti še naslednje:

5.) Uporaba kazalnikov **brez namena** oziroma uporaba teh kot samih po sebi.

Tudi tako uporabo kazalnikov moramo omeniti – kazalniki so v tem primeru uporabljeni brez specifičnega namena oziroma cilja. Uporabljeni so zgolj zato, ker (že) obstajajo, brez pričakovanj oziroma zavedanja, kaj bi s njihovo uporabo lahko dosegli, kakšne informacije pridobili.

6.) **»Če jih vsi uporabljajo, zakaj jih nebi tudi mi«.**

Tale opredeljen namen je sicer podoben kot pri prejšnji točki, tudi v okviru te oblikovalci javnih politik in ostali akterji nimajo pred seboj nekega cilja njihove uporabe. Ta točka pa se

od prejšnje razlikuje po tem, da oblikovalci javnih politik kazalnike vzpostavijo, a le zato, ker to počnejo tudi drugi.

7.) **Uporaba zaradi zahtev drugih.**

Kazalniki se v okviru tega namena uporabljajo zato, ker to zahtevajo oziroma pričakujejo drugi – bodisi so to nadrejeni zaposlenih, ali pa je zahteva izražena s strani neke organizacije (na primer, kot posledica članstva v njej).

8.) Razni **prikriti nameni uporabe kazalnikov** kot so uporaba teh za odlog neke odločitve, kot pripomoček za iskanje krivca, kot ogledalo za »samopoveličevanje« v javnosti ipd. (o tem več v Kustec Lipicer 2009a, 56).

Zadnji namen, ki ga bomo omenili, je uporaba kazalnikov kot **usmeritev k na rezultatih utemeljenemu oblikovanju politik**²⁵. Howlett (2009, 153) na rezultatih utemeljeno oblikovanje politik definira kot prizadevanje za reformiranje ali restrukturiranje javnopolitičnega procesa na ta način, da favorizira na dokazih oziroma podatkih utemeljeno odločanje. Tako kot že prejšnji poskusi²⁶ v okviru razvoja analize politik je bil tudi tega namen, da bi se z (večjim) dostopom do relevantnih informacij izognilo (ali vsaj minimaliziralo) napakam javnih politik, povzročenim zaradi neskladja med pričakovanji vlade ter dejanskimi pogoji oziroma okoliščinami (Howlett 2009, 153). Podobno trdi tudi Sanderson (2002, 3), ki takole opredeli dva namena takega delovanja:

- a. prvi je spodbujati odgovornost (oblasti) na podlagi rezultatov;
- b. drugi pa spodbujati izboljšave skozi učinkovite politike in programe.

V okviru teh moramo omeniti še t.i. *compliance* kriterij oziroma izpolnjevanje obveznosti v skladu z zavezami, ki so bile dane. Rezultati namreč ne le da spodbujajo odgovornost oblasti za svoja dejanja, kažejo tudi na to, v kolikšni meri so zaveze/ (napovedani) cilji bili uresničeni oziroma doseženi (koliko so rezultati skladni z napovedmi).

Hudson in Lowe (2004, 236) o k rezultatom usmerjenemu oblikovanju javnih politik pišeta kot o t.i. kulturi merjenja, katere jasen cilj je ponuditi več dokazov in informacij za potrebe neke javne politike. In čeprav se je o merjenju oziroma vrednotenju kot takemu navadno govorilo v času po izvajanju določene javne politike, je v tem pogledu prišlo do preobrata.

²⁵ Pri tem pa moramo opozoriti na to, da ta namen uporabe kazalnikov lahko opredelimo bolj kot namen višjih slojev uradnikov, medtem ko se drugi nameni njihove uporabe (torej za spremljanje, vrednotenje itd. javnih politik) bolj dotikajo nižjih slojev uradništva.

²⁶ Motiv za razvoj same analize politik kot discipline in motiv za razvoj in uporabo kazalnikov.

Vedno bolj se zagovarja, da se za »obveščanje« politike raziskava mora začeti pred le-to²⁷ (Pawson v Hudson in Lowe 2004, 236). Večina avtorjev (McRae 1991, Nilsson et al. 2008, Radin 2000) se strinja, da je glavni cilj na rezultatih utemeljenega oblikovanja politik izboljšati rezultate, ki jih prinese delovanje neke javne politike, in sicer z uporabo sistematičnih analitičnih metodologij s pomočjo katerih bomo ocenili, ovrednotili učinke te politike (v Howlett 2009, 154). Tako delovanje predstavlja zadnji pristop v vrsti k bolj učinkovitejšemu in uspešnejšemu oblikovanju politik (Howlett 2009, 154).

Kazalnike lahko definiramo kot eno od orodij, ali pa metodologijo, s katero bi vse te učinke lahko dosegli. Z njimi namreč merimo, kako se neka javna politika v praksi obnaša, s pomočjo tako pridobljenih informacij pa na koncu tudi podamo sodbo o tem, ali je politika bila učinkovita, uspešna. S pomočjo kazalnikov se tako dokopljemo do informacij, ki nam bodo potem služile pri (nadaljnem) odločanju o neki javni politiki. S tem bomo zmanjšali možnost napak in javnopolitični proces naredili bolj argumentiran. Skušali se bomo izogniti napakam, ki se lahko pojavijo v vseh fazah javnopolitičnega procesa (glej Howlett 2009, 161), s tem da bomo boljše in jasneje identificirali cilje, pridobili dobre podatke, boljše oblikovali sistem monitoringa, izboljšali poročanje o rezultatih ipd. (Howlett 2009, 162). Končni cilj oziroma/in rezultat takega delovanja pa bodo boljše javne politike. Cilji tako *evidence based* pristopa, kot tudi uporabe kazalnikov, so torej v samem bistvu enaki – končni cilj obeh je na rezultatih utemeljeno odločanje o javnih politikah. A pozor – to, da s kazalniki lahko pridemo do informacij o javni politiki ne pomeni, da so kazalniki zgolj sinonim za podatek. Kot že ves čas poudarjamo, namen tega dela je prikazati kazalnike v drugačni luči. Tako že vseskozi zagovarjamo, da so kazalniki več kot le podatek oziroma več kot zgolj metoda za zbiranje podatkov o javni politiki. Kazalniki so pomembno orodje javne politike zato, ker nas njihova prisotnost v vseh fazah javnopolitičnega procesa pripelje do oblikovanja boljših javnih politik.

Sedaj, ko smo opredelili nekaj namenov uporabe kazalnikov, moramo opozoriti še na to, da različni akterji lahko kazalnike uporabijo z različnimi nameni, prav tako pa ni izključujoča uporaba kazalnikov z več nameni hkrati. Velja pa na tem mestu poudariti še slednje: kazalniki v okviru različnih namenov opravljajo različno vlogo, bi lahko rekli. Njihova uporaba tako variira od uporabe teh kot (le) sredstva, orodja za spremljanje izvajanje politike, do

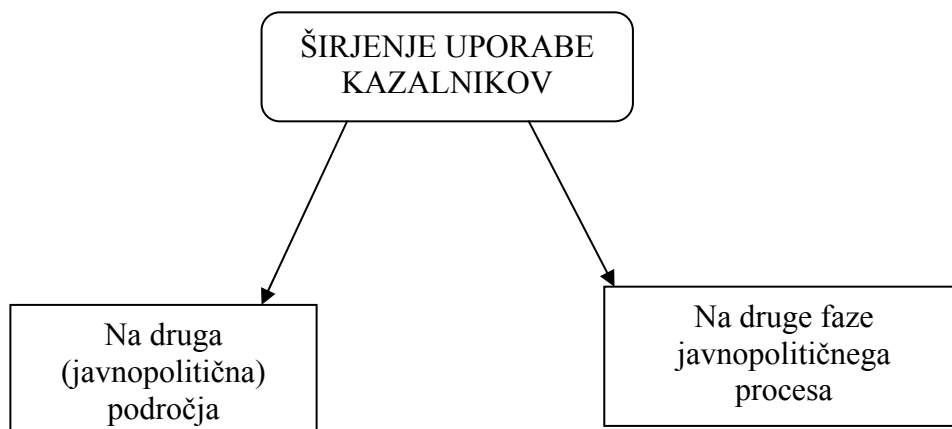
²⁷ Ang. : »In order to inform policy, the research must come before the policy« (Pawson v Hudson in Lowe 2004, 236).

instrumenta za s podatki podprto odločanje, ali pa pripomočka, ki nam bo v pomoč pri vrednotenju politike. Največji potencial kazalnikov izkoristimo z njihovo uporabo kot modelom, katerega cilj je doseči boljše oblikovanje, izvajanje in vrednotenje javnih politik – v okviru te uporabe, so kazalniki uporabljeni z več nameni. Narava indikatorjev se torej glede na namen njihove uporabe spreminja od instrumentalistične, do birokratske in tudi politične, ko so cilji tistih, ki jih uporabijo, bolj prikriti (Kustec Lipicer 2013).

6.3 Opredelitev vzrokov, ki so botrovali k širjenju uporabe kazalnikov v javnih politikah

Poglavje bomo sklenili s predstavitvijo vzrokov, ki so botrovali k širjenju uporabe kazalnikov v javnih politikah. Tako kot v okviru prejšnjih točk, bo tudi cilj te točke poiskati še nekaj odgovorov na vprašanje zakaj naj kazalnike uporabimo (oziroma kot bo veljalo v tem primeru, zakaj jih uporabljajo). Obravnavali bomo vzroke za širjenje uporabe teh na dveh »frontah«. Prva se odvija na relaciji širjenja uporabe kazalnikov glede na različna področja, kjer so ti uporabljeni, druga pa poteka na relaciji širjenja uporabe kazalnikov na druge faze javnopolitičnega procesa²⁸.

Slika 6.1 : Širjenje uporabe kazalnikov



6.3.1 Širjenje uporabe kazalnikov na druga področja

Dandanes se kazalniki uporabljajo na praktično vseh (javnopolitičnih) področjih – še vedno najbolj znani ostajajo socialni kazalniki, a vsem dobro poznani so različni ekonomski in okoljski kazalniki, pa t.i. (splošni) kazalniki kakovosti, ki so uporabljeni na različnih

²⁸ Čeprav bomo v okviru te točke obravnavali obe «fronti», pa je namen dela predvsem prikazati (možno) širjenje uporabe kazalnikov predvsem na ostale faze javnopolitičnega procesa (poleg implementacije in evalvacije, kateri dve bosta vzeti v obzir v poglavju 6.3.2).

področjih. Brez strahu lahko trdimo, da za vsako področje obstajajo neki kazalniki. Kaj je botrovalo k takšnemu širjenju?

Najverjetnejši (in najenostavnejši) odgovor bi se glasil: kazalniki so preprosto bili prepoznani kot dobro orodje, ki se kot zelo uporabno izkaže ne glede na področje, v katerega ga apliciramo. Vsak program, politika, ki je zasnovana, je namreč zasnovana (vsaj naj bi bila) z nekim ciljem oziroma v želji po spremembah, ki naj bi jih prinesla. Na podlagi tega, ker imamo v mislih vedno rezultate te politike, je na podlagi teh tudi lahko opredeliti kazalnike merjenja uspeha. To lahko naredimo ne glede na področje, na katerem kazalnike uporabimo (so pa kazalniki seveda ustrezno prilagojeni vsakemu področju). Drugi razlog za širjenje uporabe kazalnikov pa je tudi širjenje področij, na katera so vlade z leti počasi razširjale svoje aktivnosti oziroma pristojnosti (Hogwood in Gunn 1984, 242).

6.3.2 Širjenje uporabe kazalnikov na druge faze javnopolitičnega procesa

Kot smo lahko razbrali, je uporaba kazalnikov v javnih politikah začela predvsem v okviru faze implementacije (monitoring) in se pozneje razširila tudi na fazo evalvacije. Kazalniki so v okviru take uporabe, t.j. v teh dveh fazah, videni najprej kot sredstvo za spremljanje izvajanja politike, nato pa so rezultati tega spremljanja uporabljeni v fazi vrednotenja kot merila za presojanje uspešnosti, učinkovitosti itd. izbrane javne politike.

Tako kot sam razvoj analize politik kot znanstvene discipline – do katerega so pripeljale praktične potrebe političnih odločevalcev po strokovnih podlagah za kvalitetno odločanje o javnih politikah (Fink Hafner 2007, 9) – se je tudi potreba po kazalnikih razvila predvsem iz praktičnih razlogov: najprej je oblast z njimi v okviru implementacijske faze želela zagotoviti, da se sprejete javne politike *de facto* izvajajo, ter na ta način želela tudi sama presojati lastno uspešnost. Prva dva razloga za širjenje uporabe kazalnikov v okviru te točke sta tako:

- a. pojav implementacijskega deficita in s tem potreba po odpravljanju, zmanjševanju le-tega;
- b. potreba po ocenjevanju uspešnosti javnih politik, kot odgovornosti demokratično izvoljene oblasti do dela, ki ga opravlja (v tem primeru torej sprejemanje javnih politik, ki *de facto* rešujejo javnopolitične probleme ljudi, oziroma spodbujanje skladnosti rezultatov z zavezami, ki so bile dane).

Če zaključimo: potreba po kazalnikih se je pojavila na strani države, ki je hotela zagotoviti (uspešno) izvajanje javnih politik. Ta potreba je izvirala predvsem iz vzrokov in posledic, ki

jih je prineslo bodisi samo neizvajanje bodisi neuspešno izvajanje, izvajanje, ki je imelo škodljive učinke oziroma izvajanje, ki ni prineslo zaželenih rezultatov. Zaradi tega je bila država (vlada, oblast) pogosto (upravičeno) kritizirana češ, kaj nam bo ta, če problemov, s katerimi se soočamo, ne rešuje. Država je tako svoj položaj morala popraviti, utrditi in se zopet postaviti v ospredje kot glavna institucija, ki je odgovorna za reševanje problemov (»bringing the state back in«). Naj ob tem poudarimo, da je delovanje oblasti bilo od nekdaj povezano tudi z vprašanjem legitimnosti, eden od načinov za pridobivanje le-te pa predstavlja tudi »odločitev za premišljeno delovanje, ki je podprto s strokovnimi in politično neobremenjenimi odločitvami« (Kustec Lipicer 2007a, 104). Kazalniki so tako postali orodje oblasti, s katerimi je država sporočala svoje uspehe, s tem pa je obenem tudi začela komunicirati s širšo javnostjo. Tako lahko rečemo, da kazalniki predstavljajo tudi poskus deliberativnega delovanja oblasti, oziroma je tako delovanje oblasti potencialni tretji razlog za širjenje uporabe kazalnikov.

7 KAKO NAJ KAZALNIKE UPORABIMO?

Poiskali smo že odgovore na večino postavljenih vprašanj, preostane nam le še vprašanje kako naj kazalnike uporabimo. V okviru te točke želimo raziskati funkcije kazalnikov tudi v drugih fazah javnopolitičnega procesa in tako na ta način preseči omejevanje njihove vloge zgolj na fazi implementacije in evalvacije. Da so kazalniki potencialno relevantno orodje v več fazah javnopolitičnega procesa, se strinjata tudi Hogwood in Gunn (1984, 10). K čemu vse lahko prispevajo, oziroma kakšne prednosti prinaša njihova prisotnost v posameznih fazah javnopolitičnega procesa, obravnavamo v nadaljevanju. Naš cilj bo predstaviti dvojje:

- I. na kakšen način je kazalnike smiselno uporabiti v vsaki fazi javnopolitičnega procesa in
- II. zakaj je to pomembno.

Vsebine naloge, s katerimi smo se do te točke ukvarjali, so bile usmerjene v prikaz tega, kaj kazalniki sploh predstavljajo v javnih politikah, s kakšnimi nameni jih lahko uporabljamo in navsezadnje, zakaj je to dobro. Pri tem smo delali na uveljavljenih teorijah, na nekaterih mestih pa smo tudi že poskušali vlogo kazalnikov, kot so jo do sedaj imeli, preseči. V tem poglavju bomo s slednjim nadaljevali. Poglavje bo pomembno predvsem iz tega vidika, da bomo ob koncu tega vsebinskega sklopa lažje argumentirano odgovorili na zastavljeno raziskovalno vprašanje, kako lahko z uporabo kazalnikov pridemo do boljših javnih politik.

V nalogi je sicer že večkrat (skozi vloge, ki jih indikatorji imajo, skozi predstavitev namenov njihove uporabe, opis prednosti ipd.) bilo napisano, kako lahko kazalnike uporabimo in na nek način tudi kdaj, torej v katerih fazah javnopolitičnega procesa. Prisotnost kazalnikov prinaša argumentirano javnopolitično odločanje, saj nam njihova uporaba prinaša vrsto uporabnih informacij, s katerimi javnopolitični akterji lahko operirajo (tako v tistem trenutku kakor tudi v prihodnosti – podatke nam takrat tako ne bo potrebno na novo zbirati). Omenjeno nas pripelje tudi k lažjemu naboru in izboru alternativnih rešitev, saj v kolikor imamo podatke o nekem problemu, nas bodo ti podatki oziroma kazalniki pripeljali do tega, čemu moramo pri naboru in izbiranju rešitev dati prednost. Če smo pozorni, vidimo, da gre v tem primeru za reregulacijo nekega področja – javna politika je torej že prej obstajala, zato lahko črpamo iz obstoječih podatkov. Kaj pa, če teh podatkov nimamo (bodisi se jih ni zbiralo bodisi gre za novo javno politiko ipd.)? Tudi v tem primeru, so nam pri izbiranju alternativnih rešitev lahko v pomoč kazalniki, saj bomo na podlagi tega, da smo jih izpeljali iz javnopolitičnih ciljev lažje določili, katera rešitev bo za izpolnitev tega cilja najboljša. K čemu vse lahko kazalniki prispevajo v okviru izvajanja in vrednotenja javne politike, je bilo že velikokrat rečeno. Vseeno, smo na tem mestu še enkrat povzeli nekatere prednosti, ki jih ima prisotnost kazalnikov v okviru teh dveh in ostalih javnopolitičnih faz – glej Tabelo 7.1.

Tabela 7.1: Kazalniki v posameznih fazah javnopolitičnega procesa

FAZE JAVNOPOLITIČNEGA PROCESA	VLOGA KAZALNIKOV oziroma PREDNOSTI, ki jih ima prisotnost le-teh v posameznih fazah
Oblikovanje dnevnega reda	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pokažejo na probleme, katere je potrebno reševati. <p>V kolikor smo imeli kazalnike vzpostavljene že prej, nam informacije, do katerih z njihovo pomočjo pridemo, pokažejo potencialne probleme, ki jih je potrebno reševati.</p> <p>To, da smo kazalnike imeli že prej vzpostavljene in nam torej podatkov na tej točki ni potrebno zbirati, pomeni tudi stroškovno bolj učinkovito ter hitrejše ukrepanje oziroma reševanje nastalega problema.</p>
Oblikovanje alternativnih	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lažji izbor (tudi nabor)

rešitev	<p style="text-align: center;">alternativnih rešitev.</p> <p>Na podlagi že obstoječih podatkov, ki jih imamo o problemu, lahko lažje naredimo nabor alternativnih rešitev, ki ustrezajo značilnostim problema. Enostavnejša je tudi izbira ustrezne/-ih rešitve/rešitev.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Izbrana alternativna rešitev (oziroma rešitve) ima več možnosti za uspešno reševanje problema. <p>Ker je bilo iskanje alternativnih rešitev s podatki podprto, ima tako izbrana rešitev tudi več možnosti za uspeh.</p>
Legalizacija	<p>Na podlagi informacij iz predhodnih faz je odločitev o legalizaciji lažja (in bolj argumentirana).</p>
Implementacija	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Spremljanje, kako se izbrana rešitev za reševanje problema obnaša v praksi. <p>Z vzpostavljenim sistemom kazalnikov lahko spremljamo doseganje zastavljenih ciljev v praksi.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Spremljanje lahko pokaže na ovir, napake pri implementaciji. <p>Spremljanje s pomočjo kazalnikov lahko pokaže na ovire pri implementaciji oziroma njeno neučinkovitost na ciljne skupine, zgrešitev ciljne skupine ipd.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Na podlagi rezultatov implementacije lahko lažje načrtujemo spremembo politike. <p>Če ugotovimo, da politika ne učinkuje tako, kot je bilo načrtovano, lahko politiko spremenimo. Kazalniki, ki smo jih spremljali, pokažejo, kje se je pojavila napaka oziroma na katerem področju politika ne učinkuje tako kot bi morala.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ V primeru nezmožnosti spremljanja določenega kazalnika lahko le-tega pravočasno spremenimo. <p>V kolikor se izkaže, da določenega kazalnika (oz. kazalnikov) ne moremo meriti, ali da spremljanje le-tega ni relevantno ipd. (torej, da kazalnik ni dober), lahko kazalnik še v toku faze implementacije odstranimo oziroma zamenjamo.</p>

Evalvacija	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (Splošno) vrednotenje politike. Po koncu spremljanja izvajanja politike, lahko s pomočjo kazalnikov le-to ocenimo, glede na dosežene cilje. ▪ Relevantnost. Ocena, ki jo podamo s pomočjo kazalnikov, ima več možnosti, da je dejansko relevantna za presojanje uspešnosti, saj smo uporabili le tiste kazalnike, katerih rezultati ponujajo nedvoumen odgovor na javnopolitični problem, ki smo ga smo z oblikovanjem politike skušali rešiti.
-------------------	--

V Tabeli 7.1 smo strnjeno prikazali, na kakšen način lahko kazalnike uporabimo v vseh fazah javnopolitičnega procesa oziroma pri čem nam lahko pomagajo, na kakšen način lahko vplivajo na javno politiko. Seveda se ta vpliv glede na posamezno fazo razlikuje. Intenziteta njihove pomembnosti, ki jo lahko dejansko opredelimo kot vpliv, ki jih kazalniki imajo na javno politiko oziroma na izboljšanje le-te, se povečuje proti koncu javnopolitičnega procesa. To sicer ne pomeni, da lahko njihovo vlogo v prejšnjih fazah zanemarimo – daleč od tega. Njihova prisotnost v začetnih fazah je pomembna že iz tega vidika, da bodo kazalniki kasneje dobro opravili svojo vlogo (nič nam namreč ne pomaga, če smo oblikovali slab kazalnik, katerega spremljanje nima nobenega smisla za presojanje rezultata izvajanja javne politike). Je pa njihova prisotnost v fazi implementacije in evalvacije nedvomno pomembnejša, saj je njihova prisotnost ključna za presojanje uspešnosti javne politike – brez tega (teh), bomo težko vedeli, kje smo naredili napako, kaj smo napačno ocenili, čemu smo namenili premalo sredstev ipd. Ti podatki, pridobljeni v teh dveh fazah, bodo ključni za (nadaljnjo) izboljšanje javne politike, v teh dveh fazah bodo kazalniki imeli največji učinek na (prihodnje) izboljšanje javne politike.

Do sedaj smo že večkrat omenili javnopolitične akterje – njihova prisotnost v javnopolitičnem procesu je nujna, saj brez njih javnopolitični problem ne obstaja, se ne rešuje, ne izvaja. Vemo, da javnopolitične akterje v grobem delimo na dve skupini, na vladne in civilnodružbene. Mi se v okviru izdelave te naloge nismo pretirano spuščali v razlikovanje med tema dvema skupinama. Skozi zgodovinski razvoj uporabe kazalnikov smo sicer jasno prikazali, da so pri uporabi teh imeli močno prednost vladni akterji. Kar pa se tiče njihove uporabe danes, lahko v bistvu rečemo, da je ta v veliki meri odvisna od tega, koliko so informacije, pridobljene na tak način, javnosti dostopne. Se pa bo, ne glede na omenjeno

odprtost javnopolitičnega procesa, pogled na indikatorje obeh skupin v temelju razlikoval. Medtem ko bodo državni akterji le-te videli predvsem kot dokaz o njihovem delovanju, se bodo civilnodružbeni igralci na kazalnike nanje praviloma oprli kot na sredstvo, ki jim bo omogočalo argumentirano kritiko državnega delovanja. . Kaj to pomeni za poznejšo obravnavo kazalnikov v okviru *governance*, ko naj bi bila prisotna večja deliberativnost delovanja, bomo ugotavljali v okviru RIE in OMK.

7.1 Kako naj uporaba kazalnikov v vsaki od javnopolitičnih faz izgleda?

Največji potencial kazalnikov izkoristimo tako, da jih uporabimo kot celovit model za boljše oblikovanje, izvajanje in vrednotenje javnih politik. Pri tem je pomembno, da na začetku najprej opredelimo cilje, nato pa iz njih izpeljemo kazalnike, s katerimi bomo naposled tudi spremljali in vrednotili javno politiko. S kazalniki se tako srečamo že na začetku javnopolitičnega procesa, in ne šele v fazi implementacije. Pomembno je, da so »glavni« kazalniki oblikovani že na začetku javnopolitičnega procesa – izpeljemo jih iz ciljev. Kasneje, ko bomo izbrali alternativno rešitev, s katero bomo skušali reševati opredeljeni problem, bomo tem kazalnikom dodali še druge, podrobnejše. Ta točka v javnopolitičnem procesu je tudi primeren čas, ko vsem kazalnikom določimo ciljne oziroma končne vrednosti, na podlagi katerih bomo presojali o uspešnosti izbrane rešitve oziroma politike. V fazi implementacije spremljamo doseganje teh vrednosti ter smo pozorni na probleme oziroma odstopanja, ki se pokažejo (bodisi v pozitivni, bodisi v negativni smeri). V okviru evalvacije sledi ovrednotenje politike, glede na doseganje zastavljenih ciljnih vrednosti kazalnikov (in ciljev samih po sebi). Poleg politike, pa so evalvaciji podvrženi tudi kazalniki – presojamo, ali so »dobro opravili svoje delo«, ali bi bilo v prihodnje dobro vzpostaviti kakšen kazalnik več/manj na katerem področju, presojamo pa tudi postavitev ciljnih vrednosti kazalnikov (ali smo jih postavili preveč optimistično, kaj so bili vzroki za nedoseganje vrednosti ipd.).

V okviru te točke, bo naš cilj ustvariti preglednico, v katerem bomo podali priporočila oblikovalcem javnih politik, kako v vsaki od faz javnopolitičnega procesa dati poudarek (tudi) indikatorjem. Videli bomo, da se v okviru samega javnopolitičnega procesa odvija še en proces – tj. proces oblikovanja, spremljanja in vrednotenja kazalnikov (več o tem v Mandič 2011, 31-33).

Preglednica 7.2: Prikaz aktivnosti v povezavi s kazalniki v vsaki od faz javnopolitičnega procesa

OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA

- Preverimo, ali že obstajajo kakšni podatki, informacije o problemu;
- ko opredelimo problem, si skušamo zamisliti, kakšno naj bi bilo želeno stanje (tj. neproblemsko);
- postavimo si cilje, ki naj predstavljajo to želeno stanje;
- sledi kvantifikacija problema oziroma ciljev - cilje na tej točki postavimo na višjo raven, s tem ko jim pripišemo vrednosti, ki bodo opredelile uspeh (vprašamo se, kje smo sedaj in kje bi radi bili potem);
- za merjenje ciljev oblikujemo kazalnike, s katerimi še podrobneje opredelimo, na kakšen način bomo prišli do zelenega stanja.

OBLIKOVANJE ALTERNATIVNIH REŠITEV

- S pomočjo že opredeljenih ciljev ter kazalnikov naredimo nabor alternativnih rešitev, s pomočjo katerih bomo dosegli želeno stanje;
- izbor alternativne rešitve si lahko olajšamo s pomočjo vzpostavitve dodatnih kazalnikov oziroma kriterijev: poleg tega, da skušamo napovedati, katera od alternativnih rešitev ima največ možnosti za reševanje problemov oziroma katera se bo najbolj približala opredeljenim ciljem, si postavimo lahko še dodatne kriterije kot so: katera rešitev je najbolj stroškovno učinkovita, katera bo dosegala več pripadnikov ciljne skupine ipd.;
- ko izberemo alternativno rešitev, s katero nameravamo reševati nastali problem, sledi postavitve še dodatnih (laho bi rekli tudi podrobnejših) kazalnikov;
- ko imamo vzpostavljen celovit sistem kazalnikov, sledi le še napovedovanje oziroma postavitve zelenih končnih vrednosti.

LEGALIZACIJA

IMPLEMENTACIJA

- S pomočjo kazalnikov, ki smo jih v okviru prejšnjih faz dodobra izpopolnili, spremljamo izvajanje izbrane alternativne rešitve oziroma politike;
- spremljanje nam pokaže, ali politika deluje, tako kot je bilo zamišljeno, ali se kazalniki približujejo končnim vrednostim;
- pozorni smo na možna zaostajanja v vrednostih kazalnikov in na možne ovire, ki nam jih spremljanje s pomočjo kazalnikov pokaže;
- kjer do tega pride, skušamo opredeliti vzroke take situacije in možnosti ukrepanja za odpravo problemov (izbor novega kazalnika ali pa v kolikor gre za zaostajanje v vrednosti kazalnika, npr. namenitev več finančnih sredstev za nek segment, kjer je očitno potrebno več ukrepanja, kot smo sprva predvidevali).

EVALVACIJA

- Presojanje uspešnosti, učinkovitosti ipd. politike, glede na postavljene kazalnike oziroma glede na doseganje zelenih končnih vrednosti kazalnikov;
- sklepanje s kazalnikov na cilje – ali so le-ti bili doseženi;
- reopredelitev problema - v kolikor se je na podlagi kazalnikov izkazalo, da smo napačno ocenili vzroke problema, premislek o rabi drugih javnopolitičnih mehanizmov ipd.;
- vrednotenje kazalnikov kot takih.

8 KAKO SO KAZALNIKI LAHKO ORODJE ZA OBLIKOVANJE BOLJŠIH JAVNIH POLITIK?

Zgornji naslov predstavlja eno od dveh raziskovalnih vprašanj, zastavljenih za namene preučevanja v tej nalogi. V okviru dosedanjega dela oziroma predstavljene vsebine lahko podamo nekaj strnjениh ugotovitev, ki govorijo v prid temu, da če hočemo izboljšati celoten javnopolitični proces nam uporaba kazalnikov do boljših javnih politik pomaga tako, da:

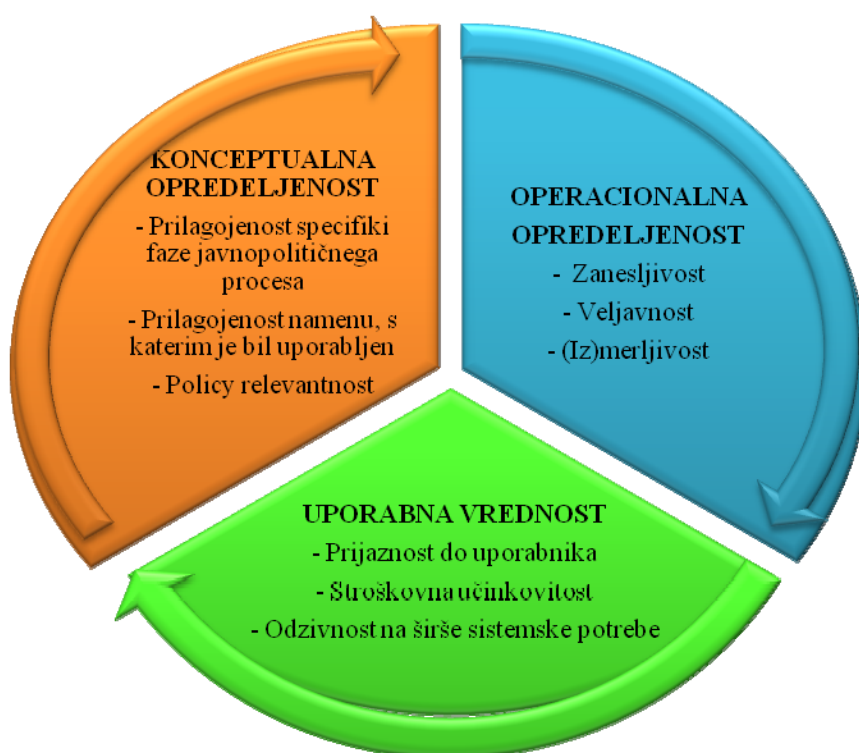
- a) lahko z njihovim oblikovanjem jasneje merimo zastavljene cilje javne politike in je tudi oblikovanje teh ciljev nujno, če želimo imeti vzpostavljene kazalnike;
- b) bomo s prisotnostjo teh boljše ocenili, katera (alternativna) rešitev je primernejša za reševanje nekega problema, saj bomo točno vedeli, kaj želimo z vpeljavo neke politike doseči (poznali bomo zeleno stanje);
- c) bodo pokazali na napake, do katerih lahko pride pri spremljanju javnih politik, obenem pa bomo z njimi lahko tudi boljše predvideli »uspehe« («kaj torej zares deluje v praksi»). Nato bomo lahko tudi ustrezno (takoj) reagirali in popravili npr. škodljivo delovanje politike;
- d) bodo ponudili odgovor na to, ali nadaljevati (v enaki ali modificirani obliki) ali opustiti politiko;
- e) bodo podatki, pridobljeni z uporabo kazalnikov, omogočili ustrežnejšo obravnavo politike tudi v prihodnje.

S pomočjo kazalnikov bomo uspeli priti do boljšega oblikovanja, izvajanja in vrednotenja javnih politik:

1. Oblikovanje politike bo boljše zato, ker nam bodo kazalniki pokazali na probleme, obenem pa bomo tudi lažje zasnovali ustrezno rešitev za reševanje le-tega.
2. Izvajanje javne politike se bo ravno tako izboljšalo, saj bomo s pomočjo kazalnikov dobili neposreden vpogled v to, kako politika dejansko »živi«, z vsemi njenimi pomanjkljivostmi in uspehi.
3. Tudi vrednotenje javnih politik bo boljše zasnovano, saj bomo imeli na razpolago podatke iz monitorngja javne politike, obenem pa jim bomo tudi lažje določili vrednost. Pri tem imamo v mislih predvsem pripisovanje tega, koliko je določen ukrep pomagal k dosegu cilja (na primer, s pomočjo obstoječih končnih vrednosti kazalnikov).

Obenem naj omenimo tudi to: vsi ti procesi, se bodo s prisotnostjo kazalnikov skrajšali in postali tudi bolj učinkoviti, kar je še dodaten plus k temu zakaj naj jih uporabimo. A če želimo doseči vse učinke, ki jih uporaba kazalnikov lahko prinese, moramo uporabljati take kazalnike, ki ustrezajo kriterijem (o teh smo govorili uvodoma, glej Tabela 4.1). Dober kazalnik je kazalnik, ki je dobro konceptualno in operacionalno opredeljen, ter je obenem tudi prijazen do uporabnika, ima uporabno vrednost.

Slika 8.1: Model dobrega kazalnika



9 KAZALNIKI IN GOVERNANCE

S tem poglavjem prehajamo na drugi vsebinski del naloge, v katerem bomo ugotavljali, kakšno vlogo kazalniki prevzemajo v aktualnih načelih vladanja. V aktualnem času so javne politike z namenom, da bi zasledovale načela racionalnega oblikovanja politik, začele vzpostavljati orodja, s pomočjo katerih bi bilo mogoče stalno spremljati izvajanje politik in obenem tudi bolje načrtovati njihovo oblikovanje oziroma samo potrebo po tem. Ključni motiv za doseg tega cilja je enostavno bil oblikovanje boljših javnih politik, za katero sta ključna naslednja elementa:

- a. prvi je potreba po (stalnem) spremljanju izvajanja javne politike, glede na to koliko ta zasleduje vzpostavljene cilje ter obenem tudi boljša regulacija
- b. drugi pa je uporaba indikatorjev.

Opisani dve točki sta temeljna postulata obeh orodij, kateri bomo v nadaljevanju obravnavali. Izbrani orodji, vzpostavljeni z namenom razširiti tako oblikovanje javnih politik, ki bi bilo bolj celostno in obenem tudi deliberativno, kot način javnopolitične regulacije, ki bi odgovorila na spremenjene okoliščine oblikovanja javnih politik (po Kustec Lipicer 2011, 3), sta nedvomno poskus, s pomočjo katerih bi bilo moč doseči boljše javne politike. RIA, vzpostavljena z namenom izboljšati regulacijo oziroma z namenom predhodnega vpogleda v to, ali bo načrtovana politika dobra, bo prvo orodje, ki ga na kratko predstavljamo v naslednjem podpoglavju. Drugo orodje, oblikovano in vpeljeno z namenom zagotoviti uresničevanje (ekonomskih) ciljev Evropske unije (EU) in monitoring oziroma implementacijo, pa bo OMK. S pomočjo obeh izbranih orodij bomo v naslednjih poglavjih skušali ugotoviti, kakšno vlogo kazalniki prevzemajo v t.i. spremenjenih pogojih vladanja.

9.1 Regulatory Impact Assessment - RIA²⁹

Kot pri večini novih praks, tudi v primeru RIE ne najdemo enotne definicije le-te oziroma kaj naj bi le-ta dejansko predstavljala. Kustec Lipicer (2011, 4) tako povzema, da jo nekateri tako vidijo predvsem v luči systemskega pristopa oziroma orodja, s pomočjo katere presodimo pozitivne in negativne učinke predlaganih (ali že obstoječih) načinov regulacije. Bila naj bi orodje za transparentno in odgovornost vladanje. Na drugi strani pa akademska sfera opozarja, da se je RIA uveljavila predvsem kot administrativna procedura, katere implementacije se od države do države razlikuje (Kustec Lipicer 2011, 4). Vzrok za to so različne upravne tradicije oziroma konteksti (Rakar 2005, 55). Kljub temu (ali pa ne glede na

²⁹ V slovenščini: presojanje učinkov vplivov oziroma regulacije (pogosto se uporablja kratica PUR).

to), lahko rečemo, da je RIA pristop, utemeljen na evalvacijski metodologiji in na *evidence-based* pristopu³⁰, o katerem smo v nalogi že večkrat govorili (Kustec Lipicer 2011, 5). Na podlagi vseh njenih značilnosti, jo lahko opredelimo kot enega izmed »pristopov h kakovostnemu reguliranju in s tem dobremu vladanju na temeljih transparentnega upravljanja, nadzornih teles in strateškega načina uresničevanja javnih koristi« (Kovač 2009, 4).

Motive za vzpostavitev RIE pojasni Krapeževa, ki piše, da so »raziskave v državah članicah namreč pokazale, da je velikokrat ključna ovira za gospodarski in tehnološki razvoj države prav omejujoč pravni okvir«. Da bi torej zakonodajalci »bolje predvideli spremembe, ki jih bo predlagani zakonodajni akt povzročil v praksi, so v EU predlagali, da se med pripravo pomembnejših zakonov že vnaprej oceni njihove učinke« (Krapež). Tako je »eden izmed glavnih instrumentov, namenjenih izboljšanju regulacije, analiza učinkov predpisov oziroma ocenjevanje vplivov predpisov« (Rakar 2005, 51). Gre za postopek presoje učinkov načrtovanih ali že uveljavljenih predpisov in drugih javnih politik na ekonomijo, okolje in družbo kot celoto. Njeno bistvo leži v postopku preverjanja predvidenih pozitivnih in negativnih učinkov regulacije, na kateri so pravno osnovane javne politike, na družbo kot celoto in njenih posameznih podsistemov, kar naj bi pripeljalo do večje integracije javnih politik in tudi večje odgovornosti vlade/uprave. Ključni cilj RIE je tako optimizacija javnopolitičnega procesa, tako da bodo koristi od sprejete regulatorne odločitve za družbo maksimalne, stroški pa minimalni, piše Kovačeva (2005, 304-305). Ključna metodologija RIE je predvsem analiza stroškov in koristi/učinkovitosti (Kustec Lipicer 2009b, 37), pogosto uporabljeni pa sta še analiza celotnega tveganja oziroma presojanja tveganj in parcialna analiza učinkov regulacije (več o slednjih v Pevcin in Klun 2009, 80-81). V okviru njenih metodoloških pristopov je RIA razumljena kot še eno metodološko orodje analize politik, ki, kot piše Kustec Lipicer (2009b, 41), s pretežno ekonomskimi pristopi omogoča ocenjevanje možnih učinkov, ki bi jih načrtovani ukrepi oblasti imeli.

Glavni nameni RIE so naslednji (Kovač 2005, 305):

- a) preveriti potrebnost urejanja področja oziroma problema s predpisi (da se izognemo nepotrebni regulaciji);
- b) izboljšati kakovost predpisov in s tem tudi povečati stopnjo implementacije;
- c) preveriti, ali bodo koristi večje od bremen oziroma ali bodo predvideni učinki presegali stroške;

³⁰ RIA je namreč orodje, ki podpira oblikovanje politik na temelju empiričnih podatkov in njihovih analiz. Temelji na predpostavki, da boljše informacije vodijo v boljšo regulativo, piše Kovačeva (2009, 15).

- d) zmanjšati stroške, ki nastanejo ob regulaciji;
- e) demokratizacija postopka oblikovanja javnih politik prek vključevanja javnosti.

RIA naj bi se uporabila tako na začetku, kot tudi na koncu javnopolitičnega procesa. *Ex-ante* oziroma predhodno presojanje učinkov predpisa naj bi se osredotočalo na ugotavljanje pravilnosti ocene načrtovanih ciljev, medtem ko je smisel *ex-post* analize preveriti skladnost zastavljenih ciljev in dejanskih rezultatov (Kovač 2005, 306). Kljub temu, poudarja Radaelli (2009, 31), se RIA pogosto uporablja le *ex-ante*, torej le v (začetni) fazi oblikovanja javne politike. Izsledki *ex-ante* presoje naj bi tako v okviru upravnega procesa predstavljali predvsem podlago za politično izbiro med več alternativnimi rešitvami (Kovač 2009, 15).

9.2 Odprta metoda koordinacije - OMK

Formalno uvedena z Lizbonsko strategijo je bila OMK razvita kot orodje za zmanjševanja demokratičnega deficita EU (Lajh in Štremfel 2011, 56-57). Predstavljala naj bi neko vmesno pot med obema do tedaj uveljavljanima metodama oblikovanja politik – uvrščala naj bi se med metodo Skupnosti in medvladnim odločanjem (Dehousse 2002, 4). OMK se nanaša oziroma uporablja na tistih javnopolitičnih področjih, kjer Evropska komisija doseže soglasje o ciljih, standardih in rokih za doseg te, a državam članicam prepusti odločanje o tem, kako bodo v skladu z nacionalno zakonodajo dogovorjene cilje uresničevale. Ta področja so področja t.i. mehke zakonodaje (zaposlovanje, sociala, izobraževanje in raziskave), kjer ima učenje in izmenjevanje dobrih praks pomembno vlogo pri implementaciji programov oziroma politik (Stame 2008, 122). Poleg identificiranja dobrih praks in spodbujanja medsebojnega učenja, so pomembni elementi OMK še smernice, indikatorji in *benchmarking*, (po Radaelli 2003, 15). Ti predstavljajo pomemben del zavezanosti OMK k evalvaciji.

OMK zajema naslednje aktivnosti (Lizbonska strategija v Lajh in Štremfel 2011, 57):

- I. določitev smernic in rokov za doseganje kratko-, srednje- in dolgoročnih ciljev;
- II. vzpostavitev, kjer je to mogoče, kvantitativnih in kvalitativnih indikatorjev in ciljnih vrednosti v primerjavi z najboljšimi na svetu, a obenem tudi upoštevanje potrebe različnih držav članic in sektorjev;
- III. prenos evropskih smernic v nacionalne in regionalne politike, z določitvijo specifičnih ciljev in sprejetjem takih ukrepov, ki bodo upoštevali nacionalne in regionalne razlike;
- IV. redni monitoring in evalvacija, ter tudi izmenjevanje izkušenj, za pospešitev učnega procesa.

Sama metoda se kot nova oblika vladanja omenja predvsem v njeni povezavi z t.i. mehkim odločanjem oziroma mehko zakonodajo. Večjo »vhodno« legitimnost, kot jo Scott in Trubek (v De la Porte in Pochet 2012, 339) obravnavata, naj bi metoda dosegala s širšo vpletenostjo akterjev, ki sodelujejo pri odločanju. Da je prav to – večja vključenost akterjev, tako iz javnega kot tudi iz zasebnega sektorja – njena lastnost, na podlagi katere jo tudi lahko identificiramo kot novo *governance* orodje, pišeta Lange in Alexiadou (2007, 322). K njeni *governance* zasnovi pa prispeva tudi vzajemno učenje (Gornitzka 2006, 38) kot nov način odločanja oziroma reševanja problemov.

Če strnemo – obe izbrani orodji, katerih kazalnike bomo pod drobnogled vzeli v nadaljevanju, predstavljata nek nov model odločanja v spremenjenih okoliščinah vladanja. Stremita k doseganju širokega nabora akterjev (vključitev javnosti), prav tako pa vključujeta tudi delovanje nadsocijalnih institucij. Obe prinašata drugačne prakse odločanja v javnopolitičnem procesu (predvsem poudarek na rezultatih utemeljenem odločanju), njuno odločanje pa je obenem označeno kot bolj fleksibilno in transparentno.

9.3 Uporaba kazalnikov v okviru RIE in OMK³¹

Cilj uporabe obeh orodij je enak – z njima naj bi oblikovalci politik prišli do kakovostnejših javnih politik, s tem ko bi bil omogočen stalen monitoring oziroma/in spremljanje doseganja ciljev ter obenem tudi boljše planiranje ciljev oziroma same politike. Navedeno poskušata izbrani orodji doseči preko uporabe kazalnikov.

RIA je glavno orodje Evropske komisije - EK, s katerim ta zagotavlja, da so njene iniciative in zakonodaja EU pripravljene na temelju transparentnih, celovitih in uravnoveženih dokazov (EK 2009, 4). EK tako v svojih smernicah za presojanje učinkov predpisov (*Impact Assessment Guidelines*) RIO opredeljuje kot skupek logičnih korakov, ki jim je ob pripravi akta potrebno slediti³². Je proces, ki pripravlja dokaze za (politične) oblikovalce politik o prednostih in slabostih javnopolitičnih možnosti, glede na oceno njihovih morebitnih vplivov (EK 2009, 4). S pomočjo RIE naj bi tako dobili odgovore na vprašanja kot: kakšna je narava in obseg problema ter kako se ta razvija; kakšni so pogledi deležnikov; ali naj se EU vpleta; kakšne cilje si je potrebno zastaviti za reševanje problema; katere so potencialne možnosti za doseg teh ciljev; kakšne ekonomske, okoljske in družbene posledice bi te možnosti imele ipd. (EK 2009, 4).

³¹ Osredotočili smo se le na kazalnike, določene na ravni EU.

³² Ti koraki so: identifikacija problema, definiranje ciljev, nabor alternativnih možnosti za reševanje, analiza učinkov alternativnih možnosti, primerjava možnosti med sabo, načrt monitoringa in evalvacije (EK 2009, 5).

Namen RII-nih kazalnikov je preučiti vplive, ki bi jih obravnavani akt imel na gospodarstvo, okolje in na družbo kot celoto³³. EK (2009) tako v svojih smernicah podrobneje opredeljuje, katera so ključna vprašanja, ki naj bi si jih oblikovalci javnih politik postavili pri ocenjevanju vplivov na določenem področju. S pomočjo teh vprašanj naj bi namreč oblikovalci javnih politik pridobili ključne informacije o potencialnih učinkih predpisa, na podlagi česar bi bil izbor alternativne rešitve za reševanje problema lažji oziroma tudi bolj utemeljen.

Prav omenjena vprašanja (glej Prilogo A) so tista, ki predstavljajo ključno podlago potencialnim indikatorjem. Indikatorji RIE se torej navezujejo na ugotavljanje učinkov predpisov, EK pa jih razvršča v tri skupine: na tiste, ki se nanašajo na preučevanje potencialnih vplivov na okolje, na družbo kot celoto in pa na tiste, katerih namen je preučiti ekonomske učinke. Naj navedemo primer: za preučevanje socialnih vplivov nekega predpisa je eno od ključnih vprašanj, ki si ga oblikovalci javnih politik morajo postaviti, ali bo sprejet ukrep mogoče prispeval k ustvarjanju novih delovnih mest. Kazalnik, ki ga iz tega tako lahko izpeljemo, je število novo-ustvarjenih delovnih mest. Kazalniki RIE so *ex-ante* kazalniki, kot jim lahko rečemo. Uporabljeni so v fazi pred sprejetjem predpisa, z njihovo pomočjo se namreč 1.) ocenijo potencialni vplivi nekega nabora ukrepov ter 2.) opravi izbor enega, katerega učinki bodo najbolj opazni v tem smislu, da bo glede na *ex-ante* oceno vplivov, prinesel več pozitivnih kot negativnih vplivov.

Kazalniki so pomemben element tudi v primeru OMK. Uporabljajo se z namenom informiranja in usmerjanja k z dokazi podprtemu (*evidence-based*) oblikovanju politik ter kot sredstvo za spremljanje napredka (*EK 2011*, 10). Pomembno vlogo naj bi imeli tudi pri olajšanju javnopolitičnega učenja, prav tako pa naj bi njihova uporaba stimulirala države članice k pogovorom o razlogih za razlike v rezultatih (Lange in Alexiadou 2007, 324). Kazalniki OMK pa niso le kvantitativni instrumenti, ampak so tudi orodje za sankcioniranje in za povečanje soglasja glede skupnih evropskih politik (Lajh in Štremfel v Lajh in Štremfel 2011, 102).

Ker OMK zajema več področij, se bomo v nalogi osredotočili predvsem na kazalnike OMK na področju izobraževanja (*OMC in Education and Training*), določene na ravni EU. To področje delovanja OMK naj bi bilo najbolj institucionalizirano od vseh procesov oziroma

³³ Poleg teh treh področij EK v svojih smernicah (*Impact Assessment Guidelines*) navaja tudi, da naj se pri analizi vplivov preučijo tudi ostala področja oziroma naj se določeni vplivi preučijo podrobneje (2009, 38-39).

področij delovanja OMK³⁴. A ne le to – tudi sami vidik kazalnikov oziroma njihove uporabe je zelo uveljavljen element OMK na tem področju (Gornitzka 2006, 31, 35).

Tako kot pri RII, tudi v primeru OMK kazalniki izhajajo iz predhodno oblikovanih (strateških) ciljev, ki so (EK 2012, 8):

1. uresničevanje vseživljenjskega učenja in mobilnosti;
2. izboljšanje kakovosti in učinkovitosti izobraževanja in usposabljanja;
3. spodbujanje pravičnosti, socialne kohezije in aktivnega državljanstva;
4. krepitev ustvarjalnosti in inovativnosti, vključno s podjetništvom, na vseh ravneh izobraževanja in usposabljanja.

Na podlagi teh ciljev je določenih 7 *benchmarkov*³⁵, ki so pomemben element OMK na področju izobraževanja in usposabljanja. Z njihovo pomočjo naj bi ne le identificirali dobre prakse, ampak tudi dejansko prišli do uresničevanja zastavljenih ciljev. Obenem so kazalniki predstavljeni tudi kot orodje za transparentnost, saj naj bi bil z njihovo pomočjo napredek v doseganju ciljev viden (Lange in Alexiadou v 2007, 324). Poleg *benchmarkov* so za ocenjevanje napredka v doseganju teh in ciljev postavljeni tudi kazalniki (seznam obojih je v celoti naveden v Prilogi B). Vzpostavitev oziroma oblikovanje teh je (bila) v rokah posebne skupine - *Standing Group of Indicators and Benchmarks* (Lange in Alexiadou v 2007, 324). Poleg pripomočka za merjenje napredka, predstavljajo *benchmarki* in kazalniki tudi pot oziroma usmeritev za nacionalne reforme izobraževalnih sistemov (Lange in Alexiadou v 2007, 330), obenem pa kažejo tudi na politične namere in dogovore o tem, kaj so »skupne« zadeve (Gornitzka 2006, 36).

9.3.1 Analiza »kompleksnosti« kazalnikov RIA in OMK























V tabeli 4.1 smo navedli in opisali osem karakteristik, ki naj bi jih t.i. idealni javnopolitični kazalniki posedovali. V tem poglavju bomo preverili, ali imajo te značilnosti tudi kazalniki RIE in OMK. Kot kazalnike RIE smo izbrali prej omenjena vprašanja, ki jih EK (2009, 33-38) uporablja pri predhodni analizi ukrepov za reševanje problema (glej Prilogo A), kazalniki OMK (EK 2012, 8-9) pa bodo t.i. *benchmark-i* in ostali indikatorji, določeni na ravni EU (kazalnikov držav članic torej v našo analizo ne bomo vključili) (glej Prilogo B). Sami kazalniki za izvedbo naše analize bodo lastnosti oziroma karakteristike, ki naj bi jih imeli

³⁴ Čprav, kot smo izvedeli v intervjuju z dr. Damjanom Lajhom, temu ni več tako. Novejši podatki nakazujejo, da je najbolj institucionalizirano področje delovanja OMK zaposlovanje (Priloga C).

³⁵ V nalogi bomo za lažje razumevanje uporabljali angleški izraz, sicer pa najpogosteje zasledimo prevod referenčna točka, tudi dobra praksa .

indikatorji v javnih politikah. Poleg že navedenih v tabeli 4.1, bomo pri kazalnikih iskali še nekatere lastnosti, kot so: kako so kazalniki specificirani (njihovo ime), ali imajo opredeljene ciljne vrednosti, ali so usmerjeni oziroma ali vodijo k »akciji« (ang. *action focused*), (po UNAIDS).

Tabela 9.1: Analiza kazalnikov RIA in OMK - izobraževanje

	kazalniki RIA	kazalniki OMK
Merljivost		
Občutljivost za spremembe		
Relevantnost za javno politiko		
Specifičnost		
Veljavnost		
Zanesljivost		
Prijaznost do uporabnika		
Stroškovna učinkovitost		
Jasno ime, naslov kazalnika		
Opredeljene ciljne vrednosti		
Jasno napovedujejo »akcijo«		

Legenda:



kazalnik vsebuje navedeno karakteristiko



kazalnik ne vsebuje navedene karakteristike oziroma te ni mogoče preveriti

V Tabeli 9.1 smo na primeru izbranih kazalnikov RIE in OMK-izobraževanja ugotavljali, koliko so le-ti kompleksni. Pri tem smo kot kazalce za ugotavljanje tega izbrali nekaj karakteristik. Poleg nekega nabora karakteristik, ki smo ga lahko izbrali iz pregleda literature, smo v našo analizo dodali še nekatere druge. Preden komentiramo rezultate naj še opozorimo, da sama analiza ni bila poglobljena, saj to ni namen naloge. Z njo smo želeli predvsem na

neki splošni ravni prikazati možne razlike med obema skupinama kazalnikov ter obenem ugotavljati njihovo »kompleksnost«.

Prva in temeljna karakteristika kazalnika je merljivost. Pogoj za to je, da temelji na razpoložljivih podatkih oziroma da je zbiranje podatkov sploh izvedljivo. S tem kazalniki obeh orodij nimajo težav, čeprav je potrebno poudariti, da je merljivost pri kazalnikih RIE manj določna, saj zaradi same narave kazalnikov ne gre za tako strogo dojetje samega termina. Ali imajo zmogljivosti za merjenje sprememb v pojavih, katere naj bi jih tudi merili, smo ugotavljali pod drugo točko. Mnenja smo, da lahko to lastnost v večji meri pripišemo kazalnikom OMK. Medtem ko kazalniki OMK posedujejo to lastnost (izrazito kvantitativni kazalniki, pri katerih je spremembe lahko zaznati), pa je ta lastnost vprašljiva pri kazalnikih RIE predvsem na račun same narave kazalnikov - bolj so namreč naravnani na preučevanje tega, ali nek predlog ima/nima posledic na neko področje. Pri relevantnosti za javno politiko smo zabeležili, da imata obe skupini kazalnikov to lastnost, čeprav zopet lahko rečemo, da so tu kazalniki OMK v prednosti, predvsem na račun tega, ker namen kazalnikov RIE ni (izključno) ponujati odgovor na problem, temveč v prvi točki predvsem oceniti širše vplive na okolje, družbo in ekonomijo kot celoto (čeprav naj bi tudi s pomočjo te analize dobili odgovor na to, katera od možnosti za reševanje problema naj bi bila najbolj ustrezna). Kazalniki morajo meriti le tisti pojav, za katerega so tudi vzpostavljeni, da jih lahko opredelimo kot specifične – za ugotavljanje te lastnosti bi bila, bolj kot ne, primernejša obširna analiza dejanskega stanja, ki pa ni namen te naloge. Ta karakteristika se tudi ujema z metodološko zahtevo po veljavnosti – pri obeh smo tako opredelili, da kazalniki imajo to karakteristiko, a zopet lahko pri tem opredelimo prednost kazalnikov OMK. Mnenja smo namreč, da je za to, da kazalnik dejansko meri le tisti pojav, za katerega smo ga tudi vzpostavili, ključnega pomena tudi njegova kar se da jasna in specifična definiranost. Prisotnost metodološke zahteve po zanesljivosti je vprašljiva predvsem zato, ker v družboslovju težko pridemo do enakih rezultatov v podobnih okoliščinah. Kar pa nismo označili kot vprašljivo, je karakteristika prijavnosti do uporabnika. Obstoj kazalnikov kot tak je že/naj bi bil v pomoč odločevalcem, zato smo to lastnost potrdili pri obeh skupinah.

Kar se tiče imen, naslovov kazalnikov, so ti boljše specificirani v primeru OMK, lahko rečemo – kazalniki RIE tu izgubljajo predvsem na račun tega, ker le-ti skušajo v enem kazalniku meriti čim več, kar pa ni nujno pomanjkljivost, saj so tu predvsem za ocenjevanje potencialnih vplivov in pri tem preširoka definicija kazalnika ne igra nujno negativne vloge. Ciljne vrednosti imajo opredeljene samo kazalniki oziroma *benchmark*-i OMK. Sposobnost

tega, da kazalniki vodijo k akciji oziroma da iz njihovih podatkov lahko javnopolitični akterji opredelijo, v kateri smeri morajo delovati za doseg ciljev (po UNAIDS, 26), je moč zaznati pri kazalnikih OMK.

Za zaključek lahko rečemo naslednje: kazalniki OMK imajo, glede na našo analizo, v tem pogledu večji potencial in v večji meri lahko služijo kot resnična orodja za oblikovanje, izvajanje in vrednotenje (boljših) javnih politik. A potrebno (in pomembno) se je tudi vprašati, kakšen je njihov dejanski prispevek v praksi. Temu se bomo posvetili v nadaljevanju.

9.4. RIA in OMK ter njuni kazalniki – podobnosti in razlike, priložnosti in ovire

O RII in OMK je bilo dosedaj že kar nekaj povedanega. V okviru te točke se bomo (bolj) osredotočili na primerjavo značilnosti obeh in poiskali razlike in podobnosti. Pri tem bomo uporabili (tudi) informacije, ki sta nam jih o izvajanju obeh orodij v praksi, predstavila intervjuvanca, dr. Damjan Lajh in dr. Polonca Kovač.

V okviru študij primerov smo preučili OMK (na področju izobraževanja) in RIO na ravni EU. Na slednji zato, da je bila primerjava med obema sploh mogoča. Kljub temu je potrebno opozoriti, da se zasnovi obeh orodij (ne glede na to, da se obe odvijata na EU ravni) razlikujeta. Medtem ko je zasnova OMK taka, da poteka (enotno) tako na nacionalni, kot na nadnacionalni ravni, je obraz RIE navkljub zožitvi njenega preučevanja zgolj na EU raven dvojen. Če pojasnimo - na eni strani imamo RIO, ki jo uporablja EU sama (in njene institucije), na drugi strani pa RIO nacionalnih držav. Že na tem mestu tako lahko identificiramo prvo razliko med njima. Medtem ko v primeru OMK, ne glede na to, da se dogaja tako na nacionalni kot tudi na nadnacionalni ravni, govorimo le o enem procesu, je v primeru RIE potrebno govoriti o dveh ločenih procesih. Ta razlika vodi k še eni, ki se nanaša na vlogo EU v teh procesih. V okviru OMK igra EU »le« vlogo posrednice, enako v primeru RIE za države članice. A v primeru t.i. drugega obraza RIE, pri uporabi slednje v okviru lastnih institucij, je njena vloga izrazitejša, saj je pri tem EU aktivna udeleženka.

Sedaj, ko smo razjasnili zasnovo obeh orodij, bomo lažje razumeli tudi razlike v njunem poslanstvu. Medtem ko je bil glavni motiv za vzpostavitev RIE predvsem poenoteno vodenje regulacijskih politik (glej Prilogo Č), je do uvedbe OMK prišlo zaradi zapolnitve vrzeli, ki je obstajala na področjih javnih politik. Ta so sicer bila v rokah držav članic, a je med njimi prihajalo do povezovanj, zaradi česar se je pojavila potreba po koordinaciji (Priloga C).

Orodji sicer nista izvorni ideji EU, ampak sta v takšni ali drugačni obliki že prej obstajali v nekih drugih organizacijah.

Tabela 9.2: Primerjava izbranih lastnosti kazalnikov RIE in OMK

	RIA	OMK
Cilji, ki naj bi se s pomočjo kazalnikov dosegli	kazalniki za doseg ekonomskih in demokratičnih ciljev	kazalniki za doseg večje demokratičnosti (zmanjšati demokratični deficit) in primerljivosti med državami
Točka uporabe kazalnikov v posamezni fazi javnopolitičnega procesa	oblikovanje in sprejemanje alternativnih rešitev	implementacija
Narava kazalnikov	kazalniki vpliva (<i>impact</i>), razdeljeni v tri skupine	kazalniki rezultata (<i>outcome</i>) in vpliva (<i>impact</i>)
Uporaba kazalnikov	enkratno dejanje, če govorimo o posameznem predpisu, a longitudinalna uporaba, kar se tiče uporabe metodologije	longitudinalno spremljanje
Kdo oblikuje	(evropski) uradniki	(evropski) uradniki/eksperti
Poročanje	EU o svojih aktivnostih poroča Svetu EU, medtem ko države članice pa EU	nacionalne države poročajo EK
Upoštevanje informacij, ki smo jih pridobili z uporabo kazalnikov	prisotno v okviru EU, kar se tiče držav članic pa različno	ne
Posvetovanje z javnostjo	prisotno	zaprt krog ljudi

Vir: Lajh 2013; Kovač 2013, EK 2009

Cilji, ki naj bi jih dosegli z uvedbo obeh, so predvsem ekonomske in demokratične narave – slednje je še posebej pomembno, saj je bila ključna sprememba, ki jo zaznamo v t.i. spremenjenih okoliščinah vladanja, prav potreba po večji vključenosti javnosti oziroma potreba po deliberativnem vladanju. Posvetovanje z javnostjo je v primeru RIE obvezno. Pomagalo naj bi zagotoviti, da so politike uspešne in učinkovite, obenem pa se s tem povečuje tudi legitimnost EU. Podani predlogi oziroma komentarji zainteresiranih deležnikov so nato podvrženi analizi, piše EK (EK 2009, 19). Tudi OMK na področju izobraževanja naj bi dosedaj vključevala številne akterje piše Gornitzka (2006, 17). A zanjo se po drugi strani omenja, da naj bi celo prispevala k povečevanju demokratičnega deficita EU, zaradi omejevanja sodelovanja Evropskega in nacionalnih parlamentov, in posledično tehnokratskosti (Gornitzka 2006, 17). Kot smo izvedeli iz intervjujev, je posvetovanje z javnostjo bolj šibko oziroma lahko sploh o obstoju le-tega govorimo samo v primeru RIE. Za

OMK velja, da je to zaprt proces za ozek krog ljudi. Kar se tiče kazalnikov obeh orodij, se v tem pogledu pojavljajo očitne razlike. Potrebno je poudariti, da se naravi kazalnikov in tudi sam namen, s katerim se uporabljajo, zelo razlikujejo. Medtem ko gre v primeru RIE za bolj kot ne enkratno dejanje (če za enoto analize vzamemo posamezen predpis)³⁶, pa se kazalniki OMK uporabljajo z namenom spremljanja izvajanja že sprejetih predpisov (*ex-post*) oziroma politik, in jih je zato potrebno uporabljati longitudinalno. Lahko pa tudi v primeru RIE sicer govorimo o longitudinalni uporabi v tem smislu, da je gre za vedno enako uporabo metodologije.

Kazalniki OMK izhajajo izpod rok skupine za oblikovanje kazalnikov, katere člani so povečini nacionalni strokovnjaki iz držav članic. Pomembna lastnost članov, ki jo je tudi iskala sama EK je to, da poleg tega da naj bi bili eksperti na področju oblikovanja kazalnikov, naj bi obenem bili sposobni tudi zavedati se politične občutljivosti (Gornitzka 2006, 21-22). Navedeno je v večji meri potrdil tudi intervjuvanec – dejal je, da kazalnike oblikujejo in uporabljajo uradniki oziroma, kot je večkrat poudaril, gre za tanko mejo med uradniki in eksperti, ki pa morajo obenem igrati tudi politično vlogo (Priloga C). Tudi v primeru RIE velja podobno, a s to razliko, da je bila dr. Kovač mnenja, da so to izključno uradniki (Priloga Č).

Ena od večjih razlik, ki se pojavlja med RIO in OMK je v poročanju. Za OMK velja, da je spremljanje kazalnikov v rokah nacionalnih držav, ki morajo EK redno poročati o napredku. Na EU ravni se torej kazalniki le oblikujejo, spremljanje teh je v rokah nacionalnih držav (Priloga C). Pri RII pa se zaradi njenega dvojnega obraza srečamo z različnima situacijama: sama EU o izvajanju RIE v svojih institucijah poroča Svetu EU, države članice pa poročajo EU (EK 2009).

Pomembna lastnost kazalnikov je v tem, da lahko s pomočjo podatkov, ki jih z njihovo uporabo pridobimo, bolje načrtujemo prihodnje politike, programe – da torej rezultate uporabimo pri prihodnjem kreiranju politik. Rečemo lahko, da je prav to tisto, zaradi česar naj bi sploh kazalniki obstajali, zaradi česar jih sploh uvedemo. In prav ta funkcija kazalnikov je postavljena pod vprašaj pri obeh orodjih. Pri RII se pojavlja ta ovira, da RIA ne služi svojemu namenu, oziroma da služi zgolj potrjevanju že sprejetih odločitev – čeprav naj na EU ravni, tega ne bi bilo. Kar se tiče OMK pa naslednje: EK zbira podatke, katere so ji posredovale

³⁶ Intervjuvanka dr. Kovač poudarja, da je uporaba RIE različna od države do države. Kar se tiče uporabe na ravni EU in v Sloveniji je povedala, da post festum RIE še ni zasledila, je pa le-ta prisotna na Nizozemskem, kjer so za RIO zadolžene zunanje organizacije (Priloga Č).

države članice. O tem nato pripravi poročilo o napredku, ki pa je nezavezujoče. Indikatorji sicer služijo temu, da z njihovo pomočjo izpostavlja dobra oziroma slaba področja, a tu se stvar bolj kot ne tudi konča. Od držav je odvisno, koliko bodo potem te podatke uporabile pri nadaljnjem kreiranju politik, ne od EU.

Obema orodjema je skupno, da cilji oziroma pričakovanja niso bila dosežena, kot sta povedala intervjuvanca (Prilogi C in Č). Je pa pomembno naslednje: vedno obstajajo možnosti za izboljšave in ko smo prosili intervjuvanca, da ocenita potencial RIE in OMK, je dr. Lajh povedal, da v primeru OMK o potencialu za prihodnost težko govorimo. Verjetnost je, da bodo sicer neki procesi kot jih sedaj poznamo pod oznako OMK še obstajali, a se sama OMK ne bo omenjala - to se v praksi tudi sicer že nakazuje (Priloga C). Dr. Kovačeva je bila mnenja, da je v okviru RIE več možnosti oziroma da lahko govorimo o njenem potencialu tudi v prihodnje, je pa ta trenutno še neizkoriščen. Njeno vrednost sicer vidi bolj v tem deliberativnem oziroma participativnem pristopu kot v ekonomskem, je še povedala (Priloga Č).

9.5 Uporabnost modela dobrega kazalnika v primeru RIE in OMK

Čeprav smo prisotnost karakteristik t.i. dobrega kazalnika v primeru indikatorjev RIE in OMK že preverjali, bomo v okviru te točke še enkrat povzeli naše ključne ugotovitve, glede na postavljeni t.i. model dobrega/idealnega kazalnika (glej Sliko 8.1).

Glede **konceptualne opredeljenosti** kazalnikov RIE in OMK lahko rečemo naslednje:

- Kazalniki so prilagojeni namenu uporabe: kazalniki OMK na primer imajo, zaradi potrebe po primerljivost podatkov med državami, opredeljene končne vrednosti. Namen kazalnikov RIE je preveriti predhodne učinke predpisa, zato so kazalniki oblikovani na način, s katerim le-te ugotavljamo. Kazalniki so relevantni, čeprav v okviru tega lahko izpostavimo večjo kvaliteto kazalnikov OMK.
- Kazalniki so prilagojeni specifični javnopolitične faze: kazalniki OMK kot ex post kazalniki (zelo konkretni, opredeljene končne vrednosti) in kazalniki RIE kot ex ante kazalniki (oblikovani na splošni ravni in zelo široko opredeljeni).

Operacionalna opredeljenost se je tudi izkazala zelo dobro (glej Tabelo 9.1). Glede tega bi mogoče samo še dodali, da je izmerljivost kazalnikov zelo pomembna. Ko načrtujemo kazalnik, moramo že na tisti točki imeti v mislih to, kako bomo podatke zbirali, ali bo to sploh mogoče, ali morda obstajajo že neke baze informacij o tem ipd. Problem merljivosti

kazalnikov je namreč lahko velika ovira pri uspešni implementaciji (s seboj pa potegne tudi stroške zamenjave kazalnika).

Uporabna vrednost kazalnikov RIE in OMK je zadnja komponenta dobrega kazalnika – kazalnik mora, poleg tega da je ustrezno konceptualno in operacionalno opredeljen, služiti uporabniku. Ta komponenta ostaja še najmanj raziskana v tej nalogi. Odgovore o slednji bomo sicer pridobili še tekom nadaljevanja naloge, ko bomo s pomočjo intervjujev ugotavljali, kakšna je uporaba kazalnikov v praksi.

10 KAKŠNO VLOGO KAZALNIKI PREVZEMAJO V AKTUALNIH NAČELIH VLADANJA?

Kakšno vlogo kazalniki prevzemajo v aktualnih razmerah vladanja oziroma kdo in kakšen pomen jim pripisuje v posameznih fazah javnopolitičnega procesa, se je glasilo drugo raziskovalno vprašanje te naloge.

10.1 Vloga in funkcije, ki jih imajo kazalniki v aktualnih načelih vladanja

Na izbranih študijah primera smo želeli preveriti kakšno vlogo imajo kazalniki v spremenjenih načelih vladanja. Preučevanja kazalnikov smo se lotili s predstavitvijo njihovega razvoja oziroma tega, kdaj, kako, zakaj in kdo jih je začel uporabljati. Vendar so se okoliščine oblikovanja politik od tedaj spremenile. Prav zato je potrebno opredeliti, kakšna vloga se jim pripisuje v okviru dveh governance orodij – RIE in OMK.

Preveriti, ali/in kako dobro se sprejeta politika izvaja, je bil ključni cilj uvedbe kazalnikov v začetku njihove uporabe. Ta vloga kazalnikov je seveda tudi danes še vedno v ospredju, a je obenem dobila nove razsežnosti. Prva postavka oziroma namen je bil ugotavljati, ali se sprejeta politika sploh izvaja. Kazalniki so danes tu prisotni že v fazi pred sprejetjem same politike. Na tem mestu se v primeru uporabe RIE tako srečamo s celim kupom kriterijev, na podlagi katerih bomo presodili, ali je potrebna nova regulacija na nekem področju in kar je še pomembneje, kakšne učinke bo ta regulacija imela. Drugič – kako dobro se sprejeta politika izvaja, je ključno vprašanje še danes, s to razliko, da se zavedanje o presojanju uspešnosti prične že na začetku javnopolitičnega procesa in ne šele v fazi vrednotenja politike. Da je postavljanje ciljev, iz katerih potem izpeljemo kazalnike, ključnega pomena, zelo dobro utemeljuje OMK – najprej je potrebno soglasje o tem, kakšne cilje želimo doseči, takoj potem pa se je potrebno vprašati, kako jih bomo dosegli oziroma kako bomo vedeli, da smo jih dosegli. OMK gre pri tem še korak dlje – namreč, poleg samih kazalnikov opredeljuje še t.i.

ciljne vrednosti teh. V tem smislu kazalniki izrazito prevzemajo funkcijo napovedovanja: a ne le kazalniki OMK, tudi kazalnikom RIE lahko pripišemo napovedovalno funkcijo, saj s tem, ko vnaprej predvidimo učinke, ki jih bo neka politika prinesla, obenem tudi napovedujemo potencialne *de facto* rezultate.

Poleg vloge kazalnikov kot orodja za monitoring in evalvacijo se v izbranih primerih kazalniki pojavljajo tudi kot orodje za presojanje tega, katero alternativo za reševanje problema naj izberemo oziroma katera bo boljša pri reševanju problema. Poudarek temu je sicer bolj očiten pri RII, a ga je moč zaznati tudi pri OMK, predvsem v samem delu identifikacije kazalnikov. S tem, ko izberemo kazalnike, namreč obenem tudi opredelimo s kakšnimi orodji oziroma na katerem področju, bomo preverjali doseganje zastavljenih ciljev – ko pa to naredimo, obenem tudi pokažemo, kaj smo izbrali kot rešitev za reševanje problema (to bomo merili, ker menimo, da ima pomembne implikacije za doseganje cilja). Kazalniki lahko glede na to opravljajo funkcijo analize možnosti, v smislu tega, da glede na zastavljene cilje dajejo pogled v to, katera ima večje možnosti za doseganje zastavljenih končnih vrednosti. Na primer: za merjenje enega cilja na primer opredelimo dva kazalnika, s tem da pri enem kot ciljno vrednost opredelimo višji odstotek uresničitve. S tem ko to naredimo, tudi avtomatsko opredelimo, katera od teh dveh možnosti bo imela večje možnosti za rešitev problema oziroma katera bi bolj pripomogla k uresničitvi cilja. In ne le, da v okviru tega torej kazalniki opravljajo funkcijo analize možnosti, pripišemo jim lahko tudi funkcijo »akcije« oziroma napovedi delovanja. Izbor kazalnikov namreč nedvomno določa tudi smer akcije oziroma delovanja za dosego cilja.

Poleg že omenjenih vlog in funkcij opravljajo kazalniki v okviru RIE in OMK še nekaj specifičnih vlog in funkcij – te lahko identificiramo kot sodobne oziroma take, ki neposredno izvirajo iz zasnove RIE in OMK kot *governance* orodij. Tako opravljajo tudi funkcijo presojanja vpliva regulacije na širše okolje (RIA), služijo pa tudi javnopolitičnemu učenju (OMK). Njihova prisotnost v javnopolitičnem procesu zagotavlja, da bo le-ta s podatki podprt, tako da je njihova vloga kot orodja za k *evidence-based* usmerjeno delovanje mogoče še najbolj ključna za doseganje cilja oblikovanja boljših javnih politik in obenem tudi vladanja. Kot orodje za vladanje so namreč kazalniki lahko tudi element širše vključenosti akterjev v javnopolitičnem procesu, s tem, ko lahko poročanje o izvajanju neke politike podelimo več akterjem, ali pa na primer k samemu oblikovanju teh povabimo še druge strokovnjake. Sama uporaba kazalnikov pa nedvomno spreminja tudi prakso odločanja – menimo, da je s

prisotnostjo kazalnikov v javnopolitičnem procesu namreč zagotovljeno argumentirano odločanje.

10.2 Kakšno spremembo so kazalniki vnesli v oblikovanje politik in s tem vladanju?

Temeljna sprememba, o kateri moramo najprej govoriti, je nedvomno zavezanost procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik k s podatki podprtemu odločanju, ki se začne že na začetku javnopolitičnega procesa. Prisotnost kazalnikov v javnopolitičnem procesu zagotavlja, da bodo sprejete politike boljše, bolj argumentirane, da bodo imele manj možnosti za neuspeh. Obenem kazalniki poleg tega, da so se v glavnem pojavili kot orodje za spremljanje politike, ohranjajo to vlogo oziroma je ta še vedno zelo pomembna. Spreminja pa se ukvarjanje z njimi po implementaciji. Rezultati oziroma informacije, ki jih s pomočjo kazalnikov pri spremljanju izvajanja politike pridobimo, niso na voljo zgolj za njeno vrednotenje, temveč postajajo v teh okoliščinah oblikovanja politik, ki vključuje tako raznolikost akterjev kot tudi nivojev oblikovanja politik (vpletenost nadnacionalnih institucij), tudi vodilo za vrednotenje aktivnosti oziroma uspešnosti države v doseganju ciljev na nekem področju. Kazalniki so v primeru OMK aktivno orodje za t.i. proces »*naming and shaming*«, so orodje za javnopolitično učenje in identifikacijo (ter izmenjevanje) dobrih praks. Navedeno spreminja sam način vladanja. Ne le, da oblikovalci politik stremijo k *evidence-based* oblikovanju politik, sam proces oblikovanja in izvajanja politik postaja bolj odprt in demokratičen, saj je večja vključenost akterjev pridobila na pomenu. V spremenjenih pogojih vladanja, v katerih neformalna pravila in koncepti, kot so transparentnost, vključenost, pridobivajo na pomenu, so se je vloga kazalnikov spremenila iz orodja oblasti v orodje vseh deležnikov javnopolitičnega procesa. To prinaša veliko spremembo v delegiranju odgovornosti – če je bila ta prej koncentrirana na državi oziroma upravi, je ta sedaj bolj razpršena, kar še posebej velja za primer OMK, saj dogajanje vključuje akterje tako na nacionalni kot tudi na nadnacionalni ravni. Diskurza o kazalnikih tako ne vodi več (le) oblast. In če se zopet spomnimo na vprašanja KDO, KDAJ, ZAKAJ in KAKO o kazalnikih, na katera smo odgovore iskali pri prikazu razvoja uporabe kazalnikih, potem lahko izpostavimo (povzamemo) naslednje razlike.

Če so se kazalniki pojavili kot orodje oblasti, sedaj vse bolj postajajo orodje stroke in ostalih deležnikov javnopolitičnega procesa. Spremembo v okviru tega so nedvomno prinesle spremenjene okoliščine vladanja poznih 90-tih let 20. stoletja, ki so zahtevale večjo fleksibilnost in odprtost javnopolitičnega procesa. Da bi tem spremembam bili kos, so se pojavila orodja, s katerimi bi oblikovalci politik skušali slediti potrebi po boljšemu

oblikovanju politik in večji participatornosti. Dve taki (RIO in OMK), smo obravnavali tudi v naši nalogi.

Najbolj se je vloga kazalnikov spremenila v okviru vprašanj zakaj in kako naj kazalnike uporabimo. Še vedno lahko sicer tudi na tem mestu izpostavimo vse namene in prednosti njihove uporabe, a temeljna razlika se pojavlja v njihovem razumevanju in moči, ki naj bi jo imeli. V tem pogledu se pojavlja preskok iz kazalnikov kot orodja, pripomočka za vladanje, v kazalnike kot sistem vladanja. Orodji RIA in OMK obe uporabljata kazalnike, s pomočjo katerih naj bi prišli do boljših javnih politik, a se njihova uporaba teh nekoliko razlikuje. Kot smo že napisali, je RIA *de facto* prisotna predvsem v fazi pred sprejetjem predpisa. V okviru tega so tako tudi kazalniki uporabljeni predvsem kot orodje, s pomočjo katerega naj bi (predhodno) presojali vplive predpisa na ekonomijo, okolje in družbo. Drugače je v primeru OMK. Tu so kazalniki sicer resda uporabljeni bolj v okviru ex-post evalvacije, a se njihovo zavedanje oziroma ukvarjanje z njimi prične že na začetku javnopolitičnega procesa s postavljanjem ciljev. Kazalniki nato služijo presojanju uspešnosti doseganja ciljev, so pa tudi pomembno orodje za diagnostificiranje razlik (oziroma/in vzrokov za razlike), do katerih pride pri državah članicah pri doseganju ciljev. Kazalnikom je tako v okviru OMK dodeljena večja moč – ne le, da služijo presojanju doseganja ciljev, so tudi pomembno orodje za identificiranje dobrih praks in olajšanje javnopolitičnega učenja. Kazalnikov OMK tako ne moremo zgolj opredeliti kot orodje, saj imajo veliko večjo moč v javnopolitičnem procesu. Na podlagi navedenega, smo jih mi opredelili kot sistem vladanja.

A pri vsem tem je potrebno nasloviti še naslednje: že večkrat v tem delu smo zapisali, da se je potreba po kazalnikih razvila iz potrebe s strani oblasti, da meri izvajanje svojih ukrepov. Potreba je torej izvirala iz zahteve po odličnosti pri zagotavljanju storitev. Ta je seveda še vedno pomembna, a je obenem s spremenjenimi okoliščinami vladanja dobila tudi novo razsežnost, skrb za dobro vladanje (*good governance*) (Bovaird in Löffler 2003, 313). Ni pomembno torej le, ali/koliko so ukrepi vlade uspešni, ampak tudi na kakšen način so bili izvedeni (Bovaird in Löffler 2003, 315).

10.3 Dejanski učinki oziroma rezultati uporabe kazalnikov v okviru RIE in OMK

Opisali smo že nekaj vlog in funkcij, ki jih kazalniki lahko imajo v okviru javnopolitičnega procesa. Razbrali smo jih na podlagi preučevanja RIE in OMK, ki obe, sicer za različne namene, uporabljata kazalnike zato, da bi končni rezultat tega bil oblikovati čim boljše javne politike. Toda pomembno je, da kazalniki resnično opravljajo svoje vloge in funkcije. V

okviru te točke se bomo še enkrat vrnili na to, kar smo izvedeli iz intervjujev, ter kritično ovrednotili (nekatero) učinke, ki naj bi jih kazalniki imeli.

Kazalniki v javnih politikah imajo funkcijo pridobivanja podatkov, informacij, katere naj bi politični odločevalci nato uporabili pri kreiranju prihodnjih politik. Bistvo je v tem, da če že zbiramo podatke, bi jih morali tudi uporabiti. Kazalniki so vzpostavljeni tako v primeru OMK, kot tudi v primeru RIE, torej podatki se zbirajo, toda kaj se potem s temi podatki dogaja? Kot smo že prej napisali, ko smo povzeli nekatere ugotovitve intervjuvancev, kaže izpostaviti zaskrbljenost v okviru tega. Dr. Lajh je povedal, da se tu (torej pri uporabi podatkov) pojavi problem. V primeru OMK gre namreč za to, da EK vzpostavi kazalnike, ki pa jih nato spremljajo države članice. Te so tudi tiste, ki o zbranih podatkih poročajo EK. Ta na podlagi teh pripravi poročilo oziroma statistiko in s pomočjo t.i. mehkih oblik prisile skuša spodbuditi države članice, da se izboljšajo na tistih področjih, na katerih so v zaostanku. A vpršanje je, v kakšni meri dejansko to države upoštevajo, pravi intervjuvanec (Priloga C). Indikatorji so seveda tu zelo koristni, kot nadaljuje, saj samo na podlagi teh EK ugotavlja, kdo so »zaostankarji«. A kot smo že izpostavili, ni dovolj samo zbirati podatke, potrebno jih je tudi uporabiti. Tu je zelo veliko odvisno od nacionalnih ravni.

Pisali smo tudi o kazalnikih kot orodjih za javnopolitično učenje. Tudi to funkcijo moramo postaviti pod vprašaj. Problem ni v kazalnikih, ampak v še enem elementu, ki je ključen za to, da se diseminacija znanja »zgodí«. Če povzamemo dr. Lajha (Priloga C):

Tu je pa ponovno ta povezava med uradniško ravno, ki se ukvarja s temi podatki in pa politično ravno, ki pa so nekako decision makerji. Ker če ni tega linka, potem nima smisla merit indikatorje. Ker indikatorji se merijo na tej uradniški ravni, ampak ko mi ugotovimo nekaj, je to potrebno prenesti na politično raven, da dosežemo neke spremembe in če tega ni, potem ne bomo dosegli nobenih pozitivnih učinkov.

Tu pa se pojavi vprašanje kaj pa ima država od tega, če dejansko samo nekdo hodi na te sestanke in pride nazaj, ni pa diseminacije na nacionalni ravni tega znanja in se ne dosežejo učinki, tako kot bi se mogli (Lajh 2013).

Podobno kritična do nacionalnih ravni je bila tudi intervjuvanka dr. Kovačeva. Dejala je, da so analize RIA za Slovenijo vse bolj mrtva črka na papirju in da RIA služi le potrjevanju že sprejetih odločitev – namesto *data based decision making* imamo obratno situacijo, se pravi *decision based data mining* (Priloga Č). Izkušnje v drugih državah so različne.

Ena od značilnosti sodobnega vladanja je/naj bi bila široka vpletenost akterjev. Obe orodji, naj bi med drugim le-to tudi zagotavljali, ali je tudi dejansko res tako? Kar se tiče OMK, je dr. Lajh povedal slednje: to je zaprto za ozek krog ljudi, gre za birokratsko proceduro, ki ni odprta za vse (Priloga C).

Kot navaja Kustec Lipicer (2009b, 38), tudi RIA ostaja predvsem pripomoček v rokah oblasti, saj osredje mesto v koordiniranju njenih procesov in operativne izvedbe pripada igralcem oblasti. Tako se v svojem delovanju dejansko pojavlja v »funkciji instrumenta, ki naj bi zagotavljal nove in boljše oblike delovanja oblasti« (Kustec Lipicer 2009, 40). RIA naj bi sicer bila bolj deliberativna od OMK, a je pri dajanju takih oznak potrebno upoštevati še eno spremenljivko, tj. dejansko upoštevanje »zunanjih« predlogov. Kot smo izvedeli iz intervjuja z dr. Kovačevo, je odziv in tudi sama pripravljenost pripravljavca predpisa, da le-tega da v posvetovanje javnosti, v Sloveniji strašno nizka. Na EU ravni je stvar boljša, nevladne organizacije so zelo aktivne pri dajanju predlogov, a pojavljati se je začel korporativizem. Dajanje predlogov predpisov v posvetovanje javnosti je torej za nekatere le še priložnost več, da že v tej fazi poskušajo vplivati oziroma lobirati (Priloga Č).

Na podlagi vsega napisanega tako lahko odgovorimo še na drugi del zastavljenega raziskovalnega vprašanja, ki se je osredotočalo na to kdo in kakšen pomen kazalnikom pripisuje v posameznih fazah javnopolitičnega procesa. Povedati je potrebno naslednje: obe zasnovi preučevanih orodij stremita k deliberativnosti, a kot smo ugotovili, je oblikovanje politik (ukvarjanje s kazalniki) v okviru njiju prepuščeno predvsem birokratom. V okviru RIE sicer lahko govorimo o posvetovanjih s širšo javnostjo, a je tu vprašanje, koliko so njihovi predlogi na koncu upoštevani. Kot smo že ugotovili, birokrati na kazalnike bolj kot ne gledajo kot na neko proceduro, kar še posebej drži za OMK. Nacionalni birokrati/eksperti igrajo glavno vlogo v tej predstavi in če glavni igralec tu ne opravi svojega dela, potem je celotna predstava pokvarjena. Verjetno drži, da je večja pozornost kazalnikom dana v okviru EK v začetnih fazah oblikovanja politik, ko ta (tudi na podlagi rezultatov iz prejšnjih izvajanj politike, katerih poročila prejme od nacionalnih držav) preuči, kateri cilji, *benchmark*-i in ostali kazalniki bodo spremljani v naslednjem obdobju. Najpomembnejša faza spremljanja politike, v kateri bi bilo kazalnikom potrebno posvečati največ pozornosti, kot smo izvedeli iz intervjuja (Priloga C), ostaja večkrat »nepopolna«, v tem smislu, da nekatere države niti ne spremljajo vseh kazalnikov, problem pa ostaja tudi to, da isti kazalnik v različnih okoljih meri drugačne stvari. Analiza RIE in njenih *ex-ante* kazalnikov je v okviru podajanja odgovora na raziskovalno vprašanje zapletena. Dva obraza oziroma dve zgodbi RIE, kjer se ena odvija na

nadnacionalni, druga pa na nacionalni ravni, dajeta drugačne odgovore. Iz intervjuja z dr. Kovačevo smo izvedeli, da kar se tiče RIE v posameznih državah članicah, se kazalnikom posveča malo ali pa veliko pozornosti, odvisno od države (Priloga Č). Kazalnikom RIE je največji pomen dodeljen v okviru njene aplikacije na EU ravni, zaradi lastne potrebe EU po čim večji kakovosti regulatornih politik.

11 SKLEPNE UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK

Pot preučevanja teme magistrskega dela sta vodili dve raziskovalni vprašanji. Prvo je skušalo podati odgovor, kako so kazalniki lahko orodje za celovito oblikovanje boljših javnih politik. Pri tem smo raziskali razvoj njihove uporabe, opredelili prednosti in namene, podali pa smo tudi nasvete za umestitev le-teh v vsako fazo javnopolitičnega procesa. Nakazali smo, da se razmišljanje o kazalnikih mora začeti že v začetnih fazah javnopolitičnega procesa, kar nam omogoča, da jasneje merimo zastavljene cilje ter bolj argumentirano odločimo, katera od alternativnih rešitev bo najprimernejša za reševanje problema. V kolikor pristopimo h kazalnikom šele v fazi izvajanja politike, obstoji večja verjetnost, da se srečamo z neobstoječimi podatki, nezmožnostjo spremljanja ipd. S tem ko smo kazalnike vzpostavili že v fazi pred sprejetjem politike, imamo več možnosti, da zagotovimo učinkovitejše in uspešnejše izvajanje politike ter s tem tudi kakovostnejšo evalvacijo.

V drugem delu naloge smo se ukvarjali s preučevanjem sodobnih oblik *governance*-a v praksi. S študijama primerov RIE in OMK smo analizirali, kakšno vlogo kazalniki prevzemajo v aktualnih razmerah vladanja ter kdo in kakšen pomen jim pripisuje v posameznih fazah javnopolitičnega procesa. Preučili smo tako normativne kot tudi dejanske učinke uporabe kazalnikov v okviru izbranih dveh primerov, opredelili skupne točke oziroma razhajanja ter ocenili njihov potencial za prihodnje. Analiza je pokazala, da vloge kazalnikov v okviru javnopolitičnega procesa lahko razdelimo v dve skupini: na klasične, v smislu tega, da se lahko pojavljajo pri uporabi različnih metod oblikovanja politik (torej spremljanje izvajanja politike, vrednotenje rezultatov, izbiranje alternativ za reševanje), in specifične, ki izvirajo neposredno iz zasnove orodij samih, kot je na primer vloga kazalnikov kot orodja za javnopolitično učenje. Spoznali smo, da je temeljna sprememba, ki jo obstoj kazalnikov vnaša v oblikovanje politik in s tem vladanja, usmeritev k s podatki podprtemu odločanju, od začetka pa vse do konca javnopolitičnega procesa. Pri tem ni pomembno le, kako dobre bodo politike, temveč tudi na kakšen način bodo izvedene. Obe orodji v tem okviru poudarjata deliberativnost, a je v realnosti te zelo malo. Analiza prakse je pokazala še, da so kazalniki v

javnopolitičnem procesu večkrat dojeti kot nepotrebni, kot procedura. Potencialni vpliv, ki ga takšno dojemanje ima na nove koncepte vladanja, ni pozitiven, saj povzroča nepopolno implementacijo takih orodij. Zaradi dojetja OMK kot instrumentalistične ta npr. že počasi izginja. Večji strateški potencial je sicer (še) moč zaslediti pri RII, a v kolikor ne zagotovimo njene celovite implementacije, tega nedvomno ne bomo mogli izkoristiti. To nas pripelje do pomembne ugotovitve: kljub temu, da obe orodji uporabljata kazalnike za doseganje ciljev oblikovanja boljših javnih politik, nam to še ne zagotavlja, da bo njihov potencialni vpliv dejansko izkoriščen. Oblikovanje potencialnih novih orodij tega ne bo odpravilo, saj v primeru preučevanih dveh orodij ne gre za slabo zasnovo teh, temveč za pomanjkanje uporabe s kazalniki pridobljenih informacij.

Ko govorimo o raziskovalnih ugotovitvah, je potrebno omeniti eno ključno. Izkazalo se je, da navkljub vsem možnostim in prednostim, ki jih uporaba kazalnikov v javnopolitičnem procesu ponuja, le-te ostajajo bolj ali manj neizkoriščene. Študiji primerov sta pokazali, da je problem predvsem prenos znanja. Namreč, v okviru uporabe kazalnikov je potrebno ločiti dve ravni oziroma stopnji. Prva stopnja zajema konceptualno in operacionalno opredelitev (torej samo oblikovanje in vzpostavitev kazalnika), druga stopnja (uporaba kazalnikov) pa je branje in uporaba informacij, ki jih z njimi pridobimo. Nič nismo storili, če smo s pomočjo kazalnikov spremljali neke spremenljivke, nato pa teh podatkov nismo uporabili. Taka t.i. uporaba kazalnikov brez namena je problematična. Na podlagi vsega napisanega je torej nujno potrebno ločiti med proizvajanjem znanja in njegovo uporabo (po Radaelli in de Francesco 2007). Če med tema dvema ni povezave, je vsaka uporaba kazalnikov nesmiselna, saj se prenos znanja ne zgodi. V okviru tega so, kot se je izkazalo v nalogi, ključni akterji birokrati. Če med njimi in političnimi odločevalci ni povezave oziroma, kot nam je povedal intervjuvanec dr. Lajh (Priloga C) »ni linka«, potem merjenje kazalnikov ni smiselno. Za spremljanje indikatorjev je zadolžena uradniška raven. Ampak ko se na podlagi kazalnikov nekaj ugotovi, je to potrebno prenesti na politično raven, da pride do sprememb. Če tega ni, ne bomo dosegli nobenih pozitivnih učinkov, je še povedal (Priloga C). Povezava tistih, ki analize delajo s tistimi, ki sprejemajo odločitve je torej nujna (po Weiss v Radaelli in de Francesco 2007, 24).

Če bi v okviru zgornjega problema ponudili kakšno rešitev, potem je potrebno poudariti naslednje: vzpostaviti je treba kanale oziroma poti, s pomočjo katerih bi se prenos znanja lahko zgodil. Sama uporaba kazalnikov za oblikovanje boljših javnih politik je bila namreč že

prepoznana kot dobra, saj jih (kazalnike) obe orodji vključujeta kot ključne elemente pri svojem delovanju. Sedaj je potrebno še, da se te informacije in pridobljeno znanje izkoristi, oziroma, kot pišeta Radaelli in de Francesco (2007, 25), kazalniki morajo končno opraviti svojo funkcijo »razsvetljenja« (ang. *policy enlightenmenet*). Ključno vlogo pri tem imajo tisti, ki analize delajo. To so birokrati oziroma uradniška raven. Seznam predlogov za reševanje problema bi lahko vseboval vse od rednih sestankov, kjer bi vsak zaposleni, ki ima kakršen koli opravke s kazalniki, moral redno poročati o njihovem spremljanju (tako o problemih kot tudi o pozitivnih učinkih; namreč obe situaciji ponujata sporočilo političnim odločevalcem) pa do uvedbe obveznega poročanja nadrejenim političnim menedžerjem o tem, kaj se dogaja na srečanjih na nadnacionalni ravni. Smiselno bi bilo uvesti tudi sestanke, na katerih bi sodelovala različna ministrstva. Na ta način bi delili svoje izkušnje o ukvarjanju s kazalniki. Ob tem pa je nedvomno potrebna tudi rešitev v okviru EU, npr. vzpostavitev institucije, ki bi skrbela za diseminacijo znanja (na nacionalnih ravneh). A ključen ukrep po našem mnenju ostaja povečanje zavedanja o tem, kaj lahko s kazalniki dosežemo oziroma, kot je rekla intervjuvanka (Priloga Č), potrebno je spremeniti način razmišljanja, začeti graditi kulturo na rezultatih, dejstvih utemeljenega oblikovanja politik. Javne politike je potrebno začeti oblikovati z dejstvi in ne s politiko v mislih.

Magistrska naloga je skušala graditi na zavedanju, kaj lahko z uporabo kazalnikov v javnopolitičnem procesu dosežemo. Prikazali smo, zakaj je uporaba kazalnikov pomembna in katere procese lahko s tem izboljšamo. Kljub temu, da so kazalniki v tej nalogi obravnavani na tak način, moramo za konec povedati tudi to, da se zavedamo njihovih pomanjkljivosti. Kazalniki nam lahko pokažejo spremembo, a ne morejo nam povedati zakaj se je zgodila (Mayoux, Sandhu-Rojon v Radaelli in de Francesco 2007, 166). Na tem mestu je potrebno izpostaviti tudi kritiko našega dela, ki se navezuje predvsem na izbor orodij OMK in RIE oziroma njunih kazalnikov. Tako normativna analiza kakor tudi analiza prakse je namreč pokazala, da med obema skupinama kazalnikov obstajajo razlike. In prav je tako. Kazalniki se morajo razlikovati, saj sta si orodji v samem jedru zelo različni, njun namen uporabe je popolnoma drugačen (predhodno preverjanje potencialnih učinkov vs. spremljanje in vrednotenje dejanskih rezultatov, ki jih je prinesla implementacija). Kritika gre v to smer, da kazalnikov v samem bistvu ne bi bilo potrebno, niti smiselno primerjati, saj morajo med njimi obstajati razlike. Neupravičeno bi bilo tako dajati sodbe o tem, kateri so boljši, kateri slabši, saj je njun namen povsem drugačen, da bi jih lahko tako neposredno primerjali.

Naloga odpira številne tematike za nadaljnjo preučevanje na različnih področjih. V nadaljevanju bi se veljalo posvetiti tematiki diseminacije znanja in odnosu med uradniki in političnimi določevalci, v smislu vlog, ki jih v javnopolitičnem procesu imajo. Zanimiva bi bila tudi nadaljnja raziskava v okviru obeh orodij posamezno, pri čemer bi lahko natančneje preučili njihovo prakso v okviru obravnavane teme. RIA pri tem ponuja (še) več možnosti za raziskovanje, predvsem na račun njene dvotirnosti. V nalogi se je izkazalo, da je potrebno pri raziskovanju (zelo) upoštevati nacionalne ravni, zato v okviru obeh orodij ostaja odprta analiza odnosa med nadnacionalno in nacionalno ravno. Svojo pozornost bi si nedvomno zaslužilo tudi preučevanje deliberativnosti – cilj obeh orodij, ki bolj kot ne ostaja neuresničen. RIA se je sicer izkazala za bolj deliberativno, a tudi tu ostajajo vprašanja o upoštevanju predlogov javnosti odprta in bi jih veljalo raziskati. Priložnosti za nadaljnje preučevanje obstajajo tudi v okviru obravnavane teme, točneje v okviru pregleda in posodobitve tipologij kazalnikov. Kljub temu, da je bil na začetku to eden izmed ciljev te naloge, smo namreč tekom raziskovanja ugotovili, da bi to lahko bila tema sama zase in tako cilj žal ostaja neizpolnjen. V literaturi sicer najpogosteje zasledimo omenjeno tipologijo, ki zajema oblikovanje kazalnikov glede na ročnost rezultatov (npr. kazalniki učinka (*output*), rezultata (*outcome*) in vpliva (*impact*), Dunn 2008, 295) . Slednji kazalniki so bili v uporabi tudi v okviru obeh študijah primera. Taka tipologija indikatorjev se ravna po tipologiji ciljev v javnih politikah in indikatorje razvršča na kazalnike rezultata, učinka in vpliva. V okviru nadaljnjega preučevanja bi bilo v okviru te tematike potrebno predvsem preveriti, 1.) ali so obstoječi kazalniki pravilno razporejeni v določeno skupino (to namreč pokaže na razumevanje tega, kaj kazalnik dejansko meri in je izredno pomembno) in 2.) ugotoviti, kakšne vrste kazalnikov bi lahko uporabili v posamezni fazi javnopolitičnega procesa. Pregled obstoječih tipologij in njihove implementacije v praksi bi nam tudi odgovoril, ali so potrebne kakšne izboljšave v smislu posodobitve tipologij.

Namen naloge je bil preučiti vlogo kazalnikov kot ključa, s katerim bi prišli do boljših javnih politik in vladanja. Pokazali smo, kako lahko z njihovo prisotnostjo v vseh fazah javnopolitičnega procesa le-tega izboljšamo, na izbranim primeroma pa smo skušali ugotoviti še, ali lahko govorimo tudi o boljšem vladanju. Pri zadnjem se je izkazalo, da je na tem področju potrebnih še kar nekaj popravkov, da bodo vsa načela *governance-a* resnično zaživela tudi v praksi, in ne le na papirju.

Tako kot smo v preteklosti zabeležili razvoj analize politik kot znanosti, moramo tudi pojav kazalnikov jemati kot nov mejnik razvoja. Navsezadnje oba sledita enakim ciljev, in sicer

kako razumevanje vzrokov in posledic javnopolitičnih odločitev omogoči aplikacijo znanja za reševanje problemov ter obenem pripomore k sprejetju politike, ki bo dosegla prave cilje. S tem pa se izboljša tudi naše znanje o družbi (Dye 1995, 4-5). Na rezultatih utemeljeno oblikovanju politik je, poleg tega da spodbuja izboljšave in omogoča oblikovanje kvalitetnejših javnih politik, tudi način za uveljavljanje odgovornosti (oblasti) (po Sanderson 2002, 3). Oboje je povezano tudi s konceptom legitimnosti, saj, kot piše Kustec Lipicer (2007a, 104), je eden od načinov za pridobivanje le-te prav na rezultatih utemeljeno oblikovanje politik. Tematika kazalnikov se tako poleg vprašanj o vključenosti akterjev in transparentnosti, dotika tudi koncepta legitimnosti. Vse to so pomembni elementi, ki nedvomno kažejo, da zanemarjanje vloge in pomena kazalnikov v javnopolitičnem procesu za prihodnji razvoj demokracije enostavno ne pride v poštev.

LITERATURA

1. Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes in Patrick Weller. 2003. Traditions of Governance: interpreting the role of the public sector. *Public Administration* 81 (1): 1-17.
2. Birkland, Thomas A. 2007. Agenda Setting in Public Policy. V *Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods*, ur. Frank Fischer, Gerald J. Miller in Mara S. Sidney, 63-78. Boca Raton; London; New York: CRC Press.
3. Bovaird, Tony in Elke Löffler. 2003. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences* 69: 313-328.
4. Brezovšek, Marjan in Irena Bačlija. 2010. *Sodobna upravna misel*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Dehousse, Renaud. 2002. *The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm?* Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Dehousse.pdf> (20. februar 2013).
6. De la Porte, Caroline in Philippe Pochet. 2012. Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)? *Journal of European Social Policy* 22 (3). Dostopno prek: <http://esp.sagepub.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/content/22/3/336.full.pdf+html> (20. februar 2013).
7. De Vries, Williem F.M. 2001. Meaningful measures: indicators on progress, progress on indicators. *International Statistical Review* 69 (2). Dostopno prek: <http://www.jstor.org.nukweb.nuk.uni-lj.si/stable/pdfplus/1403818.pdf> (5. september 2012).
8. Dunn, William N. 2008. *Public policy analysis: an introduction*. Upper Saddle River (N.J.): Pearson Prentice Hall.
9. EK. 2009. *Smernice o RII*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf (25. februar 2013).
10. --- 2011. *Poročilo o doseganju napredka pri evropskih skupnih ciljih na področju izobraževanja*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report10/report_en.pdf (25. februar 2013).
11. --- 2012. *Spremljanje (monitoring) na področju izobraževanja*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/monitor12/report_en.pdf (19. marec 2013).

12. Fink Hafner, Danica. 2007. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9-30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Fischer, Frank. 2006a. *Evaluating public policy*. Mason: Cengage Learning.
14. --- 2006b. Participatory governance as deliberative empowerment: the cultural politics as discursive space. *The American Review of Public Administration* 36 (1). Dostopno prek: <http://arp.sagepub.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/content/36/1/19.full.pdf+html> (1. marec 2012).
15. Gornitzka, Åse. 2006. *The Open Method of Coordination as practise – a watershed in European education policy?, working paper*. Dostopno prek: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2006/wp06_16.pdf (1. marec 2013).
16. Gregory, Richard D., Arco van Strien, Petr Vorisek, Adriaan W. Gmelik Meyling, David G. Noble, Ruud P.B. Foppen in David W. Gibbons. 2005. Developing indicators for European birds. *Philosophical Transactions: Biological Sciences* 360 (1454). Dostopno prek: <http://www.jstor.org.nukweb.nuk.uni-lj.si/stable/pdfplus/30040894.pdf?acceptTC=true> (5. september 2012).
17. Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politika: policy analiza*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
18. Hill, Michael James. 2009. *The public policy process*. Harlow [etc.]: Pearson Education.
19. Hogwood, Brian W. in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
20. Howlett, Michael. 2009. Policy-analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration* 52 (2): 153-175.
21. Howlett, Michael in M. Ramesh. 2003. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
22. Hudson, John in Stuart Lowe. 2004. *Understanding the policy process: analysing the welfare policy and practice*. Bristol: Policy.
23. Hughes, Owen E. 2003. *Public management and administration: an introduction*. New York; Basingstoke: Palgrave Macmillan.
24. Hughes, Owen. 2010. Does governance exist?. V *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, ur. Stephen P. Osborne, 87-104. London; New York: Routledge.

25. Innes, Judith Eleanor. 2002. *Knowledge and public policy: the search for meaningful indicators*. Dostopno prek: http://www.google.si/books?hl=sl&lr=&id=Qyd97IigMvEC&oi=fnd&pg=PA1&dq=meaning+of+indicators+in+public+policy&ots=tA_myE0GDZ&sig=cG1J_-ToFT74k5fvHXM0vjXjgE&redir_esc=y#v=onepage&q=meaning%20of%20indicators%20in%20public%20policy&f=false (6. september 2012).
26. Kennett, Patricia. 2010. Global perspectives on governance. V *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, ur. Stephen P. Osborne, 19-35. London; New York: Routledge.
27. Kingdon, John W. 2003. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
28. Kovač, Polonca. 2005. Presoja učinkov predpisov (RIA) po svetu, v EU in pri nas. V *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 301-319. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. --- 2009. Uvod – presoja učinkov regulacije kot element dobrega vladanja. V *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*, ur. Polonca Kovač, 3-12. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
30. --- 2013. Intervju z avtorico. Ljubljana, 26. april.
31. Krapež, Katarina. *Ko se zakoni nasluteno množijo in spreminjajo*. Združenje Manager. Dostopno prek: http://archive-si.com/page/86352/2012-07-08/http://www.zdruzenje-manager.si/storage/4320/03-Ko_se_zakoni_nesluteno_mnozijo_in_spreminjajo.pdf (3. februar 2013).
32. Kustec Lipicer, Simona. 2007a. Organizacije za analizo javnih politik ali think-thanks. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 104-122. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. --- 2007b. Vrednotenje javnih politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 175-190. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
34. --- 2009a. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. --- 2009b. Policy oz. javnopolitični potenciali presoje učinkov regulacije. V *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*, ur. Polonca Kovač, 29-46. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
36. --- 2011. *Contemporary Understanding of Policy Analysis in the Western Balkan Region*, paper presented for the IPSA RC32 Conference “Developing Policy in Different Cultural Contexts: Learning from Study, Learning from Experience”, Dubrovnik, June 10 to June 12, 2011.

37. --- 2013. Različne podobe vrednotenja javnih politik. V *Sodobni pristopi, metrike in kazalniki za spremljanje in vrednotenje javnih politik*, ur. Vintar, M. idr. Ljubljana, Fakulteta za upravo.
38. Lajh, Damjan. 2007. Izvajanje javnih politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 155-174. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. --- 2013. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. april.
40. Lajh, Damjan in Urška Štremfel. 2011. *The reception of the open method of coordination in Slovenia*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
41. Lange, Bettina in Nafsika Alexiadou. 2007. New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination. *European Educational Research Journal* 6 (4). Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/New%20OMC%20links/Alexiadou-Lange%20articleEERJ.pdf> (20. februar 2013).
42. Levett, Roger. 1998. Sustainability indicators – integrating quality of life and environmental protection. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (Statistics in Society)* 161 (3). Dostopno prek: <http://www.jstor.org.nukweb.nuk.uni-lj.si/stable/pdfplus/2983203.pdf> (5. september 2012).
43. Löffler, Elke. 2009. Public governance in a network society. V *Public management and governance*, ur. Tony Bovaird in Elke Löffler, 215-232. London; New York: Routledge.
44. Mandič, Monika. 2011. *Uporaba in oblikovanja kazalnikov Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, diplomska naloga*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
45. Metze, Tamara A.P. 2011. Deliberative governance in synergy with government: a case study of credible environmental improvements in the Dairy Gateway, USA. *International Review of Administrative Sciences* 77 (1). Dostopno prek: <http://ras.sagepub.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/content/77/1/31.full.pdf+html> (1. marec 2012).
46. Parsons, Wayne. 2005. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham (UK); Northampton (USA): E. Elgar.
47. Peters, Guy B. 2010. Meta-governance and public management. V *The new public governance?: emerging perspectives on theory and practice of public governance*, ur. Stephen P. Osborne, 36-51. London; New York: Routledge.

48. Pevcin, Primož in Maja Klun. 2009. Ekonomika in metodologija presoje učinkov regulacije. V *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*, ur. Polonca Kovač, 79-89. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
49. Pierre, Jon in B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
50. Planas Llado, Anna in Pere Soler Maso. 2011. Design and application of a system of evaluation indicators for municipal cultural policies. *Evaluation* 17 (3). Dostopno prek: <http://evi.sagepub.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/content/17/3/277.full.pdf+html> (6. september 2012).
51. Radaelli, Claudio M. 2003. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/radaelli.pdf> (20. februar 2013).
52. --- 2009. Desperately Seeking Regulatory Impact Assessments: Diary of a Reflective Researcher. *Evaluation* 15 (1). Dostopno prek: <http://evi.sagepub.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/content/15/1/31.full.pdf+html> (3. februar 2013).
53. Radaelli, Claudio M. in Fabrizio De Francesco. 2007. *Regulatory quality in Europe: concepts, measures and policy processes*. Manchester; New York : Manchester University Press.
54. Rakar, Iztok. 2005. Ocenjevanje vplivov predpisov. *Uprava* 3 (1). Dostopno prek: http://www.fu.uni-lj.si/uprava/clanki/letnikIII,%C5%A1tevilka1,2005/III_%20STEV%201_september%202005_rakar.pdf (3. februar 2013).
55. Sanderson, Ian. 2002. Evaluation, policy-learning and evidence-based policy making. *Public administration* 80 (1). Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9299.00292/pdf> (1. marec 2012).
56. Stame, Nicoletta. 2008. The European Project, Federalism and Evaluation. *Evaluation* 14 (2). Dostopno prek: <http://evi.sagepub.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/content/14/2/117.full.pdf+html> (20. februar 2013).
57. Sumner, Andrew. 2007. Meaning versus measurement: why do »economic« indicators of poverty still predominate?. *Development in Practice* 17 (1). Dostopno prek: <http://www.jstor.org.nukweb.nuk.uni-lj.si/stable/pdfplus/25548172.pdf> (6. september 2012).
58. UNAIDS. *An introduction to indicators*. Dostopno prek: http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2010/8_2-Intro-to-IndicatorsFMEF.pdf (15. december 2012).

59. Vedung, Evert. 2008. *Public policy and program evaluation*. New Brunswick; London: Transaction.

PRILOGE

PRILOGA A: KAZALNIKI RIE

V spodnji tabeli navajamo vprašanja, katera predstavljajo podlago za kazalnike RIE.

Tabela A.1: Ključna vprašanja za merjenje ekonomskih vplivov

ECONOMIC IMPACTS	KEY QUESTIONS
Functioning of the internal market and competition	<p>What impact (positive or negative) does the option have on the free movement of goods, services, capital and workers?</p> <p>Will it lead to a reduction in consumer choice, higher prices due to less competition, the creation of barriers for new suppliers and service providers, the facilitation of anti-competitive behaviour or emergence of monopolies, market segmentation, etc.?</p>
Competitiveness, trade and investment flows	<p>What impact does the option have on the global competitive position of EU firms? Does it impact on productivity?</p> <p>What impact does the option have on trade barriers?</p> <p>Does it provoke cross-border investment flows (including relocation of economic activity)?</p>
Operating costs and conduct of business/Small and Medium Enterprises	<p>Will it impose additional adjustment, compliance or transaction costs on businesses?</p> <p>How does the option affect the cost or availability of essential inputs (raw materials, machinery, labour, energy, etc.)?</p> <p>Does it affect access to finance?</p> <p>Does it impact on the investment cycle?</p> <p>Will it entail the withdrawal of certain products from the market? Is the marketing of products limited or prohibited?</p> <p>Will it entail stricter regulation of the conduct of a particular business?</p> <p>Will it lead to new or the closing down of businesses?</p> <p>Are some products or businesses treated differently from others in a comparable situation?</p>
Administrative burdens on businesses	<p>Does it affect the nature of information obligations placed on businesses (for example, the type of data required, reporting frequency, the complexity of submission process)?</p> <p>What is the impact of these burdens on SMEs in particular?</p>

Public authorities	<p>Does the option have budgetary consequences for public authorities at different levels of government (national, regional, local), both immediately and in the long run?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Does it bring additional governmental administrative burden? • Does the option require the creation of new or restructuring of existing public authorities?
Property rights	<p>Are property rights affected (land, movable property, tangible/intangible assets)? Is acquisition, sale or use of property rights limited? Or will there be a complete loss of property?</p>
Innovation and research	<p>Does the option stimulate or hinder research and development? Does it facilitate the introduction and dissemination of new production methods, technologies and products? Does it affect intellectual property rights (patents, trademarks, copyright, other know-how rights)? Does it promote or limit academic or industrial research? Does it promote greater productivity/resource efficiency?</p>
Consumers and households	<p>Does the option affect the prices consumers pay? Does it impact on consumers' ability to benefit from the internal market? Does it have an impact on the quality and availability of the goods/services they buy, on consumer choice and confidence? (cf. in particular non-existing and incomplete markets – see Annex 8) Does it affect consumer information and protection? Does it have significant consequences for the financial situation of individuals / households, both immediately and in the long run? Does it affect the economic protection of the family and of children?</p>
Specific regions or sectors	<p>Does the option have significant effects on certain sectors? Will it have a specific impact on certain regions, for instance in terms of jobs created or lost? Is there a single Member State, region or sector which is disproportionately affected (so-called 'outlier' impact)?</p>

<p>Third countries and international relations</p>	<p>How does the option affect trade or investment flows between the EU and third countries? How does it affect EU trade policy and its international obligations, including in the WTO?</p> <p>Does the option affect specific groups (foreign and domestic businesses and consumers) and if so in what way?</p> <p>Does the option concern an area in which international standards, common regulatory approaches or international regulatory dialogues exist?</p> <p>Does it affect EU foreign policy and EU/EC development policy?</p> <p>What are the impacts on third countries with which the EU has preferential trade arrangements?</p> <p>Does it affect developing countries at different stages of development (least developed and other low-income and middle income countries) in a different manner?</p> <p>Does the option impose adjustment costs on developing countries?</p> <p>Does the option affect goods or services that are produced or consumed by developing countries?</p>
<p>Macroeconomic environment</p>	<p>Does it have overall consequences of the option for economic growth and employment?</p> <p>How does the option contribute to improving the conditions for investment and the proper functioning of markets?</p> <p>Does the option have direct impacts on macro-economic stabilisation?</p>

Vir: EK 2009, 33-34

Tabela A.2: Ključna vprašanja za merjenje socialnih vplivov

<p>SOCIAL IMPACTS</p>	<p>KEY QUESTIONS</p>
<p>Employment and labour markets</p>	<p>Does the option facilitate new job creation?</p> <p>Does it lead directly or indirectly to a loss of jobs?</p> <p>Does it have specific negative consequences for particular professions, groups of workers, or self-employed persons?</p> <p>Does it affect particular age groups?</p> <p>Does it affect the demand for labour?</p> <p>Does it have an impact on the functioning of the labour market?</p> <p>Does it have an impact on the reconciliation between private, family and professional life?</p>
<p>Standards and rights related to job quality</p>	<p>Does the option impact on job quality?</p> <p>Does the option affect the access of workers or job-seekers to vocational or continuous training?</p> <p>Will it affect workers' health, safety and dignity?</p>

	<p>Does the option directly or indirectly affect workers' existing rights and obligations, in particular as regards information and consultation within their undertaking and protection against dismissal?</p> <p>Does it affect the protection of young people at work?</p> <p>Does it directly or indirectly affect employers' existing rights and obligations?</p> <p>Does it bring about minimum employment standards across the EU?</p> <p>Does the option facilitate or restrict restructuring, adaptation to change and the use of technological innovations in the workplace?</p>
Social inclusion and protection of particular groups	<p>Does the option affect access to the labour market or transitions into/out of the labour market?</p> <p>Does it lead directly or indirectly to greater equality or inequality?</p> <p>Does it affect equal access to services and goods?</p> <p>Does it affect access to placement services or to services of general economic interest?</p> <p>Does the option make the public better informed about a particular issue?</p> <p>Does the option affect specific groups of individuals (for example the most vulnerable or the most at risk of poverty, children, women, elderly, the disabled, unemployed or ethnic, linguistic and religious minorities, asylum seekers), firms or other organisations (for example churches) or localities more than others?</p> <p>Does the option significantly affect third country nationals?</p>
Gender equality, equality treatment and opportunities, non -discrimination	<p>Does the option affect the principle of non-discrimination, equal treatment and equal opportunities for all?</p> <p>Does the option have a different impact on women and men?</p> <p>Does the option promote equality between women and men?</p> <p>Does the option entail any different treatment of groups or individuals directly on grounds of sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age, and sexual orientation? Or could it lead to indirect discrimination?</p>
Individuals, private and family life, personal data	<p>Does the option impose additional administrative requirements on individuals or increase administrative complexity?</p> <p>Does the option affect the privacy, of individuals (including their home and communications)?</p> <p>Does it affect the right to liberty of individuals?</p> <p>Does it affect their right to move freely within the EU?</p> <p>Does it affect family life or the legal, economic or social protection of the family?</p> <p>Does it affect the rights of the child?</p>

	<p>Does the option involve the processing of personal data or the concerned individual's right of access to personal data ?</p>
<p>Governance, participation, good administration, access to justice, media and ethics</p>	<p>Does the option affect the involvement of stakeholders in issues of governance as provided for in the Treaty and the new governance approach?</p> <p>Are all actors and stakeholders treated on an equal footing, with due respect for their diversity? Does the option impact on cultural and linguistic diversity?</p> <p>Does it affect the autonomy of the social partners in the areas for which they are competent? Does it, for example, affect the right of collective bargaining at any level or the right to take collective action?</p> <p>Does the implementation of the proposed measures affect public institutions and administrations, for example in regard to their responsibilities?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Will the option affect the individual's rights and relations with the public administration? • Does it affect the individual's access to justice? • Does it foresee the right to an effective remedy before a tribunal? • Does the option make the public better informed about a particular issue? Does it affect the public's access to information? • Does the option affect political parties or civic organisations? • Does the option affect the media, media pluralism and freedom of expression? • Does the option raise (bio) ethical issues (cloning, use of human body or its parts for financial gain, genetic research/testing, use of genetic information)?
<p>Public health and safety</p>	<p>Does the option affect the health and safety of individuals/populations, including life expectancy, mortality and morbidity, through impacts on the socio-economic environment (working environment, income, education, occupation, nutrition)?</p> <p>Does the option increase or decrease the likelihood of health risks due to substances harmful to the natural environment?</p> <p>Does it affect health due to changes in the amount of noise, air, water or soil quality?</p> <p>Will it affect health due to changes energy use and/or waste disposal?</p> <p>Does the option affect lifestyle-related determinants of health such as diet, physical activity or use of tobacco, alcohol, or drugs?</p> <p>Are there specific effects on particular risk groups (determined by age, gender, disability, social group, mobility, region, etc.)?</p>
<p>Crime, Terrorism and Security</p>	<p>Does the option have an effect on security, crime or terrorism?</p> <p>Does the option affect the criminal's chances of</p>

	<p>detection or his/her potential gain from the crime? Is the option likely to increase the number of criminal acts? Does it affect law enforcement capacity? Will it have an impact on security interests? Will it have an impact on the right to liberty and security, right to fair trial and the right of defence? Does it affect the rights of victims of crime and witnesses?</p>
Access to and effects on social protection, health and educational systems	<p>Does the option have an impact on services in terms of quality/access for all? Does it have an effect on the education and mobility of workers (health, education, etc.)? Does the option affect the access of individuals to public/private education or vocational and continuing training? Does it affect the cross-border provision of services, referrals across borders and co-operation in border regions? Does the option affect the financing / organisation / access to social, health and care services? Does it affect universities and academic freedom / self-governance?</p>
Culture	<p>Does the proposal have an impact on the preservation of cultural heritage? Does the proposal have an impact on cultural diversity? Does the proposal have an impact on citizens' participation in cultural manifestations, or their access to cultural resources?</p>
Social impacts in third countries	<p>Does the option have a social impact on third countries that would be relevant for overarching EU policies, such as development policy? Does it affect international obligations and commitments of the EU arising from e.g. the ACP-EC Partnership Agreement or the Millennium Development Goals? Does it increase poverty in developing countries or have an impact on income of the poorest populations?</p>

Vir: EK 2009, 35-36

Tabela A.3: Ključna vprašanja za merjenje vplivov na okolje

ENVIRONMENTAL IMPACTS	KEY QUESTIONS
The climate	<p>Does the option affect the emission of greenhouse gases (e.g. carbon dioxide, methane etc.) into the atmosphere? Does the option affect the emission of ozone-depleting substances (CFCs, HCFCs .)? Does the option affect our ability to adapt to</p>

	climate change?
Transport and the use of energy	<p>Will the option increase/decrease energy and fuel needs/consumption?</p> <p>Does the option affect the energy intensity of the economy?</p> <p>Does the option affect the fuel mix (between coal, gas, nuclear, renewables etc.) used in energy production?</p> <p>Will it increase or decrease the demand for transport (passenger or freight), or influence its modal split?</p> <p>Does it increase or decrease vehicle emissions?</p>
Air quality	<p>Does the option have an effect on emissions of acidifying, eutrophying, photochemical or harmful air pollutants that might affect human health, damage crops or buildings or lead to deterioration in the environment (soil or rivers etc.)?</p>
Biodiversity, flora, fauna and landscapes	<p>Does the option reduce the number of species/varieties/races in any area (i.e. reduce biological diversity) or increase the range of species (e.g. by promoting conservation)?</p> <p>Does it affect protected or endangered species or their habitats or ecologically sensitive areas?</p> <p>Does it split the landscape into smaller areas or in other ways affect migration routes, ecological corridors or buffer zones?</p> <p>Does the option affect the scenic value of protected landscape?</p>
Water quality and resources	<p>Does the option decrease or increase the quality or quantity of freshwater and groundwater?</p> <p>Does it raise or lower the quality of waters in coastal and marine areas (e.g. through discharges of sewage, nutrients, oil, heavy metals, and other pollutants)?</p> <p>Does it affect drinking water resources?</p>
Soil quality or resources	<p>Does the option affect the acidification, contamination or salinity of soil, and soil erosion rates?</p> <p>Does it lead to loss of available soil (e.g. through building or construction works) or increase the amount of usable soil (e.g. through land decontamination)?</p>
Land use	<p>Does the option have the effect of bringing new areas of land ('greenfields') into use for the first time?</p> <p>Does it affect land designated as sensitive for ecological reasons? Does it lead to a change in land use (for example, the divide between rural and urban, or</p>

	change in type of agriculture)?
Renewable or non-renewable resources	<p>Does the option affect the use of renewable resources (fish etc.) and lead to their use being faster than they can regenerate?</p> <p>Does it reduce or increase use of non-renewable resources (groundwater, minerals etc.)?</p>
The environmental consequences of firms and consumers	<p>Does the option lead to more sustainable production and consumption?</p> <p>Does the option change the relative prices of environmental friendly and unfriendly products?</p> <p>Does the option promote or restrict environmentally un/friendly goods and services through changes in the rules on capital investments, loans, insurance services etc.?</p> <p>Will it lead to businesses becoming more or less polluting through changes in the way in which they operate?</p>
Waste production / generation / recycling	<p>Does the option affect waste production (solid, urban, agricultural, industrial, mining, radioactive or toxic waste) or how waste is treated, disposed of or recycled?</p>
The likelihood or scale of environmental risks	<p>Does the option affect the likelihood or prevention of fire, explosions, breakdowns, accidents and accidental emissions?</p> <p>Does it affect the risk of unauthorised or unintentional dissemination of environmentally alien or genetically modified organisms?</p>
Animal welfare	<p>Does the option have an impact on health of animals?</p> <p>Does the option affect animal welfare (i.e. humane treatment of animals)?</p> <p>Does the option affect the safety of food and feed?</p>
International environ-mental impacts	<p>Does the option have an impact on the environment in third countries that would be relevant for overarching EU policies, such as development policy?</p>

Vir: EK 2009, 37-38

PRILOGA B: KAZALNIKI OMK

Pod to točko bomo navedli *benchmark-e* in ostale kazalnike OMK, na področju izobraževanja (določene na ravni EU).

Tabela B.1: Seznam *benchmark-ov* OMK-izobraževanje

Seven ET 2020 Benchmarks
<p>1. At least 95% of children between the age of four and the age for starting compulsory primary education should participate in early childhood education;</p> <p>2. The share of 15 year-olds with insufficient abilities in reading, mathematics and science should be less than 15%;</p> <p>3. The share of early leavers from education and training should be less than 10%;</p> <p>4. The share of 30-34 year-olds with tertiary educational attainment should be at least 40%;</p> <p>5. An average of at least 15 % of adults (age group 25-64) should participate in lifelong Learning;</p> <p>6. At least 20 % of higher education graduates and 6% of 18-34 year-olds with an initial VET qualification should have had a period of study or training abroad;</p> <p>7. The share of employed graduates (20-34 year-olds) having left education and training no more than three years before the reference year should be at least 82%.</p>

Vir: EK (2012, 8)

Tabela B.2: Ostali kazalniki OMK – izobraževanje

Summary of Education & Training Indicators
1. Early leavers from education and training (age 18-24)
2. Tertiary educational attainment (age 30-34)
3. Participation in early childhood education (4 years old – year before of compulsory primary)
4. Employment rate of graduates (age 20-34) having left education and training no more than 3 years before reference year
5. Adult participation in lifelong learning (age 25-64)
6. Basic skills Low achievers (15year-olds; Level 1 or lower in PISA study) – Reading, Mathematics, Science
7. ICT skills % of pupils in 4th grade using computers at school % of individuals aged 16-74 with high computer skills
8. Entrepreneurship % of 18-64 old population who believe to have the required skills and knowledge to start a business
9. Languages Average number of foreign languages learned per pupil at ISCED 2 % of students reaching B1 level or higher in the first foreign language at the end of lower secondary education
10. Tertiary graduates by field

Graduates (ISCED 5-6) in a specific field, as % of all fields – Education and Training, Humanities and art, Social science, business and law (of which business and administration), Maths, science and technology, Agriculture and veterinary field, Health and welfare, Services

11. MST graduates

Number of maths, science and technology graduates per 1000 young people (age 20-29)

12. Skills for future labour markets

Projected change in employment 2010-2020 in %: high qualification, medium qualification, low qualification

13. Investment in education and training

Public spending on education, % of GDP

Vir: EK (2012, 9)

PRILOGA C: INTERVJU Z DR. DAMJANOM LAJHOM

24. april 2013 ob 15ih

Zasledila sem, da obstaja posebna skupina – Standing Group for Indicators and Benchmarks, in sem tudi sicer dobila neka starejši seznam članov le-te. Zanima me naslednje: je to odprta skupina ali so to bolj neki birokrati, ki oblikujejo kazalnike?

Lajh: Kolikor jaz vem, in kar smo tudi delali intervju na takratnem MŠŠ v Ljubljani, gre v večinoma za uradnike, ki so vključeni v te procese. Ampak, ko pa rečemo uradnika, pa tudi ni tako preprosto in enoznačno kdo je sedaj uradnik – vemo kdo je uradnik, a tanka je meja med eksperti in pa uradniki, ali pa političnimi odločevalci. Politični odločevalci so pač nekako ministrska raven, raven državnih sekretarjev, tista dejanska odločevalska raven, ampak tudi oni lahko prihajajo iz stroke. Vprašanje pa je, ko so enkrat na tej poziciji, ali jih pojmujejo, praviloma jih pojmujejo kot politike, politične odločevalce, ne pa kot eksperte. Zdaj uradnik, ena stopnja nižje, je tudi, vsaj v literaturi običajno, kot nek uradnik, se pravi birokrat opredeljen, eksperti so pa nekaj drugega. Ampak ko smo mi raziskovali so tudi ti uradniki na nek način eksperti na tem področju. Ker če pogledamo MŠŠ oziroma ta MIZKŠ oziroma MIZŠ in sploh tiste, ki se ukvarjajo direktno z OMK je to tako majhna skupina, da dejansko imajo neka ekspertna znanja, se pravi s tega področja in iz tega vidika jih lahko obravnavamo kot eksperte. Torej kdo je na evropski ravni tisti, ki oblikuje te indikatorje, je to predvsem uradniška raven, je pa res, da so ti indikatorji tudi velikokrat dokaj občutljivi in tisti, ki prihajajo iz večjih, bolj vplivnejših držav imajo tudi večkrat večjo težo. To je bilo eksplicitno izpostavljeno takrat, da recimo Nemčija, če ne želijo, da se neka zadeva meri doseganje ciljev, zelo vztraja pri tem, da se ne oblikuje indikator za to področje. Kar pomeni, moj odgovor bi bil ta: uradniki, ki so na nek način tudi eksperti, igrajo pa tudi politično vlogo. Politični interesi so pogosto vključeni tu noter, se pravi kateri indikator se bo oblikoval in kateri ne. Ker bistveno vprašanje, vsaj na področju izobraževanje je, kaj bomo merili, kateri

indikator bomo oblikovali, kateri indikator bomo vključili v to strukturo OMK. Je pa po drugi strani tudi res, če gledamo po drugi strani, ni nujno da države dejansko merijo vse indikatorje, če so pa kateri tako občutljivi, jih vendarle poskušajo že prej izločit. Tako da ta zavezujoča nezavezujoča narava OMK le ni tako enoznačna, se pravi da kar takoj rečemo, ja saj gre za nezavezujočo prakso delovanja – vendarle obstajajo neke mehki načini, da se »prisili« države članice, da vseeno potem spremljajo določene zadeve.

Tudi sama sem ravno danes zasledila, je zapisala za to skupino ekspertov za indikatorje, da je zaželeno, da so ti ljudje oziroma člani strokovnjaki na tem področju indikatorjev, a obenem morajo biti tudi politično občutljivi.

Najbolj občutljiva zadeva v okviru OMK so indikatorji, ostalo je vse manj zavezujoče, to je nekako najbolj institucionaliziran element OMK. Je pa res, da je odvisno od države članice do države članice. Če govorimo za Slovenijo, gre predvsem za te uradnike-eksperte, v primeru kakšnih drugih držav je pa verjetno tudi kdo drug član, se pravi bolj iz tega ekspertnega področja. Ampak ponovno poudarjam, zelo tanka je meja kdo je ekspert in kdo se pa ne okarakterizira kot ekspert.

Če je oblikovanje kazalnikov, tistih na katere sem se jaz omejila, se pravi teh določenih na EU ravni, ker države si posamezno tudi svoje določajo, dogaja dejansko na EU ravni, pa je pri poročanju obraten proces, gre od spodaj gor oziroma nacionalne države so tiste, ki morajo zbirati podatke.

To je čisto prepuščeno ministrstvu običajno, ker oni razpolagajo s temi podatki. Tako da običajno, EK pripravi vprašalnike in država članica, se pravi neko dotično ministrstvo mora vprašalnik izpolniti in na to način poda odgovore, glede na napredek. So pa tu dostikrat metodološka vprašanja, ali pa dileme se lahko pojavijo, ker gre za to nihalo med nadnacionalnim in nacionalnim: tako kot ste rekla, na nadnacionalni ravni se določijo neki indikatorji, spremljanje je prepuščeno nacionalnim državam, ampak nacionalne države pa lahko na različne načine spremljajo določene zadeve. To je bilo tudi v Sloveniji, mislim da koliko jih zaključijo šolanje in Slovenija je zelo pozitivno izstopala, ker so nekako gledali tudi tiste, ki so zaključili voziški izpit. Neka čudna statistika je bila pri nas vodena in potem so se nekako na ravni EU pojavili izkrivljeni podatki – tako da tu je potem vedno tista dilema, primerljivost podatkov. Ni nujno, da so vsi podatki potem neposredno primerljivi, zaradi teh nacionalnih razlik merjenja določenih podatkov.

Kaj pa drugače se vam zdi, da so kazalniki kot taki, jaz sem se omejila predvsem na tistih 7 benchmarkov in še nekaj kazalnikov znotraj teh, da so dovolj konkretni, dovolj razumljivi, jasni, se ve kaj se meri. Sama sem naredila namreč tudi eno mini analizo v okviru nekaj karakteristik, katere naj bi dober kazalnik imel.

Kolikor se spomnim, takrat ko smo gledali, so recimo kar dovolj natančni in tako naprej in da bi morali ustrezat večini teh kriterijev, mislim, da večina je merljivih. Ampak problem je potem ravno pri tem, kot sem rekel, da obstajajo lahko nacionalne razlike in tudi potem nastaja izkrivljena slika, in pa dostikrat je to pri državah članicah nek nebodigatreba, ker ne gre samo za kazalnike znotraj OMK, ampak potem še UNESCO, UNICEF, OECD, pa znotraj Združenih narodov. Imajo podobne metodologije in sprašujejo po podobnih podatkih. Meni se bolj zanimivo vprašanje zdi to: kaj se s temi podatki potem? Kakšne učinke dosežemo, kar je dejansko cilj vaše naloge. Tu se potem pojavi problem. EK podatke uporabi potem za neke svoje statistike in da s temi mehкими oblikami poskuša pritiskati na države članice, da se izboljšajo, na tistih področjih, kjer nekako zaostajajo. Z mehкими oblikami zato, ker gre za nezavezujoče zadeve ozirom področja, ki so v suverenosti držav članic. Medtem ko države članice, je vprašanje v kakšni meri dejansko to upoštevajo. Tipični primer je bila bralna pismenost, kjer so ugotovili, da so slovenski učenci podpovprečni v bralni pismenosti. In kaj se je potem zgodilo, celo minister je šel potem preverjat, kaj je vse vključeno pod to bralno pismenost, kakšni so indikatorji in tako naprej, in kakšna vprašanja so bila za osnovnošolce, in je potem sam minister izjavil, da ga ne čudi, da so rezultati takšni kot so, ker so bila postavljena neka marsovska vprašanja, nekaj takega. Tu je pa ponovno ta povezava med uradniško ravno, ki se ukvarja s temi podatki in pa politično ravno, ki pa so nekako decision makerji. Ker če ni tega linka, potem nima smisla merit indikatorje. Ker indikatorji se merijo na tej uradniški ravni, ampak ko mi ugotovimo nekaj, je to potrebno prenesti na politično raven, da dosežemo neke spremembe in če tega ni, potem ne bomo dosegli nobenih pozitivnih učinkov. Drug vidik pa gre potem v drugo smer, ker je potrebno upoštevati različne deležnike, ki so vključeni v te procese, to pa pomeni ravnatelje osnovnih pol itn., oni pa tudi v večini primerov ne razumejo teh zadev ali pa vsak po svoje interpretirajo. Kot je nek ravnatelj izjavil, te mednarodne raziskave si vsak interpretira po svoje, kot vsakemu ustreza in lahko iz istih podatkov vsak različne zaključke potegne. Tako da to je potem drugi problem, manipulacija s temi podatki, ki jih dobimo izmerjene. Indikatorji so postavljeni zato, da mi merimo ali smo dosegli cilje ali ne. Tudi če imamo objektivno, zelo merljivo, kvantitativno določene cilje in kazalnike, lahko pride do izkrivljanja teh podatkov.

Se pravi, če vas prav razumem, obstaja razkorak med neko normativnostjo in *de facto* izvajanjem?

To pa sigurno ja. Na normativni ravni ni problema dejansko: indikatorji se oblikujejo, se tudi merijo, v večji ali manjši meri – določene države, mislim, da je bilo za Avstrijo rečeno, da določene stvari ne meri, ampak recimo, da v večini primerov se meri, ampak tisto kar rečemo nekako v praksi če se to uporablja, je pa problematično.

Kaj pa EU raven? Zanima me to: mi zbiramo neke podatke, s pomočjo indikatorjev mi dobimo neke informacije. Ali potem te informacije uporabimo za boljše oblikovanje prihodnjih politik? Glede na benchmarke, katere sem vzela v preučevanje, sem skoraj zasledila, da bi obstajala ta povezava.

Problem je, če vključiva to nadnacionalno raven, EU raven, tako kot sem rekel: na EU ravni uporabijo te podatke za primerjavo, torej za statistiko, in so predstavljeni ti podatki. Na letni ravni EK pripravi poročilo, kjer prikaže katere so dobre prakse, kateri so zaostankarji. Ne gre pa za, tako kot na področju zaposlovanja, kjer se izdajo country specific recommendations. Tukaj EK ne daje priporočil vsaki posamezni državi članici, čeprav tudi na področju izobraževanja po letu 2010 gredo tendence v to smer, se pravi to kar je zavezano v Evropa 2020, v tej aktualni strategiji razvoja. Ta kaže na približevanje teh procesov OMK, ki so bili značilni za izobraževanje ali zaposlovanje, ker na področju zaposlovanje je bilo bolj institucionalizirano in sedaj tudi izobraževanje gre v tej smeri.

Izrazito veliko avtorjev omenja prav izobraževanje, kot področje, kjer naj bi bila OMK najbolj institucionalizirana in kjer naj bi tudi kazalniki najbolj delovali.

Ja, čeprav po tisti klasifikaciji, naj bi bilo zaposlovanje vseeno bolj institucionalizirano kot izobraževanje. Tam je tudi poseben odbor za zaposlovanje, ki je celo v pogodbenem okviru zapisan in je tam recimo on tisti, ki odloča o indikatorjih itn. Ampak nekako se mi zdi, da gredo težnje po konvergenci teh procesov, čeprav je pa tudi res, da večina teh člankov, ki ste brali je malo starejšega datuma, iz 2012, 2013 je zelo težko kaj najti.

Od 2006 se mi zdi da zelo malo...

Ja. 2006 je bil tisti boom, do 2010 – po tem pa zelo malo. Tisto kar je zdaj, to kaže samo praksa, vsaj jaz nisem zasledil v nobenih člankih ali kaj podobnega. Poleg tega tokaj je zdaj, se zelo redko v praksi sliši še kot OMK. Procesi so ostali, na kognitivni ravni ta odprta

metoda koordinacije se pa skorajda ne omenja več. Če bi šli pogledat dokument Evropa 2020, mislim, da je samo ne enem mestu omenjena odprta metoda koordinacije in še tam je vezana na socialno vključenost. To je tudi zanimivo. To je pa rezultat tega, ker OMK po mnenju mnogih ni prinesla tistih pričakovanj, ki so jih imeli ob začetku, leta 2000, ko je bila vzpostavljena.

To bi tudi bilo moje vprašanje: s kakšnim poslanstvom oziroma iz kje je izvirala potreba po zasnovi take metode kot je, torej s cilji, kazalniki. Kakšna so bila pričakovanja in kakšni so rezultati?

Pričakovanja so bila ogromna. To pokaže že to dejstvo, da je recimo vsaj v tej akademski literaturi posvečeno temu ogromno pozornosti, ogromno člankov je bilo na to temo. Razlog, zakaj je prišlo do OMK, treba je reči, da to ni neka novost oziroma izvirna ideja EU. Ampak v okviru predvsem OECD-ja in ZN so že obstajali tovrstne prakse in procesi. In zato tudi, če pogledate, Helen Wallace govori o OECD tehniki, ko govori o odprti metodi koordinacije. IZ tega vidika ni nič kaj novega. So pa želeli samo zapolnit to vrzel, ker določena javnopolitična področja – na eni strani imamo tisto, kjer je suverenost prenesena na nadnacionalno raven, okolje, kmetijstvo, kohezijska politika, tu smo imeli metodo Skupnosti. Drugo področje, zunanja in varnostna politika, notranje zadeve, tam, kjer je res suverenost zakovana v državah članicah, smo imeli medvladno metodo, se pravi vlade so odločale. Nekatera področja, kjer je pa vseeno suverenost bila v nacionalnih rokah, v rokah držav članic, ampak je pa prišlo do precej povezovanja med državami članicami – npr. Bolonjska reforma, povezovanje visokošolskega študija, vzpostavljanje evropskega izobraževalnega prostora ali pa evropskega raziskovalnega prostora itn., je pa klicala po potrebi po neki večji koordinaciji teh nacionalnih politik. Zgolj iz tega, da je prišlo do večje koordinacije in večje primerljivosti teh sistemov med posameznimi državami članicami, je bila uvedena OMK, kot neka srednja pot med metodo Skupnosti in medvladnim odločanjem, ker kaže na nacionalno in nadnacionalno raven. EČ pa se samo vrnem na tisto prejšnje vprašanje. EK pripravlja poročila in na podlagi teh poročil, se že nekako teži, da se dokumenti, ki se sprejemajo na nadnacionalni ravni izboljšajo. Se pravi ugotovi se, kjer so tiste največje pomanjkljivosti, kje je najmanj napredka in potem se v teh primerih poskuša nekaj naredit. Ampak, to kaj EK izda, je pač nezavezujoče. Gre za neke dokumente, birokratske dokumente lahko rečemo, ki nimajo nekega večjega vpliva. Ima pa EK te mehke pristope prisile, s tem naming and shaming, imenovanje in sramovanje na ravni EU, in na ta način poskuša prisiliti države članice, da sprejmejo določene ukrepe, na tistih področjih, kjer so slabše. In tu so pa koristni indikatorji.

EK samo na podlagi teh indikatorjev potem ugotavlja, kje neka država zaostaja in nato s temi mehкими oblikami prisile pritiska na državo, da izboljša ta sistem. Tu pa je potem pomembna vloga EU. Po drugi strani pa tudi izpostavlja dobre prakse – motivirati poskuša te države, ki imajo neke dobre primere, da jih izvažajo v druge države članice, tiste, ki so pač slabše. Se prvi gre predvsem za spodbujanje tega procesa učenja med državami članicami.

Če bi ocenili sedaj po tolikih letih OMK – gre za neko proceduro ali lahko rečemo, da ima nek potencial, proaktiven značaj, in pa ali lahko govorimo o tem, da jo nacionalne ravni drugače vidijo?

Kot EU?

Ja. Ker ste že prej recimo nakazali, da naj bi to bila neka obveznost...

Jaz mislim da je to predvsem nek proces, procedura, kot ste rekla. Različne države zelo različno dojemajo, odvisno, pa niti ne odvisno od države, kako dojemajo, ampak ali je v neki državi uradnik kot birokrat, ki je zainteresiran za to zadevo. To se je lepo videlo v Sloveniji – tam, kjer je bil samo en uradnik, ki je bil potreben znotraj ministrstva, je lahko bil zelo aktiven, se je udeleževal različnih sestankov, grozdov itn. in na ta način se je učil. Tu pa se pojavi vprašanje kaj pa ima država od tega, če dejansko samo nekdo hodi na te sestanke in pride nazaj, ni pa diseminacije na nacionalni ravni tega znanja in se ne dosežejo učinki, tako kot bi se mogli. Jaz mislim, da potencial je sicer bil velik, je pa v veliki merineizkoriščen. To je pa odvisno predvsem od vsake države članice. OMK ponuja določene možnosti, torej predvsem učenje, izmenjave dobrih praks, je pa od države odvisno, ali jih bo izkoristila. V slovenskem primeru se je v veliki meri pokazalo, da jih ni. Po drugi strani pa, če greste gledati statistiko udeležbe v različnih grozdih, na področju izobraževanja Slovenija ni sodelovala povsod, pa mi bilo morda bolje če bi, ni pa tudi bila med najbolj pasivnimi. Tako da tu je bila mogoče kar aktivna, kot neka učenka, ampak ponovno z opombo, kdo je sedaj tukaj učenec – ali nek uradnik ali država. Pri izvozu znanja, ker na nekaterih področjih smo po določenih indikatorjih zelo dobri, predvsem na področju izobraževanja, pa nismo izvažali znanja, da bi poskušali svoje prakse prenašat. Potencial je, ampak jaz bi rekel, je bil. Kot kaže za prihodnost, ti procesi bodo ostali, ampak vprašanje če se bo še zelo dolgo govorilo eksplicitno o OMK. Pač bodo neki procesi, ki bodo imeli neke elemente prejšnjega procesa, ki se je imenoval OMK, ampak indikatorji bodo sigurno obstajali še naprej in verjetno tudi prihodnost je v tem, da se to začne dodatno razvijati.

Kaj pa ta vidik deliberativnosti pri OMK?

To je pa tudi bila tista osnovna ideja, ampak ponovno – to je zaprto za ozek krog, pa bom sedaj uporabil besedo ekspertov iz različnih držav članic. Če govorimo o deliberativnosti, tako kot izhaja iz teorije, potem bi to morali pomeniti, da vsi sodelujejo lahko v teh procesih. Če sedaj pogledamo, koliko ljudi pozna OMK potem vidimo, da se to skrči na, če pogledamo samo to ministrsko raven, potem pride tako majhen procent zaposlenih, kaj šele širše, ker pač deliberativnost predvideva tudi vključevanje javnosti, državljanov v te procese, ti so pa dejansko čisto izključeni iz teh procesov, gre res za birokratsko proceduro. Je pa, če gledamo samo iz vidika deliberacije in ne iz tega vidika deliberativne demokracije, se pravi posvetovanja, je v tem smislu pomembno, da se predstavniki iz različnih držav članic srečujejo in izmenjujejo svoje izkušnje. Iz tega vidika deliberacije je pomembno, iz tega klasičnega vidika deliberativne demokracije pa mislim da ne. To ima zelo šibko, čeprav so nekateri avtorji tudi to govorili, da je prednost OMK ali pa prihodnost OMK, da krepi neko demokratičnost. To je vprašanje, mislim, da je zelo omejen doseg OMK na tem področju. Spet drugi pa lahko kritizirajo, da gre za neke zaprte tehnokratske procese »odločanja«, ker vendarle se odloča, ni pa to zavezujoče.

PRILOGA Č: INTERVJU Z DR. POLONCO KOVAČ

26. april 2013 ob 9ih

Moje prvo vprašanje o RII bi bilo s kakšnim poslanstvom oziroma cilji, kakšne motive so skušali zasledovati pri vzpostavitvi RIE na EU ravni?

Kovač: RIA na EU ravni je bila pravzaprav dokaj pozno vzpostavljena, ker je, kot verjetno veste, bila najprej spromovirana, če tako rečem, iz makroekonomskih razlogov prek OECD-ja, Svetovne Banke, IMF-ja in pa s strani posameznih članic, se pravi bottom-up. Medtem ko sama EU je tako v lastnih institucijah kot tudi vis-a-vis posameznim državam članicam pa relativno pozno začela, šele 10 let nazaj, tako da s tega vidika je zanimivo, da je EU, ne moremo reči, da je ravno pionir ali glavni promotor, ima pa seveda bistveno vlogo z vidika tudi namena, to kar je bilo vaše vprašanje, da se centralno oziroma poenoteno, skoordinirano vodi te posamične politike oziroma cilje od minus 25% administrativnih bremen za gospodarstvo do drugih oblik RIE, zlasti v regulacijskem, se pravi proces sprejemanja predpisov oziroma njihovega izboljševanja. Tako da cilj je v bistvu dvojen v groben: ekonomski ali pa makroekonomski, se pravi zmanjšati bremena od gospodarstva do ne vem koga oziroma celotni družbi, kar je tudi z različnimi metodologijami neposredno izračunljivo,

čprav mimogrede sem pri teh metodologijah nekoliko skeptična, ker je pač kot pravijo garbage in – garbage out lahko tudi sistem. Drugi cilj, ki se mi zdi zelo pomemben, zlasti za naš prostor, za Slovenijo, torej iz EU-ja dol, je pa razvoj konzultacij z javnostjo oziroma demokratičnost v tem smislu razvoja governance-a, participativne družbe itn. Tako da v grobem sta ta dva cilja, se pravi ekonomski in demokratičnost. Se pa bojim da, ne vem ali je to vaše naslednje vprašanje, ampak lahko kar sama navežem, da je EU namen zelo dobroveren, lep itn, je pa na ravni posameznih članic pravzaprav kakršna družbena kultura stvar zaživela ali ne in tukaj Slovenija v nobenem od teh dveh smislov, niti ekonomskem niti demokratičnem, ni ravno zapopadla. Torej sprejelo se je neke formalne papirje, kot je Resolucija o normativni dejavnosti, to je pa to oziroma še niti to se ne izvaja, kar so se sami zavezali.

Se pravi očitno moramo reči, da obstajajo razlike med izvajanjem RIE na nadnacionalni ravni in na nacionalnih ravneh. Moje glavno vprašanje bi bilo: kakšne so reakcije na te analize? Koliko se jih dejansko upošteva? Torej ta razlika med normativnim in *de facto* izvajanjem.

Za Slovenijo si upam reči, da je vse to mrtva črka na papirju oziroma da kadarkoli so analize narejene se bojim, nimam empiričnih podatkov, ampak gre za zaznave na različnih področjih politike, ki jih pač poznam, torej predvsem upravni sistem, da je bolj ne data based decision making ampak obratno, se pravi decision based data mining, se pravi v bistvu bolj potrjevanje že sprejetih političnih odločitev. Bojim se, da RIA kulturno pri nas ni ali pa ni še zaživela, kar pa ne pomeni da globoko tega ne podpira, ker seveda družba kot taka rabi čas. Na nadnacionalni ravni, na evropski, pa dejansko spet so razlike v regijah. Se pravi če rečem npr. nemški prostor ali pa Danska, oziroma če kar posplošimo Skandinavija, Nizozemska – te družbe oziroma nacije, države, tudi na nivoju EU institucij dejansko te analize delajo z namenom ne vnaprejše odločitve ampak alternativ, in kar se meni zdi zanimivo pri teh alternativah, vsaj pri Nemcih sem to opazila na več primerih, da je ena od alternativ vedno tudi ničelna, se pravi ali nič spremeniti, ali pa se morda lotiti spremembe področje ne s spremembo predpisa, tako kot je vedno pri nas, češ bomo ta člen zakona spremenili in se bo vse obrnilo.

Kdo opravlja te analize? So to birokrati, so to neki eksperti?

Mislím, da je to vprašanje izjemno pomembno. Ker izbor oziroma nosilec teh aktivnosti pravzaprav vodi, do določene mere, v vsebino rezultat. Ena od ključnih napak ali pa še

nedozorelih pristopov, je v slovenskem prostoru ravno ta, da to delajo izključno uradniki. Lahko torej rečemo birokrati, ampak nekateri so konec koncev tudi široki in dobromisleči, ampak vendarle izhajajo iz interesov posameznega ministrstva oziroma od političnih navodil ministra, se pravi vlade, se pravi političnega organa. Medtem ko v tujini, recimo za Nizozemsko vem, so pa celo pooblašcene zunanje organizacije, kjer a priori pač niso pristranske in dejansko lahko iščejo objektivno več možnih rešitev, vendar pa tudi ta opcija ima slabo stran, kajti včasih je potem pristop tehnokratski. Ker v bistvu upravljanje, governance, je vendarle tudi vrednostno oziroma politično pogojeno: ne moreš kar reči, ne vem, da neka empirična analiza glede delcev onesnaženja zraku bo pokazala tako in tako in bomo zastavili tako politiko – tukaj se morda še da, ampak če vzamemo registracije istospolnih skupnosti, pa stvar ni tako enostavno merljiva. In če daš nekim bolj ali manj tehnokratskim, čeprav zunanjim podjetjem, ekspertizo delat, je vprašanje spet kaj dobiš.

Kaj se dogaja s temi analizami, ali kdo o njih poroča? Ali lahko rečemo, da je to enkratno dejanje: to se pač enkrat naredi in nikoli več se ne vračamo k temu?

Različno. Odvisno spet od države oziroma institucij. Recimo Nizozemska, konkretno alhko omenim, njihov upravni zakonik, torej kot bi pri nas združeno rekli Zakon o državni upravi, Zakon o vladi, Zakon o lokalnih samoupravi Zakon o upravnem postopku, in recimo oni imajo v tem zakonu celo napisano, ker je tak sistemski, ključni zakon, da se mora v prehodnih in končnih določbah, vsake dve leti narediti ex-post RIA in to tudi izvajajo preko letih poročil, sedaj nisem prepričana ali na ravni vlade ali parlamenta. Ampak recimo nekatere države pač to v tem smislu delajo. Pri nas pa po mojem vedenju, kot prvo se izvaja RIA zgolj pri predpisih in ne pri drugih politikah, ki so včasih z vidika financiranja še bolj pomembni, potem zgolj pri nekaterih predpisih – konkretno pri zakonih, in še tu dokaj, včasih po desni, z vidika prehitevanja po desni, torej tista klasična izjava »ni finančnih posledic«, čeprav vemo, da bi lahko bile. No, kadar pa se naredijo, torej pri zakonih, medtem ko pri podzakonskih prej ne kot ja, čeprav je mimogrede množica podzakonskih predpisov, vladnih uredb in ministrskih pravilnikov, štirikrat ali petkrat večja po obsegu in tudi dometu in učinkih, čeprav so izvedbeni predpisi. No ampak pri zakonih pa mislim, da lahko za večino rečemo, da obstaja tudi neki alternacija RIE pri predlogih zakonov oziroma njihovih novel, torej vnaprejšnjem, ex-ante, post festum pa moram reči, da še nisem zasledila. Vendar pa ne bi rekla, da te ex-ante analize, da so vendarle vse same sebi namen, ampak jih dejansko tudi ljudje, odločevalci preberejo, zlasti primerjavo posameznih učinkov recimo socialnih, ekonomskih politik vis-a-vis drugim izbranim državam: recimo Slovenija vis-a-vis Avstrija. Ampak ta, bi rekli

vzpostavljen krogotok oziroma spirala z vidika, da se najprej naredi analiza, se pravi ne predpis, pa potem čez dv, tri leta se srednjeročno ali dolgoročno evalvira, tega pa še nisem zasledila, no lahko pa da nimam takih podatkov.

Tudi EU institucije tega ne delajo?

Po mojem vedenju evropske institucije ne in slovenske ne, ampak vem pa da Nizozemci pa vem da ja.

Se pravi neke posamezne države z večjo kulturo, upravno kulturo..

Tako ja.

Kaj pa deliberativnost in RIA? To me zelo močno zanima, ali je resnično prisotna pri RII? Pa moramo tudi ločiti: torej ne samo, da imamo deležnike, ampak drugič, koliko so dejansko upoštevani.

Ne vem če ste zasledila, po želji vam lahko tudi pošljem, sem celo v 2011 naredila neko analizo, prav empirično, zato ker nisem hotela ugibat, in sem zaprosila, mislim, da je šlo za tromesečje januar-marec 2011, nisem čisto sigurna, ampak en kvartal, da mi poročajo, koliko predpisov, ki so bili na dnevnih redih sej vlade, so pač dali v public consulting in tudi koliko je bilo odziva in tudi koliko in če so bili upoštevani. In vem sta prišli dve zanimive ugotovitve, prav številke se ne spomnim, ne upam zatrdit, ampak dve ključni spoznanji sta bili. Prvič, da očitno vlada kot pripravljavec predlogov zakonov in drugih predpisov, zelo redko, morda v 20, 30%, izvede postopek kot bi ga morala in išče bolj ali manj argumentirane izgovore zakaj ne. Recimo: ne bomo šli v 30-dnevni rok, ki je minimalni, do 90 je po Resoluciji, za dajanje pripomb, ker gre zgolj za uskladitev z evropsko direktivo. Kar je sicer formalno možnost, ampak skratka to celo zlorablajo, čeprav je malo močna beseda, ampak očitno po teh empiričnih podatkih. Druga ugotovitev, no tri ugotovitve so pravzaprav. Druga ugotovitev je bila, da spet, tako kot sva prej govorili o razlikah med državami, tudi v Sloveniji občutne razlike med ministrstvi. Ne moremo reči, da je ista zgodba na Ministrstvo za kmetijstvo, ali na drugi stani na Ministrstvu za notranje zadeve, kar mislim, da ni nujno pogojeno zgolj z vodstvom, kot pravijo riba diši ali smrdi pri glavi, ampak očitno tudi s kulturo uradništva, ker pač oni delajo te analize oziroma pač sprožajo postopke konzultacije. In tretja ugotovitev je pa bila, ta se mi je zdela po svoje še najbolj zaskrbljujoča ali pa zanimiva, da kadar pa so določena ministrstva v bistvu dajala v pripombe te predloge predpisov, je pa bil strašno nizek odziv. Sedaj ne vem, ali je to pač ta pasivnost ali neka postsocialistična kultura našega

prostora, ampak praktično so se oglašali, čeprav ni šlo nujno za gospodarske teme, samo neke fokusne grupe kot Gospodarska zbornica Slovenije, kjer je vprašanje če ravno lahko rečeš če je nevladna organizacija ali posameznik.

Kaj pa na EU ravni?

Na EU ravni pa mislim, da so ravno nevladne organizacije, bodisi če gre za pravice žensk, ali pa varstvo okolja, pravice živali, so pa izjemno ozaveščene, in to kar organizacije tipa Amnesty ali pa Transparency International, pa odigrajo vlogo. Torej, ne toliko posamezniki, ampak pač te organizirane mednarodne nevladne organizacije. Se pa v tujini, v EU, tako poročajo, pojavlja p korporativizem. V smislu da potem v bistvu podjetja oziroma multinacionalke, skušajo že v tej fazi vplivati, v bistvu lobirati.

Če bi ocenili potencial RIE, gre za neko proceduro, ali lahko govorimo, da ima nek proaktiven značaj, kakšen potencial ima v prihodnosti? Ali jo lahko boljše izrabimo, pa ali lahko tudi ločimo nacionalno raven in EU raven z vidika potenciala.

Jaz bi pravzaprav tukaj pa kar združila, kar se tiče potenciala, torej nadnacionalni in nacionalni vidik. Jaz moram reči da osebno zelo verjamem v ROI, in to nikakor zgolj v ta, kot bi rekla RIA kot orodje, temveč RIA kot način razmišljanja, oziroma orodje dobrega vladanja, oziroma good governance-a, seveda če ni izvajano kot pravijo birokracija zaradi birokracije, torej larpurlartistično, ampak z pravim namenom. Sigurno pa je ta potencial še neizražen. Ampak se mi zdi, da je bistveno to, da bi v bistvu politični odločevalci ali pa če rečem politični, s tem mislim funkcionarje, pa tudi najvišje državne uradnike, ker primer: generalni direktor Davčne uprave zame ni nek minoren referent številka III oziroma birokrat, ampak bi se moral zavedati denimo, če se pripravlja zakon o DDV-ju recimo, kakšen učinek to ima v širšem smislu. Jaz mislim, da je potencial RIE zelo velik, in še dosti bolj v tem demokratično deliberativnem oziroma participativnem smislu, kot ekonomskem, kjer so se na nek način rodile ideje in orodja.