*Srna MANDIČ**

IZVIRNI ZNANSTVENI ČLANEK

SOCIALNI PROGRAMI, DRUŽBENI PROBLEMI IN KREPITEV VPLIVA JAVNOSTI[1]

Povzetek. *Članek obravnava razmerje med družbenimi problemi in programi socialnih storitev, ki so namenjeni njihovemu reševanju. Omejuje se na kontekst analize politik in različnih faz, od pripoznavanja družbenega problema, oblikovanja in izvajanja politik/programov do njihove evalvacije. Posebej obravnava njen sodobni zasuk k t.i. post-pozitivističnim pristopom, ki težijo vključevati vse širši krog akterjev; z njimi evalvacija prerašča iz ocenjevanja kakovosti storitev v obliko demokratizacije odločanja o javnih vprašanjih. Predstavljena je tudi ena od konkretnih evalvacijskih metod socialnega programa in analizirana njena izvedljivost v našem okolju.*

Ključni pojmi: *družbena vprašanja, družbeni problemi, javne politike, program, socialne storitve, evalvacija, demokratizacija, krepitev javnosti.*

Uvod

Nič novega ne povemo, če rečemo, da družbeni problemi obstajajo, da socialni (t.i. human services) programi potekajo in da so namenjeni reševanju problemov. Ta, na splošni ravni povsem samoumevna in zato morda celo odvečna trditev, pa se ob pogledu na genezo družbenih problemov in na delovanje socialnih služb pokaže kot večkratno vprašljiva. Ali je povezava med družbenimi problemi in socialnimi programi res tako jasna, močna in pozitivna? Dvom je seveda toliko bolj upravičen, kolikor globlje se spustimo v vprašanja o tem, kako družbeni problemi sploh postanejo pripoznani in definirani kot 'problemi' ter na drugi strani ter kakšni so sploh učinki delovanja institucij, ki izvajajo socialne programe in kaj določa njihov razvoj? Ob tem se seveda odpira še povsem pragmatično vprašanje, kako dobro se programi odzivajo na probleme in koliko učinkovito na njih sploh uspejo vplivati. In nadalje, kdo pravzaprav na ta vprašanja odgovarja?

Sodobni razvoj v disciplinah, kot sta 'analiza javnih politik' in 'sociologija družbenih problemov', v ospredje pozornosti prinaša tezo, da artikuliranje problemov

** Dr. Srna Mandič, docentka na Fakulteti za družbene vede in predstojnica Centra za proučevanje družbene blaginje na Inštitutu za družbene vede.*

[1] Besedilo se nanaša na ugotovitve dveh raziskav: Programa "Kakovost življenja družbenih skupin in socialna politika" za MŠZŠ ter "Programi stanovanjske oskrbe posebnih družbenih skupin - kakovost in nove povezave", iste nosilke in naročnika MOL.

in programov poteka v različnih družbenih podsistemih in ob različnih logikah. Tako odzivanje na probleme ni nekaj, kar bi bilo že vnaprej in samodejno vgrajeno v razvojno logiko socialnih institucij. V empiričnem svetu socialnih programov je namreč možno najti tudi programe, namenjene problemom, ki jih več ni ali pa niso pravi (oz. tako menijo ključni akterji), pa tudi probleme, ki jih ne naslavlja noben program socialnih storitev. Takšen primer lahko navedemo iz raziskave programov stanovanjske oskrbe ranljivih skupin v Ljubljani (Mandič et al., 2000). Za skupino brezdomskih žensk z otroki ni programa, ki bi jim nudil nastanitev; obstaja pa program, ki nastanitev sicer omogoča, vendar jo pogojuje z obravnavo psihosocialnih problemov. V takšnih okoliščinah se seveda odpira vprašanje prevajanja ene vrste problema v drugega, denimo, koliko se stanovanjske težave patologizirajo, psihologizirajo in medikalizirajo.

Povečano zanimanje za analizo in vrednotenje tega, koliko so posamezni programi uspešni pri reševanju družbenih problemov, ni naključno. Kot menita Martin in Kettner (1996), današnji položaj na področju socialnih storitev nepovratno zaznamuje pomanjkanje virov in zaupanja udeleženih akterjev. Ta dejavnika vse bolj aktualizirata ne le ocenjevanje programov, pač pa tudi njihovo demokratizacijo v smislu vključevanja različnih akterjev v proces oblikovanja, izvajanja in ocenjevanja programov.

Namen tega članka je podati pregled konceptualnih vprašanj, ki v kontekstu analize politik spremljajo genezo 'družbenega problema', od pripoznavanja problema do vplivanja nanj s programi in ocenjevanja njihovih učinkov. Ob tem se odpirajo vprašanja o razmerju med vložki v program in njegovo uspešnostjo in kakovostjo, kako to zanesljivo meriti in ali imajo pri tem kakšno besedo tudi uporabniki, financerji, širša strokovna javnost, zagovorniki itd. Ta vprašanja evalvacije obravnavamo tudi v njenem razvojnem kontekstu in sledimo prenašanju poudarka s tehnične na komunikacijsko raven, kar se najbolj radikalno odraža v sodobnih post-pozitivističnih pristopih. Ta vprašanja obravnavamo tudi ob konkretnem modelu evalvacije - t.i. pristopu merjenja izvedbe programov (Martin in Kettner, 1996), ki ga predstavljamo in komentiramo njegovo izvedljivost v našem okolju.

Družbeni problem: od teme razgovora do pripoznane družbene težave

V slovenščini z izrazom 'problem' označujemo dvoje: prvič, vprašanje oz. temo razgovora ter drugič, neko nezaželeno stanje oz. težavo. Literatura o javnih politikah, zlasti še o socialni politiki, ta dva pomena v angleškem jeziku strogo ločuje in ju označuje z različnima izrazoma; tema oz. sporno vprašanje ustreza izrazu 'issue'; težava oz. problema pa izrazu 'problem' (prim. Dunn, 1981).

Jamrozik in Nocella (1998) poskušata 'družbeni problem' opredeliti natančneje in postavljata operacionalno definicijo, ki postavlja tri zahteve. Prvič, nanaša se na nekaj, kar je nezaželeno, negativno ali ogrožujoče za pomembne družbene vrednote in interese oziroma je percipirano kot ogrožujoče. Drugič, zadeva nekaj, kar je družbenega izvora (družbeno okoliščino, proces, ureditev ali stališče), za razliko do naravnih pojavov kot so potres ali poplava; ti pojavi so prav tako neza-

želeni in ogrožujoči, vendar niso družbenega izvora in so zunaj družbenega nadzora. Tretjič, mora biti družbeno obvladljiv in dostopen družbenemu posredovanju. Stališča o tem, kaj je 'družbeni problem', se seveda spreminjajo - na spremenjeno percepcijo problemov vplivajo nova dejstva, spremenjene vrednote ali spremenjena družbena moč skupin in interesi (Etzioni, 1976).

V kontekstu analize politik je ključna pozornost usmerjena k temu, kako je družbeni problem pripoznan in obravnavan (reševan) v sferi politike, natančneje, v procesu oblikovanja in izvajanja neke javne politike. Medtem ko bo 'reševanju problema' v fazi izvajanja politik namenjen naslednji razdelek, pa se tukaj omejimo na fazo artikuliranja problema v sferi politike, torej na proces, v katerem neko vprašanje postane pripoznano kot družbeni problem, dobi status problema in se uvrsti na dnevni red razprav o konkretnih politikah. Tako Hoogwood in Gunn (1984) govorita o fazah sledenja, filtriranja in definiranja spornih vprašanj (issue search, filtration and definition), ki se lahko nadaljujejo tudi v strokovno zahtevnejšo fazo predvidevanja in analize različnih opcij. Dunn (1981) govori o fazi dokazovanja in zagovarjanja trditev (policy arguments).

Parsons (1995) to temo umešča v mezo-analizo javne politike, ki se osredotoča na povezave med definicijo problema, določanjem dnevnega reda razprav, odločanjem in izvajanjem politike. Logiko tega, kako neko vprašanje postane ali pa ne postane del konkretne politike, ki jo ponazarja z zaporedjem *SPORNO VPRAŠANJE – PROBLEM – JAVNA POLITIKA,* obravnava ob primeru ljudi, ki spijo na ulici. Verjetno se lahko vsi strinjajo, da to je sporno vprašanje (issue), ni pa nujno strinjanja o tem, v čem je tu problem in s kakšno politiko ga reševati. Če to vprašanje razumemo kot problem klateštva, bi kot primeren odziv javne politike videli poostritev policijski nadzor na ulicah; če pa to vprašanje razumemo kot problem brezdomstva in pomanjkanja stanovanj, bi primeren odziv iskali v spremembah stanovanjske politike. 'Opredelitev problema je del problema' (Parsons, 1995: 88).

Parsons opozarja na to, da so današnja pojmovanja 'družbenega problema' zelo razlikujejo od prepričanj najbolj zgodnjih analitikov družbenih problemov, kot npr. Joseph Rowntree pred drugo svetovno vojno. Zgodnji analitiki so verjeli, da je potrebno problem le odkriti, dejstva pa bodo 'govorila sama' in bo že pričevanje o problemu sprožilo akcijo za njegovo rešitev. Danes pa se vse bolj uveljavlja spoznanje o 'problemu' kot predmetu interpretacije v smislu proizvajanja in pripisovanja pomenov; pozornost se usmerja k temu, kako problem opredeliti, strukturirati, umestiti v nek kontekst (uokviriti) in kako ga poimenovati. Način, kako se odvijajo ti procesi, odločilno vpliva na to, kako - če sploh - se bo tega problema lotila politika.

Pomen procesov in družbenih skupin, ki imajo moč označevanja, konstruiranja in interpretiranja nekih pojavov in skupin kot 'problematičnih' zlasti poudarja sodobni 'konstruktivizem', ki korenini v Berger-Luckmannovi koncepciji socialne konstrukcije realnosti (Berger in Luckmann, 1967). V tej perspektivi je značilnost družbenih pojavov to - v nasprotju od fizičnih pojavov - da ne morejo obstajati neodvisno od percepcije in interpretacije opazovalca. Tako po Blumerju (1971) identificiranje in artikuliranje družbenega problema predstavlja 'aktivnost postavljanja zahtev in trditev', ta aktivnost pa je kolektivna; še več, 'družbeni problemi so

v osnovi proizvod procesov kolektivnega definiranja, ne pa neka objektivna in od teh procesov neodvisna družbena okoliščina sama na sebi' (str. 298).

Hogwood in Gunn (1984) poudarjata, kako na pripoznavanje in dojemanje problema pomembno vpliva to, kdo ga spravlja na dnevni red, na kako visokem položaju je in zaradi kakšnih razlogov. Navajata britanski primer, ko so številne skupine zaposlenih žensk dolgo časa neuspešno poskušale opozoriti na probleme družine. Ko pa sta dva visoka politika - Callaghan in Thacherjeva - konec sedemdesetih let zaskrbljenosti za 'družino' javno izrazila, je 'družina' postala prednostna tema; še več, konservativna vlada je začela zahtevati od vseh resorjev, da vsak predlog inovacij opremijo z izjavo o predvidenem vplivu na družino.

Seveda pa tudi v širši družbi, ne le v neposrednem okolju oblikovanja javne politike, potekajo procesi artikuliranja in interpretiranja, kjer različne strani - skozi prizmo lastnih interesov - probleme zaznavajo in jih kot take pripoznajo ali pa tudi ne. Spector in Kitsuse (1971) v svoji knjigi 'Konstruiranje družbenega problema' analizirata 'faze razvoja' problema in v prvi fazi poudarjata vlogo različnih družbenih skupin pri opredeljevanju problemov, sprožanju procesov vrednotenja nekega pojava ali stanja kot neželenega ter pri vzpodbujanju javnih polemik o tem vprašanju. Proces napreduje v drugo fazo, če to skupino oz. njena stališča prizna za legitimna kakšna uradna ustanova, ki lahko uradno sproži postopke spreminjanja.

Parsons (1995) poudarja pomen družbenih gibanj, zlasti feminizma in ekoloških skupin pri postavljanju vrste vprašanj na dnevni red politik; izpostavlja tudi vlogo strokovnjakov in od sedemdesetih let naprej še posebej ustanavljanja t.i. 'miselnih tankov' in raziskovalnih teles z namenom, da bi vplivali na razprave o javnih politikah s publiciranjem raziskovanja in zagovorništvom konkretnih politik ('policy advocacy').

Pri vplivanju na dnevni red politik imajo izredno pomembno, a tudi ambivalentno vlogo javni mediji. Ti probleme odkrivajo, napravijo vidne in jih ojačajo; vendar s tem, ko izbirajo le tiste teme, ki so 'vredne novic', opravljajo tudi selekcijo; neka vprašanja in dogodke tako v javno razpravo vključijo, druga pa izključijo. Parsons izpostavlja svojevrstno dinamiko vplivanja medijev na javno mnenje in govori o več ciklih, skozi katere prehaja pozornost javnosti v zvezi s konkretnim spornim vprašanjem: 1. predproblemska faza, ko problem sicer obstaja, vendar ga javnost ne zaznava; 2. faza alarmantnega razkritja problema skozi medije, spremlja jo evforičen in entuziastičen pogled na rešljivost problema; 3. faza umirjanja, ko v ospredje stopi zavest o možnih stroških, ki bi bili potrebni za korenito razreševanje problema; 4. faza postopnega upadanja zanimanja javnosti za vprašanje; 5. poproblemska faza.

Problemi in njihove rešitve

Razumevanje rešljivosti problema je seveda odvisno od samega razumevanja problema. Zakaj, kako in kdaj pride do družbenih problemov poskuša pojasnjevati vrsta različnih teorij. Jamrozik in Nocella (1998) jih razvrščata v 7 pristopov k pojasnjevanju geneze družbenega problema. Segajo od najstarejše, a tudi danes

zelo vplivne razlage, da so problemi, kot je revščina, brezposelnost itd. posledica patologije posameznikov (t.j. njihovih značajskih in vedenjskih 'napak), do pristopov, ki poudarjajo strukturne družbene razloge, ter nazadnje pristopa, ki nastanek problema pojasnjuje s procesi in aktivnostjo skupin, ki imajo moč označevanja, konstruiranja in interpretiranja nekih pojavov in skupin kot 'problematičnih'.

Ti pristopi, ki razlagajo, zakaj se je nek družbeni problem pojavil in kakšna je sploh njegova narava, pa vsebujejo tudi že napotek, kje iskati njegovo rešitev. Tu Jamrozik in Nocella izpostavljata naslednji skrajnosti. Na eni strani so teorije, ki družbene probleme razumejo kot proizvod strukturnih družbenih dejavnikov, povezanih s porazdelitvijo družbene moči in v povezavi s tem vidijo tudi rešitve problemov. Drugače povedano, rešitev problemov razumejo kot politično vprašanje, ki zadeva makro družbeno raven. Druga, diametralno nasprotna pa je razlaga, ki prevladuje med samimi izvajalci socialnih storitev. Po njej gre razloge in tudi rešitve problemov iskati izključno na mikro ravni - torej med prebivalci, ki ta problem doživljajo. V tem primeru je družbeni problem opažen, razumljen in reševan kot zasebna in osebna težava ljudi, ki problem imajo, pri tem pa je problem postavljen v zvezo z njihovimi osebnimi značilnostmi, kot so stališča, psihološki ustroj, intektualne zmožnosti ali osebni odnosi.

Jamrozik in Nocella s tem v zvezi tudi ugotavljata, da na prevladujoč način videnja problemov in rešitev vplivajo tudi stališča vlade oziroma strank na oblasti. Tako socialno-demokratsko usmerjene vlade pogosteje pripoznavajo strukturne razloge družbenih problemov ter naročajo tisto vrsto raziskav in tehničnega svetovanja, katerih priporočila za strukturne spremembe so izvedljiva. Liberalno-demokratske in konservativne vlade pa redkeje pripoznavajo strukturne razloge družbenih problemov in bolj naročajo tisto vrsto raziskovanja in svetovanja, ki je usmerjeno k prebivalstvu, k posameznikom, ki imajo problem ter iščejo rešitve za probleme pri njih samih, v spremembah njihovih ravnanj, virov, stališč. S tem se problem depolitizira, izloči iz javne sfere politike in razveže od družbenih strukturnih razlogov; poveže se z osebnimi in vedenjskimi značilnostmi populacije, se torej patologizira in psihologizira in prepusti v obravnavo socialnim službam. Družbeni problem se torej depolitizira tako, da se pretvori v osebni problem določenih posameznikov.

Avtorja še natančneje analizirata, kako ta proces poteka na treh ravneh državnega posredovanja: na politični, upravni in operativni ravni. Politična raven zadeva interakcijo med javnostjo in vlado, obsega pa procese v katerih se določene vrednote in interesi prevedejo v konkrente javne politike in zakone ter v razdelitev državnih virov med različne uporabnike. Poseganje v problem na tej ravni lahko nastopi v obliki novega zakona, nove politike, ali ustanovitve nove organizacije, ki naj se z njim ukvarja.

Upravna raven deluje kot posrednik in prevajalec politične volje in odločitev, sprejetih na politični ravni, v konkretne metode posredovanja na ravni same izvedbe storitev (level of service delivery). Vključuje torej procese, ki politike in zakone prevedejo v upravna pravila, v oblikovanje primernega upravnega aparata, ki lahko daje napotila operativni ravni, pa tudi v delitev sredstev specifičnim programom ter v njihov nadzor. Na upravni ravni se politični problem prevede v tehničnega, vendar pa je še vedno v javni sferi.

Na operativni ravni pa se javne politike, zakoni in upravna pravila in napotki interpretirajo in uporabijo v konkretnih primerih in ob konkretnih osebah. Na tej ravni prihaja do neposrednega, osebnega ('face-to-face') odnosa med socialno storitvenim osebjem in ljudmi, ki problem doživljajo. Na tej ravni problem ni več v javni sferi, ampak je že artikuliran kot osebni problem ljudi v prizadeti populaciji.

Poseganje v družbeni problem se lahko začne in izpelje na vsaki od treh ravni, čeprav se pri odzivanju na problem običajno pričakuje smer 'od zgoraj navzdol'. Po tem vzorcu se na problem odzove najprej raven politike, kjer so potrebni proračunski viri za inovacije, potem upravna raven in nazadnje še operativna storitvena raven. V realnosti pa se začne pogosto na problem prva odzivati operativna raven ('ljudje na terenu' ali 'street-level beaurocracies'), saj se tam, v stiku z ljudmi, najprej pokaže kot zelo pereč. Ker pa med vsemi tremi ravnmi v splošnem obstajajo dvosmerne povezave in vplivanje (torej ne le enosmerno vplivanje od zgoraj navzdol), je za kompleksno razumevanje procesa reševanja problema nujno upoštevati delovanje vseh treh ravni. Vse bolj uveljavljajoče se načelo večanja vpliva in moči' ('empowerment') uporabnikov storitev in sploh organizacij civilne družbe to še posebej poudarja. Parsons (1995) prav v tej točki vidi pomembno področje demokratizacije.

Za pripoznavanje problema pa je tudi pomembna rešljivost problema. Že Gouldner (1971: 350) je opozarjal, da 'država potrebuje raziskovalce, ki lahko izpostavijo tiste družbene probleme, s katerimi se je sposobna ukvarjati'. Tudi Kingdon (1984) v svoji teoriji 'politične prajuhe' (policy primeval soup) poudarja rešljivost problema kot dejavnik oblikovanja politike. Oblikovanje politike pojasnjuje z obstojem treh ločenih tokov: tok problemov, tok javnih politik in tok politične volje. Ti tokovi se v nekem kritičnem času združijo in sovpadejo ter omogočijo, da pride do povezave med rešitvami, problemi, in to ob zagotovljeni podpori ugodnih političnih sil. Jamrozik in Nocella (1998) ugotavljata, da zaradi ideoloških, političnih, ekonomskih in drugih razlogov vlade pripoznavajo predvsem tiste družbene probleme, katerih reševanje se prilega dominantnim interesom in politikam, in izključujejo druge.

Program, ki rešuje problem

Na področju analize javnih politik velja, da je večina programov socialnih storitev (human services) oblikovana in financirana zato in tako, da služijo reševanju konkretnih družbenih problemov, kot so npr. brezposelnost, brezdomstvo, zloraba in zanemarjanje otrok itd. Kateremu problemu je program namenjen je običajno razvidno iz zakonske dikcije, poslovnika, odloka ali drugih izvedbenih pravil ali zapisnikov teles, ki so odločala o ustanovitvi programa. Mimogrede spomnimo, da so programi v splošnem sestavni del socialne oz. druge javne politike, natančneje - eden od njihovih ukrepov. Socialni programi so tako inštrument socialne politike in v tem kontekstu jih je tudi potrebno obravnavati.

Pri tem pa je pomembno tudi vprašanje, kaj program pravzaprav je. V analizi javnih politik predstavlja program nekaj ožjega od sektorske politike in nekaj več-

jega oziroma trajnejšega od projekta, za katerega je značilna časovna omejenost in enkratnost. Po Dunnu (1981) programi sodijo med 'alokativne ukrepe politike'. V nasprotju od 'regulativnih ukrepov', s katerimi država predpisuje pravila in standarde, pa prek alokativnih ukrepov država razdeljuje vire (denar, storitve, kadre, opremo). Za izvedbo alokativnih ukrepov država ustanavlja oz. uporablja zastopstva ('agency') v obliki različnih organizacij. Te izvajajo programe. Programi so ključni pri oskrbi s storitvami; oskrba s storitvami poteka prav prek programov; natančneje: program je enota v sistemu oskrbe s storitvami (service delivery system) (Kruschke in Jackson, 1987: 92). Pri tem je pomemben trend, da države vse manj financirajo neposredno organizacije (t.i. budgetiranje v obliki dotacije), vse bolj pa le posamezne programe, ki jih organizacija izvaja. Program je torej definiran znotraj sektorske politike, saj uporablja njene vire in doprinaša k njenim ciljem.

Koncizno definicijo programa podajata Hogwood in Gunn (1984: 16). To je posebej definirano področje vladnega delovanja, ki vsebuje poseben paket zakonodaje, organizacije in virov. Šolski primer programa je npr. programu šolske prehrane, ki vključuje nekaj zakonskih določil, različne vire in osebje, ki program izvaja. Kot nadaljnji primer navajata stanovanjsko politiko, za katero je možno reči, da sestoji iz vrste različnih programov, kot so oskrba s cenejšimi občinskimi stanovanji, program stanovanjske prenove, program hipotekarnih stanovanjskih posojil itd. Seveda pa v programu kot 'skupku funkcionalno povezanih dejavnosti' lahko sodeluje več akterjev.

Vprašanje definicije programa je posebej pomembno, ko gre za ocenjevanje programov. Da bi namreč mogli vrednotiti kakovost in uspešnost konkretnega programa, je potrebno določiti njegove meje - vedeti, natančno katere vire, osebje in rezultate mu je možno pripisati. To je važno takrat, ko neka organizacija izvaja več programov, vsak program pa se financira in zato tudi ocenjuje posebej. Martin in Kettner (1996) menita, naj bi organizacija ne izvajala več kot 10 programov, če naj bodo posamični programi dostopni vrednotenju. Program na področju socialnih storitev pa definirata še bolj natančno z naslednjimi značilnostmi:

– obravnava določen družben problem;
– predstavlja pomemben delež aktivnosti organizacije;
– ima cilj in namen (bodisi formalno izražen bodisi implicitno);
– ima označene vire, vključno z osebjem;

Ti kriteriji naj bi omogočili natančneje identificirati in poimenovati programe, ki potekajo v neki organizaciji, vendar stvar pogosto ni povsem enostavna in eksaktna; opozarjata, da je včasih ta napor 'bliže umetnosti, kot znanosti'. Kljub temu je identifikacija programov znotraj organizacije nujen pogoj za to, da je posamezne programe sploh možno vrednotiti.

Ocenjevanje in vrednotenje programov: štiri generacije evalvacije

Pri vrednotenju in ocenjevanju (t.j. pri evalvaciji) poteka in rezultatov programov socialnih storitev so v uporabi številni in zelo raznoliki pristopi. Z razvojem evalvacijske kulture v zadnjih dveh desetletjih se pojavlja veliko vse bolj formalizi-

ranih in do podrobnosti predvidenih pristopov. Tako kot na drugih področjih, prihaja tudi tukaj do diverzifikacije in tako se metode evalvacije specializirajo za določene programe, področja, vprašanja, akterje, faze. Dunn (1981) loči razvojno evalvacijo, ki vrednoti tekoči potek programa oz. politike, retrospektivno evalvacijo procesa, eksperimentalno evalvacijo in retrospektivno evalvacijo učinkov. Parsons (1995) loči dva tipa evalvacije politik in programov: prvi tip je racionalna analiza, drugi pa evalvacija v podporo upravljanju s človeškimi viri, torej menedžmentu. Ta in drugi avtorji (Kruschke in Jackson, 1987; Dunn, 1981) nadalje ločijo med formativno evalvacijo, ki je namenjena vrednotenju tega, kako se neka politika ali program implementirata, in sumativno evalvacijo, ki vrednoti končne učinke.

Evalvacija socialnih programov se ni razvijala le pod vplivom analize politik, ampak tudi teorij menedžmenta v (javnem) storitvenem sektorju. K temu so svoj prispevek dala tudi največja imena na področju menedžmenta organizacij in upravljanja s človeškimi viri, kot so npr. Drucker, Peters, Waterman in drugi. Evalvacija socialnih programov je postopno vključevala številne prvine teorije upravljanja s človeškimi viri kot iz drugih pristopov (npr. 'performance measurement', 'total quality management' itd.). Na področju evalvacije javnih politik in socialnih programov se je tako danes uveljavilo nekaj elementov, ki vsebinsko tvorijo več ali manj njen 'železni repertoar'. Osnovno opredelitev teh elementov povzemam po Dunnu (Dunn, 1981):

– *vložek* (input): so vsi viri in sredstva (denar, oprema, osebje, pripomočki, uporabniki), ki vstopajo v program;

– *proces*: je opravljanje storitve, pri čemer se vložki uporabijo in prevedejo (predelajo) v proizvod (output).

– *proizvod* (output) vse, kar sistem ali storitveni program proizvaja;

– *povratno sporočilo* (feedback): informacija o delovanju sistema ali storitvenega programa, ki se vrača v sistem (program) in omogoča učenje.

– *Izid, učinek* (outcome): sprememba na populaciji ali v okoliščinah, ki je nastopila kot posledica delovanja programa.

Ti elementi predstavljajo tudi osnovne kriterije vrednotenja, Martin in Kettner (1996) pa jih opredeljujeta takole. Učinkovitost (efficiency) govori o velikosti proizvoda glede na vložek; večja učinkovitost pri danem vložku pomeni povečanje proizvoda in to ne glede na njegovo kakovost in učinke. Vidik kakovost se nanaša na kakovost proizvoda; povečanje kakovosti pomeni, da več proizvodov doseže določeno visoko kakovostno raven (npr. odstotek obrokov, ki jih uporabniki označijo za odlične). Uspešnost (effectiveness) se nanaša na izide oz. učinke programa in pomeni, da so cilji doseženi. Na enostavnem primeru programa šolske prehrane pa lahko te kriterije ponazorimo takole. Večanje učinkovitosti programa bi se pokazalo tako, da npr. dano osebje pri istih kapacitetah pripravi večje število obrokov; povečanje kakovosti bi pomenilo, da se poveča odstotek obrokov, ki ga uporabnik oceni kot odličnega; večanje uspešnosti programa pa bi se izražalo npr. v primernejši prehranjenosti in zdravju otrok.

Poleg teh in tako opredeljenih kriterijev pa obstajajo še drugi. Dunn (1981) uspešnost (effectiveness) veže na vprašanje, ali je bil dosežen zaželen učinek; primernost (adequacy) govori o tem, ali je bil ob tem učinku rešen problem; pravič-

nost (equity) govori o porazdeljenosti koristi od programa med različne skupine; odzivnost (responsiveness) se nanaša na to, ali program zadošča potrebam, željam in vrednotam različnih skupin; primernost (appropriateness) pa govori o tem, ali so želeni in načrtovani učinki res primerni oz. vredni. Dunn pa izpostavlja ne le številčnost kriterijev pri evalvaciji politik in programov, ampak tudi možnost njihovega razhajanja in opozarja, da odločitev, kateremu kriteriju dati prednost, ni v domeni 'tehnične racionalnosti', ampak 'substancialne'. Ob tem le mimogrede omenimo, saj bo to podrobneje obravnavano kasneje, da v novejšem času v ospredje vse bolj stopa vidik 'komunikacijske racionalnosti'.

Pri ocenjevanju javnih programov, zlasti zaradi interesa financerjev in težnje k čim manjši porabi, kriterij uspešnosti večkrat ostane v senci kriterija učinkovitosti, seveda pa ga ta ne more nadomestiti. Uspešnost programa je določena v odnosu na zastavljeni cilj - t.j. blažiti ali rešiti nek problem; uspešnost programa pomeni uspešnosti reševanja problema. Prizadevanje za večjo učinkovitostjo je lahko zavajoče, če vodi k večanju proizvoda, ne glede na njegovo kakovost in dejanske učinke. Če se vrnemo k primeru šolske prehrane, bi ta nevarnost pomenila težnjo povečati število obrokov, ne glede na to, da se lahko poslabšajo in povzročijo slabšo prehranjenost šolarjev. Ta nevarnost 'zamenjave ciljev' je znana tudi kot t.i. napaka 3. vrste, ko program zelo učinkovito rešuje povsem napačni problem.

Sodobni razvoj evalvacijskih metod v smeri bolj formaliziranih pristopov s poudarkom na količinskih merah temelji na prepričanju, da te prispevajo k bolj objektivni oceni delovanja neke politike ali programa. Hkrati pa je takšno razumevanje evalvacije tudi vse bolj predmet dvomov in kritik, ki sicer spremljajo scientistično, pozitivistično razumevanje znanja in znanosti kot zbiranja in interpretiranja objektivnih podatkov, ki naj pokažejo 'pravo resnico' kot od opazovalca neodvisno entiteto. Med kritiki takšnega pojmovanja je tudi Parsons, ki to vprašanje obravnava zelo sistematično.

Ugotavlja, da številni primeri evalvacije kažejo, da je njen rezultat odvisen od tega, 'kje sediš'. Povzema ugotovitve J.Q. Wilsona, ki jih je strnil v dva zakona evalvacije. Prvi pravi: če bodo evalvacijo opravili tisti, ki program implementirajo, bodo rezultati ocenjevanja pozitivni. Drugi zakon pa navaja: če bodo evalvacijo opravljali neodvisni analitiki, bo pokazala (tudi) na negativne učinke. Študije, ki se prilegajo prvemu zakonu, se bodo zadovoljile s podatki, ki jih sama evalvirana organizacija zbira za lastne potrebe; uporabile bodo časovni okvir, v katerem je več možnosti, da se pokažejo ugodni rezultati; manj se bodo trudile identificirati zunanje dejavnike, ki so mogoče doprinesli k pozitivnim spremembam, ki bi jih sicer v celoti pripisali delovanju politike ali programa. Študije, ki ustrezajo drugemu zakonu, pa bodo verjetno izkazovale obraten trend: zbrale bodo čim več neodvisnih podatkov; sprejele bodo časovni okvir opazovanja, v katerem se bo mogoče pokazalo, da pozitivnih rezultatov še ni ali pa so že izginili; bolj se bodo trudile najti zunanje dejavnike, ki so pripomogli k pozitivnim spremembam.

Parsons pa izpostavlja še drug kritičen vidik; samo analizo oz. evalvacijo programa ali politike je namreč možno videti kot v bistvu sestavni del političnega procesa, ki predvsem implicira vrednostne opredelitve in boje, ne pa nekakšno znanstveno prizadevanje za resnico. Tako razumevanje se navezuje na siceršnje kritike

merjenja kakovosti socialnih programov, češ da ta enostavno le povečuje in olajšuje nadzor države nad organizacijami in ljudmi. Kot so lahko kazalci kakovosti programov le orodje v rokah teyloristično usmerjenega menedžmenta organizacije in financerjev, je lahko tudi evalvacija programov in politik le legitimizacijski del političnega procesa. Ta nevarnost je še toliko hujša, če se ta vse prej kot vrednostno nevtralna funkcija evalvacije teži skriti in evalvacijo prikazati kot (izključno) znanstveno in strokovno prakso. Kot odgovor na omejitve takšnega razumevanje evalvacije se je v novejšem času razvilo več pristopov, ki jih Parsons uvršča med alternativne okvire evalvacije, v 'post-pozitivistično' evalvacijo.

Omeniti velja zlasti tri post-pozitivistične pristope evalvacije. Prvi je 'mnogokratni pristop', ki ga je razvil Cook (1985). Izhaja iz tega, da ne obstaja ena sama pravilna opcija pri oblikovanju politik/programov ter pri njihovi evalvaciji; ker ima predmet evalvacije številne razsežnosti in vključuje številne poglede in interese akterjev, je treba tudi pri evalvaciji težiti k uporabi več pristopov, opcij in podatkov ter v množici možnih in legitimnih razlag iskati ne tisto, ki je 'resnična in edina prava', ampak tisto, ki je 'najboljša'. Evalvacija, tako kot tudi sam politični proces, predstavlja predvsem okvir, ki naj zagotovi pluralistično, multidisciplinarno in odprto izmenjavo znanja.

Drugi je 'pristop okvira' (t.i. 'design approach'). Gradi na podmeni, da oblikovanje vrednotenja politik poteka v vrednostno nabitem družbenem kontekstu, ki se izraža v več različnih interpretativnih okvirih. Zato je ključna vloga procesa evalvacije v tem, da postavi okvir, ki omogoči pregledati in preizprašati različne načine gledanja na probleme iz zornega kota različnih vrednostnih in metodoloških vidikov. Poudarek je na oblikovanju argumentov in ne izboljševanju 'kakovosti diskusije', ki - idealno gledano - pripelje začetni spopad idej do konsenza in sinteze, ki omogoči bolj informirane odločitve. Proces evalvacije je torej okvir, ki služi predvsem kot sredstvo za diskusijo in kritični dialog, ne pa skupek tehnik, ki prinašajo 'odgovore' in 'dejstva'.

Trejti in najbolj radikalen je 'naturalistični pristop', ki sta ga razvila Guba in Lincoln (1987), in ki prav tako temelji na ideji o razvijanju kritičnega dialoga med različnimi interpretativnimi okviri in njihovimi zagovorniki. Svoj pristop sta definirala v kontekstu različnih razvojnih stopenj evalvacije oz. generacij evalvacije. Prva razvojna stopnja je *tehnična*: z razvojem prvih testov je bila evalvacija percipirana kot tehnična izvedba merjenja doseženega, evalvator pa je nastopil v vlogi nekakšnega 'tehnika'. Sledila je *deskriptivna* faza, v kateri se je evalvacija ukvarjala tudi z opisovanjem dobrih in slabih strani doseženega; tretja generacija evalvacije je bila *razsodniška*. V tej fazi, ki je potekala v šestdesetih in sedemdesetih letih, so z uporabo objektivnega raziskovanja in standardov predvsem merili učinkovitost in uspešnost programov, evalvator pa je imel vlogo razsodnika. Danes smo sredi četrte generacije evalvacije, kjer gre za *odzivno* evalvacijo. Ta se nič več ne osredotoča na cilje in učinke politik in programov, ampak na 'zahteve, pomisleke, skrbi in sploh vprašanja, ki jih izražajo člani različnih javnosti, ki so tako ali drugače vpletene v evalvacijo' (str. 567). Evalvacija četrte generacije se tako osredotoča na različne poglede vpletenih akterjev in izhaja iz podmeno vrednostnem pluralizmu. Razumljena je bolj v smislu pogajanja, manj pa kot iskanje objektivne 'resnice'.

Za post-pozitivistične pristope k evalvaciji je torej značilna podmena, da je evalvacija v bistvu del političnega procesa, v katerem je znanje rezultat pogajanj, zato morajo biti spoznanja, pridobljena z evalvacijo programa, utemeljena s širokim sodelovanjem vseh tistih, ki jih program zadeva - financerjev, tistih, ki ga uvajajajo in izvajajo, do uporabnikov - ciljnih skupin) in tistih, ki so izključeni. Seveda pa izvajanje tovrstne evalvacije ni brez problemov in dilem. Poleg tega avtorji priznavajo, da gre za novo vrsto ne le 'družbene preiskave' (social inquiry), ampak tudi nove vrste politike, ki odpira nove horizonte demokratizacije.

Seveda pa velja spomniti, da post-pozitivistični pristopi k evalvaciji niso edini, ki priznavajo vse večji pomen temu, da v procesu evalvacije programa na tak ali drugačen način sodeluje čim več akterjev programa, ki so vse bolj vključeni tudi v njegovo oblikovanje in izvedbo. Poleg uporabnikov (klientov), katerih vloga se v novejšem času vse izraziteje krepi (t.i. empowerment), so pomembni akterji še državljani nasploh, voljeni uradni predstavniki organizacij in nadzornih svetov, skupine zagovornikov, vladne agencije, ki programe financirajo, fundacije, upravno osebje, finančni in pravni svetovalci in nadzorniki ter drugi. Tudi bolj tradicionalno usmerjeni evalvacijski pristopi priznavajo, da različni vidiki ocenjevanja programov niso enako pomembni in zanimivi za vse zainteresirane akterje. Za financerje in izvajalce programov je pogosto najpomembnejša učinkovitost, medtem ko je za uporabnike in zainteresirano javnost, strokovnjake in zagovornike zelo pomembno vprašanje kakovosti in učinkov programov.

Metoda 'merjenja izvedbe programov' (MIP) - primer konkretne metode

Metodo 'merjenje izvedbe programa' (performance measurement in human services programs) sta razvila Martin in Kettner (1996). Metoda se opira na dolgo tradicijo ocenjevanja programov, vključuje pa tudi prvine drugih pristopov, zlasti 'total quality managementa' kot dopolnila tradicionalnim meram učinkovitosti in uspešnosti, ter bolj kvantitativnega pristopa, ki 'ponovno odkriva' in uveljavlja možnosti in vrednost merjenja v razliko do izključno kvalitativnih metod vrednotenja. Nekaj prvin ima analognih kot pri ocenjevanju delovanja organizacij (organizational performance) (prim. Slater 1998), vendar pa je v marsičem specifičen, saj se nanaša na 'program', ne na organizacijo. Poleg tega pa - implicitno - vsebuje tudi nekaj prvin post-pozitivističnega pristopa, saj daje velik poudarek procesu izbiranja kazalcev in to ob konsenzu širšega kroga akterjev programa. Ta model je v poenostavljeni standardizirani različici (t.i. 'SEA report') sprejelo več mestnih oblasti in drugih institucij v ZDA.

Metoda MIP je definirana kot redno zbiranje in poročanje o podatkih o učinkovitosti, kakovosti in uspešnosti izbranega programa socialnih storitev. Poleg tega ima metoda še tri pomembne značilnosti. Prva je ta, da vključuje številčne podatke in ocene, ne pa le kakovostnih in opisnih; zato jo tudi označuje izraz 'merjenje'. Druga značilnost je, da ponuja zelo širok, sistematičen in podroben nabor kazalcev in mer, katerih končni izbor prepušča vključenim akterjem. Tretja in ključna značilnost pa je, da v vrednotenje vključuje širok krog akterjev (od financerjev pro-

grama, prek izvajalcev, zainteresirane javnosti do uporabnikov in njihovih zagovornikov) ter zahteva njihov konsenz pri izboru kazalcev in mer za vrednotenje programa. Oblikovanje in izbor primernih kazalcev za spremljanje programov tako postane ključno vprašanje, ta metoda pa nanj odgovarja s kompleksnimi in podrobnimi izhodišči in vodili. V nadaljevanju so povzeta vodila za izvedbo te metode v treh ključnih sklopih.

a) Kazalci učinkovitosti programov

Učinkovitost se osredotoča na obseg proizvoda; obravnava razmerje med vložki in proizvodi. Večanje učinkovitosti pomeni večanje proizvoda ob danem vložku. Na področju storitvenih programov je nujno natanko definirati enoto storitve. Ločiti je treba med vmesnimi in končnimi proizvodi. Primer enote storitve pri storitvah informiranja je npr. en kontakt z uporabnikom, pri prehrambenem programu en obrok itd. Seveda pa je pri izboru enote storitve pomembno presojati različne opcije glede na njihovo koristnost v smislu uporabnosti in relevantnosti informacije; natančnost, izvedljivost, strošek zbiranja in poročanja o informaciji ter konsenz med zainteresiranimi akterji (ali je podatek npr. pomemben za uporabnike in njihovo perspektivo). Postopek merjenja proizvoda naj bi vseboval tri korake:

1. izbor skupine, ki primerno predstavlja vse akterje;
2. 'brainstorming' o vseh možnih enotah storitev
3. ocena vseh predlogov glede na zgornje kriterije.

b) Kazalci kakovosti programov

Kakovost se osredotoča na kakovost proizvoda; izboljšanje kakovosti proizvoda je definirana z višjim deležem proizvoda, ki dosega določeno kakovostno raven. Kakovost na področju socialno storitvenih programov ima lahko naslednje pojavne oblike: manj napak; manj papirnatega dela; krajši čas trajanja; večje zadovoljstvo financerjev; večje zadovoljstvo uporabnikov; nižji stroški; boljša javna podoba izvajalcev.

Seveda pa kakovost in njeni kazalci, kot priznavata Martin in Kettner, niso objektivni v smislu nevezanosti na družbeni kontekst in akterje, ki o tem odločijo. Kakovost - podobno kot lepota - je v veliki meri stvar ocenjevalca. Ker je torej relativna, je potreben zunanji končni razsodnik. Storitveni programi imajo dva tipa razsodnikov: uporabnike in druge zainteresirane akterje.

Ker ima kakovost veliko razsežnosti, je pred izborom oz. oblikovanjem kazalcev kakovosti konkretnega programa potrebno identificirati različne dimenzije kakovosti ter določiti, katere med njimi so prednostne. Vladni programi v ZDA navajajo naslednji najpomembnejši dimenziji kakovosti storitev. Prvič, zanesljivost. Gre za vprašanje, kako konsistentno program zadošča kakovostnim pričakovanjem uporabnika. Izvedba programa je nezanesljiva, če pri njej prihaja do velikih nihanj brez vidnih razlogov. Drugič, odzivnost. Tu gre največkrat za vprašanje pravočasnosti odziva izvajalcev programa na uporabnikovo težavo; pogosto se meri s 'časom cikla', ki izraža količino časa, ki je pretekla med tem, ko se je pri uporabniku pojavila potreba, in ko je prejel storitev. Čakanje ne pomeni le fizičnega čakanja v neki vrsti, ampak tudi na dokončanje postopkov. Pri oblikovanju in izboru mer kakovosti se priporočajo naslednji trije koraki:

1. izbrati dimenzije kakovosti, ki bi jih uporabili (npr. zanesljivost in odzivnost);
2. prevesti izbrane dimenzije v značilnosti konkretnega storitvenega programa;
3. določiti enoto storitve.

Namesto tega je možen tudi pristop ocenjevanja zadovoljstva uporabnikov, ki je zelo razširjen, saj je veliko enostavnejši in lažje izvedljiv od prejšnjega. Pristopa se razlikujeta v 3. koraku; namesto določitve enote storitve, je tukaj potrebno oblikovati anketno vprašanje o zadovoljstvu uporabnika glede na to dimenzijo.

c) Kazalci učinkov programa

Ocenjevanje učinkov (izidov) programa velja za najvišjo obliko ocenjevanja izvedbe programov na področju socialnih storitev. V nasprotju od tradicionalnih evalvacij, ki temeljijo na enkratnih ocenah, temelji ta pristop na prepričanju, da storitvenih programov ni možno obravnavati ločeno od kontinuiranega dogajanja v družbenem okolju in da je med njima vzajemna povezava. Vendar pa pristop MIP učinkov programa ne opazuje na makro, torej strukturni družbeni ravni, ampak na mikro ravni, na uporabnikih in njihovem vsakdanjem življenju. Natančneje, učinke programa definira v smislu pričakovanih oz. zaželenih sprememb v kakovosti življenja uporabnikov. Te spremembe lahko zadevajo različne dimenzije, kot so življenjske razmere, položaj (npr. zaposlen/brezposeln), ravnanja, stališča, občutki in predstave. Pri tem pristopu se torej meri pojavljanje pozitivno vrednotenih stanj (npr. koliko brezdomcev je prešlo v neko stalno in primerno obliko nastanitve), čeprav je možno tudi merjenje problemov in njihovega izginjanja (npr. število noči, ki jih brezdomec prespi na pločniku).

Za merjenje učinkov programov so v uporabi štirje različni tipi mer. Prvič, številčno preštevanje, ki pomeni enostavno preštevanje uporabnikov, ki doseže želeno stanje (npr. dobi zaposlitev). Drugič, standardizirane mere; to so predvsem standardizirani testi, ki jih uporabniki opravijo pred in po storitvi in ki merijo spremembo v kakovosti njihovega življenja. Tretjič, lestvica o ravnanju uporabnika, pri čemer na standardiziran vprašalnik o tem odgovarja izvajalec storitev. Četrtič, zadovoljstvo uporabnika; uporabnik sam poroča o svojem zadovoljstvu z odgovori na anketo (npr. koliko mu je program pomagal pri doseganju želene spremembe). Izbor mer je potrebno preudariti glede na koristnost, zanesljivost, veljavnost itd., predvideva pa naslednje tri korake:
1. sestava skupine, ki je reprezentativna za vse akterje;
2. identificiranje čim večjega števila možnih mer učinkov, problemov in njihovih predpostavk;
3. konsenzualni izbor enega ali dveh najprimernejših mer.

d) Izvedljivost metode MIP pri nas

Pri obravnavi tega modela evalvacije pa se vsekakor postavlja tudi vprašanje, ali in koliko je neposredno prenosljiva in ali in pod kakšnimi pogoji je izvedljiva v našem sistemu blaginje. Tu ni možno dati celostnega odgovora na to vprašanje, reflektiramo pa lahko poskus to metodo uporabiti ob konkretnem primeru. Poskusili smo jo namreč aplicirati v okviru raziskave 'Programi stanovanjske oskrbe posebnih družbenih skupin - kakovost in nove povezave' (Mandič et al. 2000) in sicer na nekaj programov stanovanjske oskrbe ranljivih družbenih skupin v Ljubljani.

Pokazalo se je, da ta metoda v našem okolju ni zlahka izvedljiva. Resne težave so se pokazale že pri prvem koraku - pri identificiranju meja konkretnih programov in tudi družbenih problemov, reševanju katerega so bili namenjeni. V vrsti programov smo se soočili s težavo, de je bilo oboje premalo natančno določeno že ob nastanku programa. Problem - poenostavljeno povedano - je bil v tem, da so izvajalci opravljali veliko stvari in marsikaj od tega ni bilo opredeljeno niti kot formalna storitev. Vrsto storitev, ki so jih prejemale posebne družbene skupine, je bilo težko ločevati v posamične programe. Ta problem je bil še toliko hujši, ker smo se soočili z zelo razpršeno strukturo programov in z velikim številom manjših organizacij, ki so opravljale te programe v prostoru Ljubljane, medtem ko je metoda bolj prilagojena večjim izvajalcem z manjšim številom programov.

Nadalje se je pokazalo, da je metoda časovno zelo zahtevna že za eno organizacijo, kaj šele za večje število manjših in zelo raznorodnih organizacij. Za izvedbo te metode bi bilo potrebno veliko več časa, kot je bilo v začetku načrtovano in sprejeto s strani večjega števila udeležencev - t.j. enodnevne delavnice. Skratka, presoja posamičnih kazalcev in njihov konsenzualni izbor se je pokazal kot časovno zelo zahtevno opravilo. Poleg tega je bila tudi izhodiščna točka - nabor že utečenih kazalcev - relativno šibka in kaže na relativno nizko splošno uveljavljenost evalvacije v našem okolju ter na pomanjkanje utečenih kanalov sodelovanja in komuniciranja med akterji, zlasti z različnih ravni. Zdi se, da je naša današnja evalvacijska kultura blizu tistega modela evalvacije, ki bi ga lahko uvrstili nekje med drugo in tretjo generacijo evalvacije - torej opisovanje pozitivnih in negativnih vidikov programov, ki postopno že prehaja v bolj formalizirano in strokovno-metodološko razvitejše presojanje in razsojanje. Da bi lahko uspešno uporabili model, ki ima tudi prvine četrte generacije evalvacije, kjer gre za dialog med različnimi akterji in njihovimi vrednostnimi usmeritvami, pa bi bila potrebna močnejša sistemska podpora, ki bi vzpodbujala komuniciranje med akterji z različnih ravni - politične, upravne in operativne na eni strani, ter uporabnikov in druge javnosti na drugi strani.

Za zaključek: od kakovosti storitev k demokratizaciji oblikovanja in ocenjevanja programov

V besedilu smo obravnavali razmerje med družbenimi problemi ter programi socialnih storitev, ki naj bi bili namenjeni natanko reševanju teh problemov. Pokazali smo, da je to razmerje vse prej kot enostavno in samoumevno.

Prvič, to razmerje je kontekstualno določeno; o njem je na predstavljeni način možno govoriti le znotraj širšega družbenega konteksta, ki ga predstavlja oblikovanje in izvajanje javnih politik. Ta kontekst implicira določeno strukturo dejavnosti in akterjev na treh ravneh: na politični ravni, kjer se sprejemajo konkretne javne politike; na upravni ravni, kjer se politike prevajajo v konkretne programe; in na operativni ravni, kjer se programi izvajajo in pridejo v stik z uporabniki in širšo javnostjo.

Drugič, v ta kontekst sodi tudi spremljanje in vrednotenje posameznih politik in programov, torej evalvacija. Tovrstno vrednotenje je toliko bolj pomembno, koli-

kor izvajalci storitev niso le javne ustanove, ki bi bile že po upravni logiki podrejene višjim upravnim instancam, ampak so to zasebne nevladne organizacije. S privatizacijo storitev se je namreč neposredna izvajalska vloga države in javnega sektorja zmanjšala, okrepila pa se je njena pospeševalna in nadzorna vloga (t.i. prehod 'providing - enabling').

In slednjič, v širitvi in razvoju evalvacije oz. evalvacijske kulture se kaže in utrjuje še nek drug trend - večanje moči in vloge uporabnikov ter sploh zainteresirane javnosti (t.i. 'empowerment'). Skozi evalvacijo in sodelovanje v njej se namreč lahko uporabniki - bodisi neposredno bodisi prek svojih predstavniških in zagovorniških organizacij - vključujejo v proces vrednotenja programov in tudi politik. V tem smislu je evalvacija eno od sredstev demokratizacije javnih politik, saj širi krog vključenih akterjev in prizadete javnosti, pa tudi krepi povratne sistemske informacije in sistemsko komuniciranje v smeri 'od spodaj navzgor'. Kot poudarja Parsons (1995), tu ne gre več le za kakovost storitev, ampak za re-politizacijo in demokratizacijo javnih politik. Funkcija javnih politik namreč ni omejena na zagotavljanje storitev, ampak se obuja tudi njena druga izvorna funkcija - prevajanje in uporaba znanj ter vzpodbujanje demokratičnih sposobnosti najširše javnosti za udeležbo v javnem odločanju. To predpostavlja tudi spremembo narave politike; tako se politika več ne izčrpa v predstavniški demokraciji, ampak je razumljena kot širši proces 'družbenega učenja' in sprejemanja javnih odločitev. Zato bo, kot meni Parsons, v naslednjem desetletju ključna vloga analize politik pospeševati pristni dialog med oblikovalci politik, izvajalci (strokovnjaki) in ter 'aktivno' družbo. Izziv prihodnosti je, kako izboljšati komunikativno - bolj kot instrumentalno - racionalnost sodobnih demokratičnih družb in kako temu primerno oblikovati in spremeniti politične in družbene institucije.

LITERATURA

Berger, P. in Luckman T. (1967): The Social Construction of Reality; London: Allen Lane The Penguin Press.

Blumer, H. (1971): Social problems as collective behaviour; Social Problems,. 18, 298-306.

Cook, T.D. (1985): v: Shotland, R.L. in Mark, M.M. (Ur.): Social Science and Social Policy; Newbury Park: Sage; navedeno po Parsons, W.(1995)

Dunn, W.N. (1981): Public Policy Analysis: an Introduction. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Edgar, B, Doherty, J., in Mina-Coull, A.(1999): Services for homeless people; Bristol: The Policy Press.

Etzioni, A. (1976): Social Problems. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Gouldner, A. (1971): The Coming Crisis of Western Sociology. London: Henineman.

Guba, E.G. in Lincoln, Y.S. (1987): The countenances of fourth-generation evaluation: Description, judgement and negotiation, v: Palumbo (Ur.): The Politics of Programme Evaluation; Newbury Park: Sage; navedeno po Parsons, W (1995).

Hogwood, B.W and Gunn, L.A. (1984): Policy Analysis for the Real World. London New York Toronto: Oxford University Press.

Jamrozik, A. in Nocela, L. (1998): The Sociology of Social Problems. Cambridge: Cambridge University Press.

John, P. (1998): Analysing Public Policy. London and New York: Pinter.

Kettner, P., Moroney, R. in Martin, L. (1990): Designing and Managing Programs. Newbruy Park London New Delhi: Sage.

Kingdon, J.W. (1984): Agendas, Alternatives and Public Policies; Boston in Toronto: Little, Brown and Company.

Kruschke, E.R in Jackson. B. (1987): The Public Policy Dictionary. Santa Barbara: California State University.

Mandič, S, Černič Mali B., Leskošek, V., Flaker V. in Zaviršek, D. (2000): Raziskovalno poročilo Programi stanovanjske oskrbe posebnih družbenih skupin - kakovost in nove povezave; Ljubljana: Urbanistični Inštitut Republike Slovenije.

Martin. L. in Kettner, P. (1996): Measuring the Performance of Human Service Programs. Thousand Oaks London Tokyo: Sage.

Parsons, W. (1995): Public Policy. Cheltenham: Edward Elgar.

Sluyter, G.V. (1998): Improving Organizational Performance; Thousand Oaks: Sage Publications.

Spector, M. in Kitsuse, J.L. (1987): Constructing Social Problems. New York: de Gruyter.