



upravna_misel

Mirko Pečarič
Janez Stare

JAVNA UPRAVA –
FOKUSNA SKUPINA
ZA DRUŽBENE SPREMEMBE

**JAVNA UPRAVA –
FOKUSNA SKUPINA ZA
DRUŽBENE SPREMEMBE**

**PUBLIC ADMINISTRATION –
A FOCUS GROUP FOR
SOCIETAL CHANGES**

**JAVNA UPRAVA –
FOKUSNA SKUPINA ZA
DRUŽBENE SPREMEMBE**

**PUBLIC ADMINISTRATION –
A FOCUS GROUP FOR
SOCIETAL CHANGES**

Mirko Pečarič
Janez Stare
urednika / editors

Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo



Mirko Pečarič in Janez Stare (urednika)

JAVNA UPRAVA – FOKUSNA SKUPINA ZA DRUŽBENE SPREMEMBE

Zbirka znanstvenih monografij: **Upravna misel**

Izdala in založila: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,
Gosarjeva ulica 5, Ljubljana

Za založbo: prof. dr. Ljupčo Todorovski

Recenzenta: prof. dr. Miro Haček, prof. dr. Marjan Brezovšek

Naslovnica: Branka Smodiš, u. d. i. a.

Prelom in priprava e-knjige: Dean Zagorac, s. p.

Izdaja: 1. izdaja, Ljubljana 2019

Vsak prispevek sta ocenila dva recenzenta. Vsak prispevek je lektoriran.



Publikacije je odprtodostopna (libre open access).

*Znanstveno monografijo je sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost
Republike Slovenije iz državnega proračuna.*

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni
knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID=299422208

ISBN 978-961-262-112-4 (epub)

ISBN 978-961-262-113-1 (pdf)

KAZALO VSEBINE

<i>Recenziji</i>	9
<i>Predgovor</i>	15
1 Razlike in podobnosti med volilnimi programi političnih strank za volitve v Državni zbor Republike Slovenije za obdobje 2018–2022	19
<i>Mirko Pečarič, Lan Umek, Ajda Pretnar, Jože Benčina</i>	
1.1 Uvod	20
1.2 Empirična raziskava	23
1.3 Rezultati empirične raziskave	25
1.4 Zaključek in razprava	28
Literatura	29
2 Alternativni pristop za ocenjevanje stroškov okoljske regulacije: primerjava okoljskih izdatkov med državami EU	31
<i>Žiga Kotnik</i>	
2.1 Uvod	32
2.2 Metodologija	36
2.3 Nepopolne podatkovne baze	37
2.4 Rezultati	39
2.5 Priporočila in zaključek	42
Viri in literatura	44
3 Vpliv stranske udeležbe na potek postopkov v upravnih enotah	49
<i>Polonca Kovač</i>	
3.1 Uvod	50
3.2 Temeljno o intervenienci in učinkovitosti postopkov po ZUP, teoriji in judikaturi	52
3.3 Metodologija raziskave o vplivu stranske udeležbe v izbranih UE	56

3.4	Glavni raziskovalni rezultati in razprava o vplivu stranske udeležbe na potek postopkov.....	59
3.5	Zaključek	65
	Viri in literatura	65
4	Uvedba alternativnih načinov reševanja sporov v upravnih zadevah <i>de lege ferenda</i>	67
	<i>Tina Sever</i>	
4.1	Uvod.....	68
4.2	Obstoječi regulativni okvirji in primeri alternativnega reševanja sporov na področju javnega prava	70
4.3	Model mediacije v upravnih zadevah v slovenskem Zakonu o splošnem upravnem postopku <i>de lege ferenda</i>	72
4.4	Zaključek	76
	Viri in literatura	78
5	Analiza uporabe Facebooka v izbranem visokošolskem zavodu	79
	<i>Tina Jukić</i>	
5.1	Uvod.....	79
5.2	O družbenih medijih	81
5.2.1	Opredelitev družbenih medijev in družbenih omrežij.....	81
5.2.2	Uporaba družbenih medijev	83
5.2.3	Facebookov algoritem za razvrščanje vsebin – EdgeRank.....	85
5.3	Uporaba družbenega omrežja Facebook v izbranem visokošolskem zavodu	87
5.3.1	Metodološki okvir	87
5.3.2	Predstavitev rezultatov.....	89
5.4	Ovrednotenje rezultatov in zaključne misli	94
	Viri in literatura	95
6	Analiza izvajanja ukrepov ravnanja s starejšimi zaposlenimi v organizacijah javnega in zasebnega sektorja v Sloveniji.....	99
	<i>Jernej Buzeti</i>	
6.1	Uvod.....	100
6.2	Metode raziskovanja	103
6.2.1	Raziskovalni instrument.....	103
6.2.2	Zbiranja podatkov in ciljna skupina (vzorec) raziskovanja	104
6.3	Rezultati.....	105
6.4	Zaključek in razprava.....	108
	Viri in literatura	110

7	Soočanje z neprimernim vedenjem strank – izsledki pilotne raziskave	111
	<i>Tatjana Kozjek, Nina Rogelj</i>	
7.1	Uvod.....	112
7.2	Neprimerno vedenje strank	113
7.2.1	Vzroki za nastanek neprimernega vedenja strank.....	113
7.2.2	Posledice neprimernega vedenja strank za zaposlene	114
7.2.3	Soočanje z neprimernim vedenjem strank	115
7.3	Pilotna raziskava.....	118
7.3.1	Zbiranje podatkov in ciljna skupina (vzorec) raziskovanja	118
7.3.2	Merski instrument.....	118
7.3.3	Rezultati pilotne raziskave	119
7.4	Razprava in zaključek	124
	Viri in literatura	126
8	Nekatere ugotovitve primerjave vodij javnega in zasebnega sektorja	127
	<i>Špela Urh, Janez Stare</i>	
8.1	Uvod.....	128
8.2	Vodenje	128
8.3	Vodje v javnem in zasebnem sektorju	129
8.3.1	Razlike vodenja v javnem in zasebnem sektorju.....	129
8.3.2	Nekatere značilnosti vodij javnega in zasebnega sektorja.....	130
8.4	Raziskovalni del.....	131
8.4.1	Predstavitev vzorca anketirancev	131
8.4.2	Predstavitev rezultatov.....	132
8.4.3	Preverjanje hipotez.....	133
8.5	Zaključek	137
	Viri in literatura	138
9	Kanadska politika priseljevanja in izvajanje javnih politik	139
	<i>Mitja Durnik</i>	
9.1	Uvod.....	140
9.2	Metodologija	143
9.3	Teorija migracij.....	143
9.4	Izzivi mrežne implementacije.....	145
9.5	Lokalna raven v izvajanju politik integracije	147
9.5.1	Lokalna partnerstva	148
9.5.2	Primer Toronta in problem Severnega kvadranta.....	151
9.6	Implikacije za Slovenijo	155
9.7	Epilog	158
	Viri in literatura	159

10 Spopadanje s finančnimi težavami občin – primer javnih zavodov	163
<i>Iztok Rakar, Jože Benčina, Maja Klun</i>	
10.1 Uvod.....	164
10.2 Financiranje občin	167
10.3 Javni zavodi kot izvajalci javnih služb	169
10.3.1 Uvod.....	169
10.3.2 Organiziranost in upravljanje.....	170
10.4 Analiza empiričnih podatkov o lokalnih javnih zavodih.....	173
10.4.1 Financiranje javnih zavodov	173
10.4.2 Področja delovanja javnih zavodov in število zaposlenih.....	176
10.5 Zaključek	179
Viri in literatura	180

RECENZIJI

Monografija je tesno povezana z vprašanji razvoja in delovanja uprave v spreminjajoči se družbi ter aktualnimi vprašanji vpliva in ravnanja politike, ki so še toliko bolj aktualni ob (vsakokratni) spremembi politične oblasti. Kaj od vsega tega ima nova koalicijska pogodba, kaj od tega vsebujejo volilni programi političnih strank, ki jim je uspel preboj v parlament? Kako uresničiti koalicijsko pogodbo, da bi primerno naslovlili tudi javno upravo, ki v največji meri izvaja cilje v javnem interesu? Kako ravnati s starejšimi, mladimi, zaposlenimi ljudmi in institucijami? Vprašanja so razdeljena na dele, ki se nanašajo na regulacijo v najširšem smislu, na informacijsko družbo in na vodenje ljudi. Vsi trije sklopi so tesno povezani: vodenje ljudi s pomočjo informacijsko podprtih odločitev je znak skrbi za druge. V prvi sklop sodijo volilni programi političnih strank, vpliv stranske udeležbe na potek postopkov v upravnih enotah, uvedba alternativnih načinov reševanja sporov v upravnih zadevah, spopadanje s finančnimi težavami občin (primer javnih zavodov) in alternativni pristop za ocenjevanje stroškov okoljske regulacije. V drugi sklop sodi uporaba e-storitev javnega sektorja oz. pomen informacijsko-komunikacijske tehnologije v družbi, kamor sodi tudi uporaba Facebooka v visokošolskih institucijah. V tretji sklop sodi staranje prebivalstva, proces ravnanja z zaposlenimi, vse do neprimerne vedenja strank in posledičnega vpliva na zaposlene s primerjavo vodij javnega in zasebnega sektorja. Vsem sklopom skupen imenovalac je tudi upanje v boljši jutri. Ob tem ne gre spregledati, da je še tako dober zapis vedno zapis nekega upanja, ki pa je lahko le čista halucinacija, če ga ne spremlja njegova izvršitev. Notranja skladnost nekega zapisa ima lahko »hipnotični efekt« zadovoljstva, ki vodi v pasivnost, zato je potrebno njegovo vrednost preizkusiti predvsem v praksi.

Monografija skuša ideje prenesti v prakso, pri čemer gre za poskus prenosa, ne za neposredno prakso. Monografija temelji na ideji izvajanja besed in dejanj od tistih, ki vedo več, kot piše v predlogih vseh dokumentov, od bralcev kakor tudi uradnih oseb, ki skrbijo za samo pripravo uradnih dokumen-

tov. Izziv inovativnosti, ki je ključen za resne premike, zahteva vključevanje vseh deležnikov in izkoriščanje vseh prednosti, ki so dane posamezniku, skupini, organizaciji in družbi. Vsaka rešitev je rezultat številnih kombinacij, ima v sebi več delov, kot jih ima začetek, vsaka rešitev predstavlja eksponentni rezultat, ki ga ne poznamo, vse dokler se ne zgodi. Vse ostalo so le predvidevanja. Vsak odločevalec se naj čim bolj skrbno odloči za določeno pot, poznati perspektive, jih nenehno korigirati glede na spremembe v okolici, strukture, procese in relacije ter glede na vnaprej določene namene, ki zahtevajo ustrezne reakcije, vse v nenehnem ciklu. Monografija podaja nove vidike razmišljanja v družbi, vidike, ki opozarjajo, dajejo in omogočajo razmišljanje o perspektivah, povezavah in ciljih.

Prispevek »Razlike in podobnosti med volilnimi programi političnih strank za volitve v Državni zbor Republike Slovenije za obdobje 2018-2022« poskuša prikazati razliko med vsebino volilnih programov in končno sestavo koalicije. S tem namenom je bila analizirana vsebina posameznih volilnih programov za volitve v Državni zbor Republike Slovenije za obdobje 2018-2022. Prispevek »Alternativni pristop za ocenjevanje stroškov okoljske regulacije: primerjalna analiza med državami EU« dodaja k obstoječem znanju o ocenjevanju stroškov še okoljske regulative s pomočjo v približka vrednosti izdatkov za varstvo okolja v industrijskem sektorju v letu 2016. Prispevek »Vpliv stranske udeležbe na potek postopkov v upravnih enotah« se nanaša na stransko udeležbo kot pomemben upravno-procesni institut, ki med drugim zagotavlja uveljavitev ustavnih pravic v razmerju do oblasti. Prispevek »Uvedba alternativnih načinov reševanja sporov v upravnih zadevah *de lege ferenda*« naslavlja omenjene načine kot predpogoje za učinkovito vodene upravne postopke. Z razvojem k uporabniku usmerjene javne uprave je ena izmed oblik, ki lahko prispeva k učinkovitejšemu postopanju, uvedba alternativnih načinov reševanja sporov (ARS). V luči tega prispevek analizira predloge uvedbe ARS, ko se odloča o upravnih zadevah, s poudarkom na modelu mediacije kot eni izmed možnih oblik. Prispevek »Analiza uporabe storitev javnega sektorja v Sloveniji od leta 2014 do 2017« naslavlja večjo vlogo informacijsko-komunikacijske tehnologije v družbi, s čimer se večja tudi njena vloga v okviru ponujanja in uporabe storitev javnega sektorja za državljane. Prispevek »Analiza uporabe facebooka v izbranem visokošolskem zavodu« analizira interakcijo Facebook strani Fakultete za upravo s svojimi sledilci in drugimi uporabniki Facebooka.

Prispevek »Analiza izvajanja ukrepov ravnanja s starejšimi zaposlenimi v organizacijah javnega in zasebnega sektorja v Sloveniji« naslavlja staranje prebivalstva razvitih družb. Tovrstni izzivi staranja prebivalstva postavljajo sodobno družbo, države in organizacije (delodajalce) pred nove izzive ravnanja z zaposlenimi. Prispevek »Soočanje z neprimernem vedenjem strank

- izsledki pilotne raziskave« so osredotočeni na neprimerno vedenje strank in tovrsten vpliv na zaposlene. Prispevek prikazuje rezultate raziskave o neprimernem vedenju strank in soočanju javnih uslužbencev z neprimernim vedenjem strank v izbrani slovenski geodetski upravi. Prispevek »Nekatere ugotovitve primerjave vodij javnega in zasebnega sektorja« naslavlja primerjave med javnim in zasebnim sektorjem, kjer so spremembe pogoste, saj gre za zelo različno naravo dela enih ali drugih organizacij. Kažejo se velike razlike v kulturi, strukturi, okolju in upravljanju. Prispevek obravnava nekatere značilnosti vodij v javnem in zasebnem sektorju ter izpostavlja nekatere primerjave rezultatov opravljenih raziskav na to temo v tujini in lastne raziskave, ki je bila izvedena v okviru magistrskega študija. Namen prispevka »Kanadska politika priseljevanja in modeli izvajanja javnih politik« (Mitja Durnik – še v recenziji) je predstaviti dobre prakse upravljanja s kompleksnim javno-političnim izzivom, kot je imigracija v Kanadi. Kanada je država, ki je svoje gospodarstvo zgradila s pomočjo priseljencev in obenem izoblikovala modele integracije priseljencev, ki služijo njihovi čimprejšnji vključitvi v družbo. Prispevek »Spopadanje s finančnimi težavami občin – primer javnih zavodov« naslavlja sistem javnih služb, ki se ni spremenil ne na normativni ne na ravni izvajanja od leta 1991 dalje. Javni zavodi so najpogostejša organizacijska oblika izvajanja negospodarskih javnih služb. Zaradi velikega števila teh organizacij na občinski ravni je razprava o racionalizaciji legitimna.

Pomen publikacije - monografija je znanstveno delo, saj podaja nove vidike razmišljanja v družbi, vidike, ki opozarjajo, dajejo in omogočajo razmišljanje o perspektivah, povezavah in ciljih. Monografija se osredotoča na aktualne probleme slovenske javne uprave v povezavi z vpetostjo v določen nacionalni kontekst in njegovo prilagajanje širšim družbenim razmeram. Recenzijo zaključujem z ugotovitvijo, da je delo pomemben, izviren in samostojen znanstveni prispevek k razvoju upravnopravne znanosti; v prvem delu še posebej glede postopne evolucije pristojnosti in njihovega prehajanja na nova področja, s poudarjeno vlogo državljana in uradne osebe, ki tvorno sodelujeta v iskanju rešitev. Na ta način je zaščita šibkejšega posameznika pred močnejšo oblastjo vključena v sam sistem dela. V času, ko priznavamo psihološke, kognitivne in logične pomanjkljivosti našega razmišljanja, pri oblikovanju rešitev za delo javne uprave še vedno uporabljamo modus operandi iz preteklega stoletja. Prav zaradi tega si vsak poskus zasluži njegove preveritve v praksi. To velja tudi za pristop večje vloge državljana, v tesnem sodelovanju z uradnimi osebami.

Ljubljana, 29. marec 2019

red. prof. dr. Miro Haček

* * *

Družbene spremembe dejansko vodijo v spremembe pri delu javne uprave, kakor tudi slednja obratno vpliva na same spremembe. Javna uprava je eden največjih generatorjev zakonodajnih iniciativ v Evropi, zato je osredotočenost na njeno delo razumna izbira. Vsa (ne)ravnanja v javni upravi se nanašajo na upravljanje v najširšem smislu, pri čemer upravljanje ni le povezano z odločitvami, je samo odločanje. Odločevalci včasih domnevajo, da razumejo druge ljudi in njihove cilje, kar je lahko tudi zmotno. Ob nastanku nezaželenih posledic, se tisti ki so jih povzročili, redko sprašujejo o svojem razumevanju drugih; posledice se največkrat racionalizira tako, da se jih pripiše nerazumnosti drugih. Karkoli bi že takšna oblika racionalizacije bila, vsekakor ne zagotavlja boljšega razumevanja drugih ljudi; veliko prej namreč vodi v pasivno sprejemanje neuspešnosti in aktivno iskanje grešnih kozlov.

Vse bolj kompleksne naloge, s katerimi se soočajo sodobne države zahtevajo večjo transparentnost in javno odgovornost, s tem pa predstavljajo izzive konvencionalnemu ustavnemu razmišljanju o delitvi oblasti v zakonodajno, izvršilno in sodno, ki se zaradi prevladujočega dela izvršne oblasti ne kaže več kot trias politica, pač pa bolj kot (le) duo politicum. Kot protiutež bo treba dodati še druge mehanizme, od katerih je oblast javnosti nekako naravna izbira. Fokus je v tem delu dan torej predvsem na javno upravo kot gonilo družbenih sprememb. Če se trilogija vrednot v javni upravi osredotoča na transparentnost, participacijo in odgovornost, pa je razumevanje drugih, medsebojna pomoč in skrbnost dolžnost vseh nas, celotne javnosti. Odgovorna, odzivna uprava je tako le dobro organizirana akcija v imenu skupnosti. Njena načela ob klasičnih načelih vključujejo še sočutje, skrb, oba dela pa predstavljata dolžnost pozornega spremljanja vsega, kar se dogaja v okolici. Če odzivna uprava skrbno in v dobri veri služi skupnosti, je dobra uprava njen rezultat. Dodana sestavina k slednji je uspešna uprava, ki dosega cilje in to na pravi način. Dobra uprava je osrednjega pomena za izvajanje javnih nalog; dobro upravo navznoter sestavljajo in predstavljajo predvsem dobri javni uslužbenci, medtem ko so njeno zunanje ogledalo tudi državljani za katere se dosega cilji in politiki, ki jih določajo.

Vsem sklopom monografije skupen imenovalec je upanje v boljši jutri. Kot je zapisano v predgovoru »notranja skladnost nekega zapisa ima lahko ,hipnotični efekt' zadovoljstva, ki vodi v pasivnost, zato je potrebno njegovo vrednost preizkusiti predvsem v praksi«. In na to poskuša odgovoriti monografija: ideje poskuša prenesti v prakso, a se zaveda, da gre za prenos, ne za neposredno prakso. Monografija je prijateljski poskus, s katerim bi želeli izvabiti besedo in dejanja od tistih, ki vedo več, kot piše v predlogih vseh dokumentov, od bralcev. Izziv inovativnosti, ki je ključen za resne premike,

zahteva vključevanje vseh deležnikov in izkoriščanje vseh prednosti, ki so dane posamezniku, skupini, organizaciji in družbi. Vsaka rešitev je rezultat številnih kombinacij, ima v sebi več delov, kot jih ima začetek, vsaka rešitev predstavlja eksponentni rezultat, ki ga ne poznamo, vse dokler se ne zgodi. Vse ostalo so le predvidevanja. Kot rečeno, si ne zatiskamo oči v vrednost monografije same po sebi – vemo pa, da se mora vsak odločevalec čim bolj skrbno odločiti za določeno pot, poznati perspektive, jih nenehno korigirati glede na spremembe v okolici, strukture, procese in relacije ter glede na vnaprej določene namene, ki zahtevajo ustrezne reakcije, vse v nenehnem ciklu. Monografija podaja nove vidike razmišljanja v družbi, vidike, ki opozarjajo, dajejo in omogočajo razmišljanje o perspektivah, povezavah in ciljih. Monografija predlaga, da storimo več kot govorimo – dejanja brez besed namreč prevladajo nad besedami brez dejanj. Tako bomo tudi bliže kakovosti na vseh obravnavanih sklopih. Če je vloga zakonodajalca govoriti in sodne veje soditi, je vloga izvršne veje predvsem delovati. Brez sodelovanja vseh akterjev nobena izmed njih ne more dobro govoriti o vsebinah, zato je na nas vseh, da jih poskušamo čim bolj uresničiti. Kot rečeno, monografija predstavlja poskus takega prizadevanja.

Kaj od vsega tega ima nova koalicijska pogodba, kaj od tega vsebujejo volilni programi političnih strank, ki jim je uspel preboj v parlament? Kako uresničiti koalicijsko pogodbo, da bi primerno naslovili tudi javno upravo, ki v največji meri izvaja cilje v javnem interesu? Kako ravnati s starejšimi, mladimi, zaposlenimi ljudmi in institucijami? V našem primeru smo ta vprašanja razdelili na dele, ki se nanašajo na regulacijo v najširšem smislu, na informacijsko družbo in na vodenje ljudi in institucij. Vsi trije sklopi so že ob bežnem pogledu tesno povezani: vodenje ljudi s pomočjo informacijsko podprtih odločitev je znak skrbi za druge. V prvi sklop sodijo volilni programi političnih strank, vpliv stranske udeležbe na potek postopkov v upravnih enotah, uvedba alternativnih načinov reševanja sporov v upravnih zadevah, spopadanje s finančnimi težavami občin (primer javnih-zavodov) in alternativni pristop za ocenjevanje stroškov okoljske regulacije. V drugi sklop sodi uporaba e-storitev javnega sektorja oz. pomen informacijsko-komunikacijske tehnologije v družbi, kamor sodi tudi uporaba Facebooka v visokošolskih institucijah. V tretji sklop sodi staranje prebivalstva, proces ravnanja z zaposlenimi, vse do neprimerne vedenja strank in posledičnega vpliva na zaposlene s primerjavo vodij javnega in zasebnega sektorja.

Delo naslavlja številna področja in vsebine, ki se nanašajo na delo javne uprave, prav tako pa opozarja tudi na nove smeri delovanja: čeprav je v sodobnem času sodelovanje z državljanji in strokovno javnostjo ena od klasičnih političnih debat, nasprotno reforme in še bolj konkretni postopki temu ne sledijo. Dela na tem občutljivem področju implementacije predpisov so

vedno dobrodošla, zato z veseljem pozdravljam delo s tega kompleksnega področja, kjer se prepletajo politični, ekonomski, družbeni, pravni in ostali elementi. Vsebina dela je pomemben prispevek ob splošnem trendu prilaganja dela slovenske javne uprave sodobnim izzivom, opozarja pa tudi na to, da ne smemo pozabiti predvsem na državljana, uporabnika storitev. Terminologija je ustrezna in enaka splošni uporabi pojmov na tem področju. Delo bo prispevalo k večjemu zavedanju pomena fokusnih skupin v našem prostoru. Urednika in avtorji so izkazali široko in temeljito poznavanje teoretičnih, normativnih in primerjalnih vidikov obravnavane teme ter sposobnost za poglobljeno obravnavo in kritično ocenjevanje zapletene sodne prakse. Delo je pomemben, izviren in samostojen prispevek k razvoju upravnopravne znanosti, tema pa predstavlja izvirno znanstveno delo iz tega področja.

Ljubljana, 28. marec 2019

red. prof. dr. Marjan Brezovšek

PREDGOVOR

Družbene spremembe ciklično vodijo v spremembe pri delu javne uprave, kakor tudi slednja vpliva in so-oblikuje prve. Javna uprava je eden največjih generatorjev zakonodajnih iniciativ v Evropi, zato je osredotočenost na njeno delo razumna izbira. Vsa (ne)ravnanja v javni upravi se nanašajo na upravljanje v najširšem smislu, pri čemer upravljanje ni le povezano z odločitvami, je samo odločanje. Odločevalci včasih domnevajo, da razumejo druge ljudi in njihove cilje, kar je lahko tudi zmotno. Ob nastanku nezaželenih posledic, se tisti ki so jih povzročili, redko sprašujejo o svojem razumevanju *drugih*; posledice se največkrat racionalizira tako, da se jih pripiše nerazumnosti drugih. Karkoli bi že takšna oblika racionalizacije bila, vsekakor ne zagotavlja boljšega razumevanja drugih ljudi; veliko prej namreč vodi v pasivno sprejemanje neuspešnosti in aktivno iskanje grešnih kozlov. Vse bolj kompleksne naloge, s katerimi se soočajo sodobne države, se ne menijo za tovrstne probleme; zahtevajo večjo transparentnost in javno odgovornost, s tem pa predstavljajo izzive konvencionalnemu ustavnemu razmišljanju o delitvi oblasti v zakonodajno, izvršilno in sodno, ki se zaradi prevladujočega dela izvršne oblasti ne kaže več kot *trias politica*, pač pa bolj kot (le) *duo politicum*. Kot protiutež bo treba dodati še druge mehanizme, od katerih je oblast javnosti nekako naravna izbira. Fokus je v tem delu dan torej predvsem na javno upravo kot gonilo družbenih sprememb. Če se trilogija vrednot v javni upravi osredotoča na transparentnost, participacijo in odgovornost, pa je razumevanje drugih, medsebojna pomoč in skrbnost dolžnost vseh nas, celotne javnosti. Odgovorna, odzivna uprava je tako le dobro organizirana akcija v imenu skupnosti. Njena načela ob klasičnih načelih vključujejo še sočutje, skrb, oba dela pa predstavljata dolžnost pozornega spremljanja vsega, kar se dogaja v okolici. Če odzivna uprava skrbno in v dobri veri služi skupnosti, je dobra uprava njen rezultat. Dodana sestavina k slednji je uspešna uprava, ki dosega cilje in to na pravi način. Dobra uprava je osrednjega pomena za izvajanje javnih nalog; dobro upravo navznoter sestavljajo in predstavljajo predvsem dobri javni uslužbenci, medtem ko so njeno zunanje

ogledalo tudi državljani za katere se dosega cilji in politiki, ki jih določajo. Russell Ackoff, eden izmed pionirjev systemske teorije, pravi, da “pogosto ne uspemo, ne zato ker ne rešimo problem, s katerim se soočamo, ampak ker se ne uspemo soočiti s pravim problemom”. Neracionalnost je tako velikokrat le v očeh nosilca odločitve, ne pa tudi njenega naslovnika (in obratno). Povabilo k boljšemu razumevanju drugih in njihovi participaciji pri sprejemanju odločitev je torej znak skrbi za druge, za njihova mnenja, argumente in predpostavke, iz katerih razmišljajo.

Pričujoča monografija je tesno povezana z vprašanji razvoja in delovanja uprave v spreminjajoči se družbi ter aktualnimi vprašanji vpliva in ravnanja politike, ki so še toliko bolj aktualni ob (vsakokratni) spremembi politične oblasti. Kaj od vsega tega ima nova koalicijska pogodba, kaj od tega vsebujejo volilni programi političnih strank, ki jim je uspel preboj v parlament? Kako uresničiti koalicijsko pogodbo, da bi primerno naslovili tudi javno upravo, ki v največji meri izvaja cilje v javnem interesu? Kako ravnati s starejšimi, mladimi, zaposlenimi ljudmi in institucijami? V našem primeru smo ta vprašanja razdelili na dele, ki se nanašajo na regulacijo v najširšem smislu, na informacijsko družbo in na vodenje ljudi. Vsi trije sklopi so že ob bežnem pogledu tesno povezani: vodenje ljudi s pomočjo informacijsko podprtih odločitev je znak skrbi za druge. V prvi sklop sodijo volilni programi političnih strank, vpliv stranske udeležbe na potek postopkov v upravnih enotah, uvedba alternativnih načinov reševanja sporov v upravnih zadevah, spopadanje s finančnimi težavami občin (primer javnih zavodov) in alternativni pristop za ocenjevanje stroškov okoljske regulacije. V drugi sklop sodi uporaba e-storitev javnega sektorja oz. pomen informacijsko-komunikacijske tehnologije v družbi, kamor sodi tudi uporaba Facebooka v visokošolskih institucijah. V tretji sklop sodi staranje prebivalstva, proces ravnanja z zaposlenimi, vse do neprimerne vedenja strank in posledičnega vpliva na zaposlene s primerjavo vodij javnega in zasebnega sektorja. Vsem sklopom skupen imenovalac je tudi upanje v boljši jutri. Ob tem ne gre spregledati, da je še tako dober zapis vedno zapis nekega upanja, ki pa je lahko le čista halucinacija, če ga ne spremlja njegova izvršitev. Notranja skladnost nekega zapisa ima lahko “hipnotični efekt” zadovoljstva, ki vodi v pasivnost, zato je potrebno njegovo vrednost preizkusiti predvsem v praksi.

Na to poskuša odgovoriti monografija: ideje poskuša prenesti v prakso, a se zaveda, da gre za prenos, ne za neposredno prakso. Monografija, ki je pred vami, je zato prijateljski poskus, s katerim bi želeli izvabiti besedo in dejanja od tistih, ki vedo več, kot piše v predlogih vseh dokumentov, od bralcev. Izziv inovativnosti, ki je ključen za resne premike, zahteva vključevanje vseh deležnikov in izkoriščanje vseh prednosti, ki so dane posamezniku, skupini, organizaciji in družbi. Vsaka rešitev je rezultat številnih kombinacij, ima v

sebi več delov, kot jih ima začetek, vsaka rešitev predstavlja eksponentni rezultat, ki ga ne poznamo, vse dokler se ne zgodi. Vse ostalo so le predvidevanja. Kot rečeno, si ne zatiskamo oči v vrednost monografije same po sebi – vemo pa, da se mora vsak odločevalec čim bolj skrbno odločiti za določeno pot, poznati perspektive, jih nenehno korigirati glede na spremembe v okolici, strukture, procese in relacije ter glede na vnaprej določene namene, ki zahtevajo ustrezne reakcije, vse v nenehnem ciklu. Monografija podaja nove vidike razmišljanja v družbi, vidike, ki opozarjajo, dajejo in omogočajo razmišljanje o perspektivah, povezavah in ciljih. Monografija predlaga, da storimo več kot govorimo – dejanja brez besed namreč prevladajo nad besedami brez dejanj. Tako bomo tudi bliže kakovosti na vseh obravnavanih sklopih. Neznani avtor je dejal, da odličnost lahko dosežemo, če ljubimo bolj, kot drugi menijo, da je modro, tvegamo več, kot drugi menijo, da je varno, sanjamo več, kot drugi menijo, da je praktično, in pričakujemo več, kot drugi menijo, da je možno. Če je namreč vloga zakonodajalca govoriti in sodne veje soditi, je vloga izvršne veje predvsem delovati. Brez sodelovanja vseh akterjev nobena izmed njih ne more dobro govoriti o vsebinah, zato je na nas vseh, da jih poskušamo čim bolj uresničiti. Kot rečeno, monografija predstavlja poskus takega prizadevanja.

Urednika:
Mirko Pečarič
Janez Stare

RAZLIKE IN PODOBNOSTI MED VOLILNIMI PROGRAMI POLITIČNIH STRANK ZA VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OBDOBJE 2018–2022

Mirko Pečarič, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Lan Umek, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Ajda Pretnar, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za računalništvo in informatiko

Jože Benčina, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

POVZETEK

S ciljem prikazati razliko med vsebino volilnih programov in končno sestavo koalicije, smo analizirali vsebino posameznih volilnih programov za volitve v Državni zbor Republike Slovenije za obdobje 2018-2022. Analizirali smo programe vseh političnih strank, ki so sodelovale na predčasnih parlamentarnih volitvah, v drugi fazi pa smo se osredotočili le na programe strank, ki so dosegle prag za vstop v Državni zbor. Narejena besedna analiza pokaže, da si 1) verjetna prihodnja koalicija besedno ni blizu, 2) da je "v igri" še vrsta drugih elementov, ki jih ta analiza ne vključuje, 3) da besedne razlike lahko kažejo na težavnost takšnega vladanja ter usklajevanja dela in 4) vsebinska podobnost opozicijskih strank (SDS, NSi) + homogenost z Levico (kot izven-koalicijsko, a podporno stranko), daje njihovo večjo možnost usklajenega napadanja koalicije oz. večjo verjetnost nastanka trenj znotraj koalicije.

Ključne besede: *volilni program, rudarjenje besedil, oblak besed, drevo razvrščanja*

SUMMARY

To show the difference between the electoral programs' contents and a composition of the Coalition, the content of the individual electoral programmes for elections to the National Assembly of the Republic of Slovenia for the period 2018-2022 has been analysed. We had analysed the programmes of all political parties who took part in the early parliamentary elections, while in the second stage we have focused only on the programs of the parties that reached the threshold for entry into the National Assembly. The verbal analysis shows that: 1) the probable future-coalition is not close in keyword phrases, 2) a number of other items have a role here that is not included in this analysis, 3) words' differences may indicate the difficulty of such governance and of coordination, and 4) the thematic similarity of opposition parties (SDS, NSi) + homogeneity with the Left (as the outside party of, but supportive to the Coalition), gives them a greater chance for a coordinated attack of the coalition or the greater likelihood of frictions within the Coalition.

Keywords: electoral program, text mining, a cloud of words, a classification tree

1.1 Uvod

Zakon o političnih strankah (Uradni list RS, št. 100/05 – ZPolS-UPB1; 103/07, 99/13 in 46/14) že v 1. členu določa, da je 'politična stranka (v nadaljnjem besedilu: stranka) združenje državljanek in državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v *programu stranke*, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanek in državljanov in s predlaganjem kandidatki oziroma kandidatov na volitvah v državni zbor, za predsednico oziroma predsednika republike, v organe samoupravnih lokalnih skupnosti in v Evropski parlament'. Javnost delovanja (2. člen) se praviloma zagotavlja z obveščanjem javnosti o delovanju stranke, tako tudi o vsebini političnega programa.

Program stranke je v zakonu omenjen še kot nujno potreben pogoj pri ustanovitvi stranke, kjer ustanovitelj v ustanovno izjavo vpiše izjavo, da sprejema statut stranke in njen program (5. člen), pri vpisu v register strank (10. člen), pri razdružitvi strank (14. člen), vpisu spremembe v register glede imena stranke, skrajšanega imena, kratice imena, znaka, sedeža stranke ali druge določbe statuta, programa, naslova sedeža ali zastopnika stranke (15. člen), v okviru notranje ureditve stranke, kjer mora statut stranke mora določiti med drugim tudi postopek sprejemanja in spreminjanja statuta oziroma programa stranke (19. člen).

Politični program, tudi manifest (SSKJ: javna, navadno slovesna izjava, razglas) je dokument, ki določa cilje in načela politične stranke; gre za formalni nabor temeljnih ciljev, ki jih podpira politična stranka ali posamezni kandidat, z namenom njihovega posredovanja širši javnosti, s ciljem pridobivanja podpore splošne javnosti glede najpomembnejših družbenih vpra-

šanj. *Volilni program* pa pomeni program,¹ ki spodbuja ali prepričuje volivce, da volijo za stranko ali njenega kandidata ali kandidate na volitvah glede na program stranke in kontekst danih družbeno-političnih razmer v času volitev. Z volilnim programom so tesno povezane volilne obljube kot obljubljeni dejanja ali jamstva, ki jo javnosti da kandidat ali stranka, ki poskuša zmagati na volitvah.

Volilni programi v bistveni meri vplivajo na končno vsebino koalicijske pogodbe (seveda glede na rezultat volitev in večjo ali manjšo potrebo po zagotovitvi večine glasov v parlamentu); politične stranke so neformalni odločevalci, ki prek svojih članov v zakonodajni in izvršilni veji oblasti sprejemajo temeljne družbene odločitve. In če so te lahko predmet samostojnega pravnega varstva, če vplivajo na pravice in obveznosti ljudi, tj. če imajo pravne učinke, pa so lahko tudi programi strank, volilni programi in samo delovanje strank predmet varstva pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije.² Po Ustavi Republike Slovenije parlament izvaja nadzor nad delom izvršne veje oblasti, in glede na predstavniško demokracijo ima slednja večino v parlamentu; tako ni nepomembno – tudi z vidika državljanskega nadzora – kaj politične stranke »pravijo«, da bodo in kaj »dejansko« naredijo). Po drugi strani seveda predstavlja javna uprava aparat, ki »živi samostojno-strokovno življenje« in ni nepomembno, kako lahko (so- ali pa ne-) prispeva k uresničitvi političnih zavez.

1 Določba 15. člena zakona poda jasno razliko med programom stranke kot enim izmed ustanovnih aktov stranke – katerega spremembo je treba sporočiti registrskemu organu – in volilnim programom stranke, ki se pripravi v obdobju pred volitvami. Notranja ureditev strank je različna, navadno pa velja, da Kongres stranke kot najvišji organ stranke sprejema program in statut, Konferenca, kot najvišji organ stranke med kongresoma, pa sprejema volilni program in usmeritve stranke za volitve v državni zbor, lokalne volitve in volitve v Evropski parlament ter odloča o koalicijskih povezovanjih stranke.

2 Ob tem, da Ustavno sodišče odloča med drugim tudi o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank (160. člen), pa ni pristojno za oceno zakonitosti delovanja političnih strank (sklep št. U-I-37/97 z dne 5. 3. 1999). Zakonitost delovanja političnih strank preverjajo drugi pristojni organi (Računsko sodišče, Komisija za preprečevanje korupcije, inšpekcije...), medtem ko Ustavno sodišče za razliko od drugih primerov, ko presoja predvsem ustavnost predpisov in posameznih odločitev, tu presoja tudi samo delovanje strank. Merila presoje v postopkih so le določbe Ustave, ne pa (ne)zakonitost delovanja političnih strank. Verjetno ena najpomembnejših odločitev Ustavnega sodišča glede strank se je nanašala na zavrnitev zahteve za vpis v register političnih strank s strani registrskega organa zaradi domnevno neustavnih aktov. Ustavno sodišče je zapisalo, da pri vpisu stranke v register izda registrski organ upravno odločbo, s katero lahko le ugotovi, ali politična stranka izpolnjuje z zakonom predpisane formalne pogoje, o izpolnjevanju vsebinskih pogojev - skladnosti aktov in delovanja politične stranke z Ustavo - pa lahko odloči le Ustavno sodišče (Up-301/96 z dne 15. 1. 1998). 'Pri opredeljevanju pojma „neustavnega delovanja“ je potrebna tolerantnost. Ne zadošča, če neko združenje ne priznava ustavnega reda ali ga odklanja oziroma mu nasprotuje. Potrebno je aktivno nastopanje z namenom uničiti (odstraniti) veljavni ustavni red. Gola kritika ni dovolj - pri čemer ni pomembno, ali je kritika stvarna in utemeljena. Dokazati je potrebno resno nevarnost ogrožanja temeljnih predpostavk svobodne demokratične družbe' (prav tam, tč. 15).

Thomson in ostali (2017) so preučili izpolnjevanje več kot 20.000 predvolilnih obljub v 57 volilnih kampanjah v 12 državah³. Njihove ugotovitve izpodbijajo splošno domnevo o strankah kot lomilkah obljub. Veliko število strank, ki vstopijo v izvršilno vejo oblasti, bodo zelo verjetno izpolnile svoje obljube in bistveno bolj kot tiste stranke, ki ne vstopijo v vlado. Razlike v izpolnjevanju obljub se pri vladajočih strankah razlikujejo glede na obseg, v katerem stranke delijo moč v vladi. Stranka, ki vodi svojo, enostrankarsko vlado, tako z zakonodajno večino kot brez nje, imajo najvišje stopnje izpolnjevanja. V okviru koalicijskih vlad je verjetnost izpolnjevanja obljub najvišja, ko stranka zasede določeno mandatarsko ali ministrsko mesto, če ima tudi druga stranka v vladi podobno obljubo. Poleg tega, da je ta tema volilnih obljub pomembna za demokratično teorijo, je njihova izpolnitev pomembna tema političnih razprav povsod po svetu. Predstavniki strank pogosto trdijo, da imajo mandat za izvedbo svojih volilnih obljub, tudi ne glede na spornost takšnih izjav: rezultati namreč kažejo, da člani parlamenta reagirajo bolj za spremembe preferenc kot na njegovo zavezo za spremembe v mandatu (Grossback, Peterson, & Stimson, 2005). Ob tem, da volilni programi strank in njihove posebne volilne zaveze v času volilne kampanje dobijo pozornost medijev, se lahko kot poseben primer izpostavi leta 2009 dobljena Pulitzerjeva nagrada leta za spletno stran Politifact.com. Politifact se je začel leta 2007 kot projekt v volitvenem letu v časniku Tampa Bay Times (nato imenovan St. Petersburg Times), kot največjem dnevnem časopisu države Florida. Temeljna načela Politifact so neodvisnost, preglednost, pravičnost, temeljito poročanje in jasno pisanje. Člani platforme spremljajo ne-resničnost izjav posameznih politikov (TRUTH-O-METER™) in uresničevanje obljub bivšega predsednika Obame in sedanjega predsednika Trumpa. Namen je dati državljanom informacije, ki jih potrebujejo, da lahko (so)upravljajo v demokraciji (Poynter Institute, 2018). Podobna spletna mesta delujejo v drugih državah, pri čemer smo idejo letos lahko zasledili tudi v Republiki Sloveniji pri eni izmed komercialnih televizij pod imenom „Dejstva“.

V procesu sestavljanja koalicijske pogodbe⁴ med posameznimi strankami je lahko opaziti večje ali manjše razlike v vsebini koalicijske pogodbe glede na volilne programe strank. V ta del vstopajo kompleksne kombinacije več dejavnikov, katere so na koncu vidne kot razlika med volilnim programom stranke, samo odločitvijo stranke, da gre v koalicijo in vsebino koalicijske

3 Velika Britanija, Švedska, Portugalska, Španija, Kanada, Nemčija, Združene države Amerike, Irska, Nizozemska, Bolgarija, Avstrija, Italija.

4 V večstrankarskih demokracijah je koalicijska pogodba sporazum med strankami, ki sestavljajo vlado pod pogojem, da imajo zagotovljeno večino za delo v parlamentu. Gre za neformalni dokument (čeprav poimenovan kot «pogodba»), v katerem so zapisani cilji koalicije, kako bodo pogodbene stranke dosegle cilje in kako se bodo ravnali člani koalicije v medsebojsnih razmerjih. Podpišejo jo predsedniki strank koalicije.

pogodbe. Da bi prikazali razliko med vsebino volilnih programov in končno sestavo koalicije, smo analizirali vsebino posameznih volilnih programov za letošnje parlamentarne volitve v Republiki Sloveniji, da bi ugotovili vsebinske razlike med strankami in njihovimi dejanskimi odstopanji. Vsebinska analiza volilnih programov pripomore k temeljitejšemu razmisleku ne le glede koalicijske pogodbe oziroma odločitvi za vstop v koalicijo, pač pa tudi o dejanskih razlikah in podobnostih med zapisanimi cilji in ukrepi posameznih strank. Po drugi strani lahko že pred analizo predvidevamo, da so dejanske razlike med strankami odvisne ne le od volilnih programov, pač pa od vrste drugih dejavnikov, konec-konec tudi od lastnosti, karakterjev posameznih članov in predvolilnih obljub, ki niti niso zapisane v volilnih programih. Uresničevanje volilnih programov političnih strank ni odvisno le od njihovih predstavnikov v parlamentu ali izvršilni veji oblasti, pač pa tudi od zaposlenih v javni upravi tj. od javnih uslužbencev kot temeljnih izvrševalcev javnih politik. Ne da bi se spuščali v razmerje med odločitvijo in njeno implementacijo, pa je ta razlika jasno podana. Podobno velja za razmerje med zakonodajno in izvršno vejo oblasti: čeprav ima slednja večino v parlamentu, pa pretežni del najpomembnejših dokumentov pripravljajo prav javni uslužbenci kot samostojni in neodvisni posamezniki v državni in javni upravi. Tako tudi ni nepomembno, kakšne spremembe napovedujejo volilni programi za delovanje javnega sektorja *vis-à-vis* "priljubljenosti" posamezne stranke v očeh javnih uslužbencev. Ne da bi se spuščali v celostno in kompleksno analizo podanega razmerja in raznolikih dejavnikov, ki lahko vplivajo na končne odločitve, smo se tu osredotočili predvsem na analizo vsebin posameznih volilnih programov.

1.2 Empirična raziskava

Naša empirična raziskava je temeljila na analizi podobnosti programov političnih strank. Izvedli smo dve analizi. Pri prvi smo analizirali programe vseh političnih strank, ki so sodelovale na predčasnih parlamentarnih volitvah. Za vsak par političnih strank smo izračunali podobnost med njunima programoma in nato stranke razvrstili v skupine glede na izračunano podobnost.

Pri drugi analizi pa smo se osredotočili le na programe strank, ki so si na parlamentarnih volitvah zagotovile mesto v Državnem zboru. Najprej smo jih razvrstili glede na podobnosti programov, nato pa iskali skupino strank, kjer so si stranke glede na programe najbolj podobne. Obe analizi smo naredili povsem avtomatsko, kar pomeni, da nismo vsebinsko analizirali programov, pač pa smo računanje podobnosti prepustili obstoječim algoritmom rudarjenja besedil.

Rudarjenje besedil (angl. *text mining*) je oblika analize podatkov, pri čemer podatki niso v klasični tabelarni obliki, pač pa v obliki besedil. Navadno

pri rudarjenju besedil na smiseln način prevedemo besedilo v tabelarični zapis, tako da lahko uporabljamo uveljavljene statistične metode.

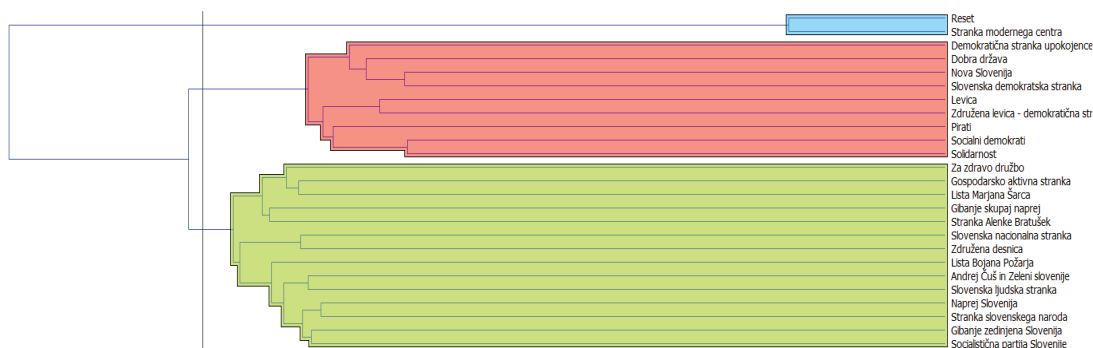
Za potrebe naše analize smo pridobili politične programe vseh 25 strank, ki so nastopale na parlamentarnih volitvah leta 2018. Pri večini strank je bilo pridobivanje programov enostavno, saj imajo na svoji spletni strani jasno pot, kako priti do programa. Programov določenih strank nam ni uspelo pridobiti s spletne strani, zato smo jih pozvali preko elektronske pošte in zelo hitro prejeli njihove programe. Večina programov je bila v formatu pdf.

Programi strank v svoji izvorni obliki niso najprimernejši za analizo, zato smo jih predhodno preoblikovali. Najprej smo jih lematizirali. Lematizacija je postopek določanja osnovne slovarske oblike posameznim besedam, ki jih najdemo v besedilu (glagole spravimo v nedoločnik, samostalnike v imenovalnik ednine). Osnovno obliko besede imenujemo lema. Pri določanju lem smo uporabili spletno stran projekta JOS - jezikoslovno označevanje slovenskega jezika (<http://nl.ijs.si/analyse/>). Program vsake od strank smo ročno naložili na stran projekta JOS in ga lematizirali s privzetimi parametri za slovenski jezik. Pridobljene leme smo nato še dodatno počistili – izločili smo števila, ločila in posebne znake.

Lematizirane programe smo nato obdelali v odprtokodnem programskem paketu Orange (Demšar in sod., 2013), ki ima vgrajen dodatek za besedilno rudarjenje. Lematizirana besedila smo še dodatno prečistili, tako da smo iz njih odstranili t. i. »stop-besede«. To so besede, ki so v jeziku zelo pogoste, same po sebi pa ne predstavljajo prave vsebine. Mednje sodijo členki, vezniki, medmeti, zaimki, števnik, pa tudi modalni glagoli, imena mesecev ... Seznam stop besed je dostopen na spletu (<https://www.npmjs.com/package/stopwords-sl>). Iz dodatno prečiščenega besedila smo tvorili t. i. vrečo besed (angl. bag of words), s čimer smo podatke pretvorili v tabelarično obliko. Slika 1 nam prikazuje, katere besede se najpogosteje pojavljajo v vseh programih strank.

Preostale tri parlamentarne stranke se uvrščajo v zeleno označeno skupino, ki vsebuje preostalih 14 strank.

Slika 2: Rezultati razvrščanja v skupine s hierarhičnim združevanjem (Wardova metoda in kosinusna razdalja)



Slika 2 prikazuje dendrogram, ki ga beremo od desne proti levi. Dolžina črte določa podobnost med strankami – daljša črta pomeni večjo razliko med njimi. Z drugimi besedami, višina, na kateri sta dve stranki združeni v skupino, ustreza njuni podobnosti. Drevo razvrščanja nakazuje, da imata najbolj podobna programa Stranka modernega centra in Reset, v »rdeči skupini« najbolj podobna programa Slovenske demokratične stranke in Nove Slovenije ter Socialnih demokratov in Solidarnosti, saj se njuni črti združita najprej v drevesu (kljub temu, da je razdalja med njima precej velika). Levica ima najbolj soroden program neparlamentarni stranki »Združena levica – demokratična stranka dela«.

V »zeleni skupini« so besede programa Slovenske nacionalne stranke najbolj podobne besedam Združene desnice, besed program Stranke Alenke Bratušek so najbolj sorodne besedam »Gibanja skupaj in naprej«, besede programa Liste Marjana Šarča pa besedam programa stranke »Gospodarsko aktivne stranke«.

Pri drugi analizi smo se osredotočili le na programe strank, ki so na parlamentarnih volitvah 3. junija 2018 presegle 4 % prag za vstop v Državni zbor. Vanj se je uvrstilo devet strank, pri čemer je bila struktura sedežev v parlamentu taka: Slovenska demokratična stranka (SDS) je dobila 25 poslanskih mandatov, Lista Marjana Šarča (LMŠ) 13, Socialni demokrati (SD) in Stranka modernega centra (SMC) po 10, Levica devet, Nova Slovenija (NSI) sedem, Stranka Alenke Bratušek (SAB) in Demokratična stranka upokojencev (DESUS) po pet ter Slovenska nacionalna stranka (SNS) štiri, dva mandata pa pripadata poslancema obeh manjšin.

Ker nobena od strank ni preseгла 46 mandatov, je za podporo vladi treba sestaviti koalicijo več strank. Med vsemi možnimi koalicijami jih je 240 takih,

ki imajo podporo vsaj 46 poslancev⁵. V drugem delu empirične analize bomo pogledali, katera od koalicij ima v povprečju najbolj podobne programe. Za izhododišče smo vzeli isto matriko različnosti programov kot iz preve analize, le da je tu zožena samo na parlamentarne stranke. Izračunane različnosti med programi skupaj s številom poslanskih mandatov so prikazane v Tabeli 1. Narava kosinusne razdalje vrača različnosti med 0 in 1.

Tabela 1: Različnosti med programi parlamentarnih strank in njihovo število mandatov.

	DESUS	Levica	LMŠ	NSI	SDS	SNS	SD	SAB	SMC
DESUS	0								
Levica	0,911	0							
LMŠ	0,949	0,953	0						
NSI	0,841	0,860	0,931	0					
SDS	0,850	0,882	0,928	0,791	0				
SNS	0,957	0,944	0,975	0,930	0,939	0			
SD	0,908	0,929	0,943	0,874	0,888	0,977	0		
SAB	0,960	0,964	0,967	0,950	0,956	0,986	0,960	0	
SMC	0,954	0,959	0,945	0,932	0,933	0,981	0,945	0,976	0
št. mandatov	5	9	13	7	25	4	10	5	10

Iz Tabele 1 lahko razberemo, so različnosti med strankami precejšnje, so pa razlike med različnostmi manjše. Med parlamentarnimi strankami imata najbolj sorodna programa Nova Slovenija in Slovenska demokratska stranka, saj je njuna različnost le 0,791, najbolj pa se razlikujeta programa Slovenske nacionalne stranke in Stranke Alenke Bratušek (različnost 0,986). Omeniti velja, da je SNS ena od tistih strank, katere programi so si glede na druge najbolj različni.

Čeprav imata Nova Slovenija in Slovenska demokratska stranka najbolj sorodna programa, koalicije ne moreta sestaviti, saj imata skupaj le $25 + 7 = 32$ poslanskih mandatov. Naša empirična študija je zato pregledala vse možne koalicije z vsaj 46 glasovi poslancev in jih uredila glede na povprečno podobnost njihovih programov.

Analiza je pokazala, da je v povprečju najbolj »homogena« koalicija strank SDS, Levica, NSI in DESUS, ki ima skupaj 46 poslanskih mandatov, v povprečju pa znaša različnost njihovih programov 0,856. Zelo podobna je tudi

⁵ To število smo izračunali, tako da smo z računalnikom pregledali vse možne podmnožice strank v Državnem zboru in prešteli tiste, ki imajo vsaj 46 poslanskih mandatov.

koalicija SDS, SD, NSI in DESUS s 47 mandati in povprečno različnostjo 0,859.

Koalicija strank, ki se dejansko obeta v Sloveniji, je koalicija strank LMŠ, SD, SMC, SAB in DESUS, skupaj s podporo Levice. Tovrstna koalicija ima podporo 52 poslancev, sorodnost njihovih programov pa se uvršča šele na 217. mesto med 240 možnimi koalicijami. Povprečna različnost njihovih programov znaša 0,949.

Pri tem je treba izpostaviti tudi dejstvo, da so si povprečne različnosti med seboj zelo podobne. Povprečna različnost v najbolj homogeni koaliciji znaša 0,859, v najbolj heterogeni pa 0,960, kar je zgolj 12 % več. Rezultati nas torej opozarjajo, da je tovrstna analiza lahko precej nestabilna in je zato potrebna še dodatna previdnost.

1.4 Zaključek in razprava

Empirična študija je prinesla nekaj presenetljivih ugotovitev. Pokazala je, da so si različnosti med programi političnih strank tako podobne, da je analiza lahko zelo občutljiva in prinese presenetljive rezultate.

Ena večjih pomanjkljivosti predstavljene analize je analiza besedil brez uporabe predhodnega znanja, torej zgolj na podlagi besed in ne njihovega vloge v kontekstu. Vreča besed namreč ne upošteva vrstnega reda, zato ni možno ločiti, na primer, med *‚povečanje davkov, zmanjšanje proračuna‘* ter *‚zmanjšanje davkov, povečanje proračuna‘*. To delno pojasni veliko podobnost med programoma Nove Slovenije in Levice. Čeprav sta si lahko programa zelo različna, uporabljata iste besede v drugem pomenu in sta si zato na videz podobna, čeprav dejansko morda nista.

Naše nadaljnje delo bo zato odpravilo to pomanjkljivost, tako da bo programe političnih strank analiziralo tudi z vsebinskega vidika in ne le na podlagi pojavnosti besed. Kvalitativna analiza besedil s pomenskimi bloki bo omogočila primerjavo med obstoječo in nadaljnjo študijo ter utemeljeno nadgradila pomanjkljivosti obstoječe raziskave.

Naslednji korak bo tudi primerjava programov političnih strank, ki bodo sestavljale koalicijo z njihovo koalicijsko pogodbo. Tovrstna analiza je bila v načrtu že za ta prispevek, a koalicijska pogodba – v času pisanja prispevka – še ni na voljo. Analizo bomo opravili z obstoječo in novo metodologijo ter analizirali, v kolikšni meri so stranke svoje programe prilagodile pogodbi in pri katerih področjih lahko pričakujejo tudi podporo opozicije. Narejena besedna analiza torej pokaže, da si 1) verjetna prihodnja koalicija ni blizu, 2) da je “v igri” še vrsta drugih elementov, ki jih ta analiza ne vključuje, 3) da besedne razlike – ki odražajo bistvo nekega programa torej stranke – lahko

kažejo na težavnost takšnega vladanja ter usklajevanja dela in 4) vsebinska podobnost opozicijskih strank (SDS, NSi) + homogenost z Levico (kot izven-koalicijsko, a podporno stranko), daje njihovo večjo možnost usklajenega napadanja koalicije oz. večjo verjetnost nastanka trenj znotraj koalicije.

Literatura

- Demsar J, Curk T, Erjavec A, Gorup C, Hocevar T, Milutinovic M, Mozina M, Polajnar M, Toplak M, Staric A, Stajdohar M, Umek L, Zagar L, Zbontar J, Zitnik M, Zupan B (2013) Orange: Data Mining Toolbox in Python. *Journal of Machine Learning Research* 14(Aug):2349–2353.
- Grossback, L. J., Peterson, D. A. M., & Stimson, J. A. (2005). Comparing Competing Theories on the Causes of Mandate Perceptions. *American Journal of Political Science*, 49(2), 406–419. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00131.x>
- Poynter Institute. (2018). Fact-checking U.S. politics | PolitiFact. Pridobljeno 12. julij 2018., od <http://www.politifact.com/truth-o-meter/>
- Thomson, R., Royed, T., Naurin, E., Artés, J., Costello, R., Ennsner-Jedenastik, L., Praprotnik, K. (2017). The Fulfillment of Parties' Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Power Sharing. *American Journal of Political Science*, 61(3), 527–542. <https://doi.org/10.1111/ajps.12313>

ALTERNATIVNI PRISTOP ZA OCENJEVANJE STROŠKOV OKOLJSKE REGULACIJE: PRIMERJAVA OKOLJSKIH IZDATKOV MED DRŽAVAMI EU¹

Žiga Kotnik, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

POVZETEK

Prispevek dodaja k obstoječem znanju o ocenjevanju okoljskih izdatkov v sektorju industrija, ki v literaturi predstavlja prvi korak pri trostopenjskem ocenjevanju stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi. V teoriji je utemeljeno, da so izdatki za varstvo okolja v industrijskem sektorju pozitivno korelirani z dejanskimi stroški administriranja zasebnega sektorja in kot taki služijo za ustrezno oceno stroškov administriranja zasebnega sektorja, v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi. Ocene okoljskih izdatkov v sektorju industrija kažejo, da so se le-ti v povprečju povečali za 0,04 %, in sicer iz 0,47 % v letu 2015 na 0,51 % v letu 2016. Rezultati kažejo, da imajo države, ki so se pridružile EU v letu 2004 ali pozneje, v povprečju višje ocenjene okoljske izdatke v sektorju industrija (0,68%) v primerjavi z državami, ki so že bile članice EU pred letom 2004 (0,32 %). Med vsemi analiziranimi državami so bili v letu 2016 najvišji okoljski izdatki v sektorju industrija ocenjeni na Češkem, v Romuniji in Sloveniji, najnižji pa v Veliki Britaniji, na Portugalskem in v Franciji.

Ključne besede: *okoljski izdatki, industrija, stroški administriranja zasebnega sektorja, administrativni stroški javnega sektorja, Evropska unija, manjkajoče vrednosti*

¹ Prispevek je izboljšana verzija konferenčnega prispevka, ki je bil predstavljen na NISPAcee konferenci, Zagreb, Hrvaška, 19-21 maj 2016. NISPAcee prispevki niso javno dostopni.

ABSTRACT

The chapter adds to the existing knowledge about environmental expenditure estimates in the industry sector. In the literature, these estimates represent the first step in the three-stage assessment of the environmental compliance costs of the private sector. In theory, environmental protection expenditures in the industrial sector is positively correlated with the actual environmental compliance costs of the private sector and as such serves as an appropriate estimate of the environmental compliance costs of the private sector. Estimates of environmental expenditures in the industrial sector for selected EU Member States demonstrate a 0.04% increase, namely: from 0.47 % in 2015 to 0.51% in 2016. The results show that countries that joined the EU in 2004 or later, have on average, higher environmental costs in the industrial sector (0.68%), compared to the countries that already were EU members before 2004 (0.32%). In 2016, among analysed EU countries, the highest environmental expenditure in the industrial sector was estimated in the Czech Republic, Romania and Slovenia, and the lowest in the United Kingdom, Portugal and France.

Keywords: *environmental expenditures, industry, compliance costs of the private sector, administrative costs of the public sector, European Union, missing values*

2.1 Uvod

Brez obdavčenja ni stroškov obdavčenja. Slednji stroški se razlikujejo v prostoru in času ter jih lahko analiziramo na dva načina. Prva skupina raziskovalcev (Sandford, 1989; Blumenthal in Slemrod, 1992; Tran-Nam in drugi, 2000) uporablja izraz administrativni stroški obdavčenja, s katerim označuje izdatke javnega sektorja. Sandford (1989) jih označuje kot podmnožico izdatkov javnega sektorja, med katere uvršča tudi druge stroške. Druga skupina raziskovalcev (Stiglitz, 1989; Medved in Nemeč, 2004; Hamerníková in Kubátová, 2000) deli stroške obdavčenja v dve skupini. V prvo skupino stroškov uvršča administrativne stroške javnega sektorja (npr. strošek Finančne uprave Republike Slovenije za pobiranje davkov). V drugo skupino uvršča stroške administriranja zasebnega sektorja. V zadnjem času se poleg zgoraj omenjenih dveh skupin raziskovalcev omenjajo tudi t. i. alternativni stroški (Medved in Nemeč, 2004), ki vključujejo izgubljene obresti in stroške, ki so povezani s povzročeno psihološko škodo. Administrativni stroški (angl. administrative costs) se razlikujejo od stroškov administriranja (angl. compliance costs). Slednji predstavljajo stroške zasebnega sektorja, ki nastanejo zaradi uvedbe nove regulative in jih ne bi bilo, če regulativa ne bi obstajala (mdr. Tran-Nam in drugi, 2000). Stroške administriranja zasebnega sektorja tako predstavljajo stroške podjetij, ki so povezni z izpolnjevanjem regulatornih obveznosti. Čižmárik (2013) je opravil pregled raziskav s področja ocenjevanja stroškov administriranja in izpostavil tri osrednje izzive zbranih raziskav, in sicer:

- nizka stopnja primerljivosti med raziskavami;
- neustrezna usklajenost metod in;
- znatne razlike v geografskih in drugih pogojih raziskav.

Začetki merjenja stroškov administriranja v Evropi segajo v 60. in 70. leta 20. stoletja, kjer so se v večji meri lotevali konceptualnih in metodoloških izzivov, opredeljevanja glavnih konceptov in povezav med njimi. Prvo resno študijo na tem področju je opravil Sandford (1989), s ponovitvijo (Sandford, 1995) v Veliki Britaniji in na Irskem. V študiji je primerjal rezultate obstoječih raziskav in rezultatov na podlagi primerljivih metod. Nadalje, Slemrod in Sorum (1984) sta v okviru preučevanja modela fiskalnega federalizma preučevala zvezne in državne davke, vključno z njihovimi stroški administriranja. V ZDA (Vaillancourt, 1987) pa so opravili primerljivo študijo analize stroškov administriranja z uporabo strukturiranih vprašalnikov.

Pri preučevanju stroškov administriranja zasebnega sektorja so posebej koristne posamezne raziskave iz Švedske, Velike Britanije in Nemčije. Malmer (1995) na primeru Švedske v študiji prikazuje preverljive rezultate, vključno s stroški administriranja, kot posledica implementacije davčnih reform. Raziskovalci Blaufus, Eichfelder in Hundersdoerfer (2011) so na primeru Nemčije objavili rezultate analize o porabi časa za izpolnjevanje obrazcev, dohodkov posameznikov in podjetij ter stroških uporabe zunanjih storitev. V tem kontekstu sta Hasseldine in Hansford (2002) na primeru Velike Britanije analizirala probleme povezane z DDV, vključno z povečani stroški administriranja podjetij z višjim prometom in vse večjo kompleksnostjo davčnega sistema.

V svetu je področje merjenja stroškov administriranja zasebnega sektorja relativno dobro raziskano, in sicer: v Evropi (mdr. Nemeč, Pompura in Šagát, 2015; Himmelstein in drugi, 2014; Klun, 2004, Pavel in Vitek, 2010; Pavel in Vitek, 2012; Tepperová in Kubantová, 2013; Klun in Blažič, 2005, Bayer, 2013) in drugod po svetu (mdr. Mirrlees, 1971; Alm, 1996; Lignier in Evans, 2012; Evans, 2003; Chittenden in drugi, 2005; Susila in Pope, 2012; Tran-Nam in drugi, 2000; Himmelstein in drugi, 2014; Braunerhjelm in Eklund, 2014; Hathaway in Turnham, 2015).

Na področju merjenja stroškov administriranja, vključno s stroški administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi, je OECD opravila več študij. OECD (2001) je v raziskavi uporabil raziskovalno metodo strukturiranih intervjujev in pridobil podatke za 11 držav (Mehika je bila naknadno izločena zaradi neustreznosti podatkov). Rezultati raziskave (OECD, 2001) kažejo, da stroški administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi v 10 državah v povprečju predstavljajo 19 % vseh posrednih stroškov povezanih z davčno,

okoljsko in zaposlitveno regulacijo. V povprečju so stroški administriranja v teh državah dosegli 0,6 % BDP oziroma 0,9 % poslovnega prometa. Povedano drugače, ti stroški so v povprečju predstavljali 4737 € stroška na podjetje, pri čemer so bili najnižje ocenjeni stroški na Novi Zelandiji, in sicer okoli 1700 €, najvišji stroški so bili ocenjeni na Portugalskem, in sicer okoli 8000 €. Skupna višina ocenjenih stroškov administriranja pa je bila ocenjena na 1,0 milijon €. V nadaljevanju je OECD (2006) izvedla študijo o podvajanju stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi in stroškov ex-post vrednotenja okoljskih projektov. Kot primer navajajo Poljsko, kjer so ti stroški na nacionalni ravni predstavljali 0,9 % (na regionalni ravni 1,9 % BDP) skupno pobranih prihodkov. OECD (2006) v študiji tudi navajajo izziv, kako sočasno pri spremembi ali vpeljavi nove regulative preprečiti zastoj ali zmanjšanje inovativnosti in učinkovitosti delovanja posameznih podjetij ali njihovih investicij. Sama sprememba ali uvedba nove regulative lahko namreč povzroča tudi vrsto drugih prekomernih ovir za trgovanje ter zmanjšanje konkurenčnosti podjetij, ki jih ne bi bilo, če regulativa ne bi obstajala. V letu 2014 je OECD (2014) izdala tudi praktični priročnik, ki je državam lahko v pomoč pri merjenju in zmanjševanju stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi.

Tudi Evropska komisija je izvedla več študij o ocenjevanju stroškov administriranja. Evropska komisija (2012) je v letu 2007 sprejela Akcijski programski načrt za zmanjševanje nepotrebnih stroškov administriranja, ki vključujejo 13 osrednjih področij porabe, vključno s področjem varstva okolja. Omenjeni akcijski načrt uvaja 42 pravnih regulacij, ki skupaj predstavljajo okvirno 80 % vseh stroškov administriranja. V tem kontekstu Evropska komisija (2012) za izraz stroški administriranja uporablja izraz administrativna bremena, ki predstavljajo tiste stroške podjetij, ki nastanejo zaradi pojava regulative. V letu 2009 je Evropska komisija v okviru Akcijskega programa za zmanjševanje administrativnih bremen uporabila model standardnih stroškov (angl. Standard Cost Model - SCM) in z njo ocenila višino stroškov administriranja. Ocena stroškov administriranja, ki je povezana s področjem varstva okolja je znašala 18,1 milijonov €, kar predstavlja 1 % (od skupno 123,8 milijonov €) skupnih letnih administrativnih stroškov v Evropski uniji. Poleg Evropske komisije tudi posamezne države postavljajo dodatne regulativne zahteve, ki povečujejo končne skupne stroške administriranja. Z namenom iskanja načinov za zmanjševanje stroškov administriranja je Evropska komisija (2013) v letu 2010 izvedla raziskavo, v kateri so bili stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi ocenjeni na približno 300 milijonov €.

Za ocenjevanje stroškov administriranja se zelo pogosto uporablja model standardnih stroškov (SCM), zato ga podrobneje predstavljamo v nadaljevanju. SCM se je pojavil leta 2003 (COM, 2005; Torriti in Ikpe, 2015) in od takrat ga uporablja vedno več držav po celem svetu. Model se uporablja za določanje upravnih obremenitev za podjetja, ki jih nalaga uredba (OECD, 2018). SCM predstavlja kvantitativno metodologijo, ki je uporabna v vseh državah in na različnih ravneh. Metoda se lahko uporabi za merjenje stroškov posamezne regulative (pravnega akta), izbranih področij zakonodaje ali za izvedbo osnovnega merjenja celotne zakonodaje v državi. SCM je poleg tega primeren tudi za merjenje poenostavitve normativnih predlogov upravnopravne posledice novega regulatornega predloga.

Na področju ocenjevanja stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi je bilo opravljenih veliko študij, ndr. v Veliki Britaniji (Defra, 2011); v ZDA (Crain in Crain, 2010; Taheri in Stevenson, 2018), na Poljskem (OECD, 2006), v Sloveniji (Klun in Petkovšek, 2007), na Novi Zelandiji (Macdonald in drugi, 2015) in v Belgiji (Kegels, 2014). V znanstveni literaturi se kot metodologija največkrat uporablja SCM metodologija (z prilagoditvami glede na državo). Pomanjkanje enotne raziskovalne metodologije in neznanstven pristop pri pridobivanju informacij za posamezno informacijsko obilgacijo (SCM preverja podatke pri do petih enotah) lahko razumemo kot eno glavnih dveh slabosti uporabe SCM metodologije. Poleg SCM metodologije se za ocenjevanje stroškov administriranja uporablja tudi podatke iz poslovnih poročil o nastalih stroških in različni drugi modeli. Osrednja pomanjkljivost omenjenih študij je v uporabi različnih metodoloških orodij za ocenjevanje stroškov, različni časovni okviri in različna velikost vzorcev, kar zelo otežuje primerjavo med posameznimi državami. Metodološka neenotnost tako onemogoča neposredno primerjavo med ocenjenimi stroški administriranja med posameznimi državami. Literatura navaja, da je stroške administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi, mogoče izvesti tudi na drugačen, a prav tako ustrezen način. V raziskavi Le Roux in drugi (2008) ocenjujejo te stroške administriranja za Škotsko in navajajo, da jih je mogoče oceniti preko uporabe približka (angl. *proxy*), in sicer: prek nivoja izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija. Ocene stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi so namreč pozitivno povezane z dejanskimi stroški administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi. Predlagana metodologija (Le Roux in drugi, 2008) predstavlja relativno enostaven način ocene stroškov administriranja, ki je časovno nepotraten, sočasno pa omogoča primerjavo med državami v enakem časovnem obdobju.

V prispevku prikazujemo ocene izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija za 23 držav Evropske unije v letu 2016, ki bodo osnova za oceno stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi po vzoru študije Le Roux in drugi (2008), in dobljene ocene primerjamo z izdatki za varstvo okolja v industrijskem sektorju v letu 2015.

V nadaljevanju so prikazani trije metodološki koraki (Le Roux in drugi, 2008) za ustrezno ocenjevanje stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi. Sledi prikaz rezultatov izdatkov za varstvo okolja v industrijskem sektorju po posameznih izbranih 23 državah Evropske unije v letu 2016 in primerjava z letom 2015. Prikaz rezultatov okoljskih izdatkov za varstvo okolja v industrijskem sektorju predstavlja prvi metodološki korak za oceno stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi. Priporočila za države z najvišjimi ocenjenimi izdatki za varstvo okolja v industrijskem sektorju, ki so po mnenju raziskovalcev (Le Roux in drugi, 2008) pozitivno korelirani z dejanskimi stroški administriranja, so navedena v zaključku prispevka.

2.2 Metodologija

Z uporabo metodologije (Le Roux in drugi, 2008) je mogoče stroške administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi oceniti preko približka, in sicer izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija. Le Roux in drugi (2008) predstavljajo trostopensko metodologijo za ocenjevanje teh stroškov administriranja. Prvi korak primerja izdatke za varstvo okolja v sektorju industrija med državami Evropske unije. V drugem koraku se uporabi indeks okoljskega regulatornega režima, ki sta ga razvila Porter in Esty (2001), za primerjavo med izbranimi državami. Tretji korak primerja kvaliteto okolja posamezne države z ostalimi državami na podlagi treh kriterijev, in sicer: SO_2 , PM_{10} in energijske učinkovitosti. V empiričnem delu prispevka navajamo rezultate za ocenjene izdatke za varstvo okolja v sektorju industrija za 23 držav članic Evropske unije, kar predstavlja prvi korak pri primerjavi stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi. Uporabljeni podatki so bili pridobljeni iz podatkovnega portala Eurostat (2018). Podatki so bili dostopni za 11 držav, ki so bile članice EU pred širitvijo leta 2004, in 12 držav članic EU, ki so polnopravne članice postale leta 2004 ali v naslednjih letih. Za preostalih pet članic, in sicer: Irsko, Dansko, Grčijo, Luksemburg in Malto podatki ne obstajajo oziroma niso zavedeni v uradnih statistikah podatkovnega portala Eurostat za opazovano časovno obdobje zadnjih 20 leti, tj. v obdobju 1995–2016. V nadaljevanju predstavljamo izračun, preko katerega izračunamo končno vrednost izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija, in sicer:

$$IVO = iavo + zs + ts + vs \quad (1)$$

IVO...izdatki za varstvo okolja

iavo... izdatki za aktivnosti varstva okolja

zs... zdravstveni stroški

ts... tehnični stroški

vs... varnostni stroški

Enačba (1) ponazarja vsoto okoljskih izdatkov v sektorju industrija (*ivo*), ki vsebuje naslednje podenote: izdatke za aktivnosti varstva okolja (*iavo*), zdravstveni stroški (*zs*), tehnični stroški (*ts*) in varnostni stroški (*vs*).

Izdatki za aktivnosti varstva okolja (*iavo*) so opredeljeni kot vse aktivnosti, ki so usmerjene v preprečevanje, zmanjševanje in odstranitev onesnaževanja ali drugih oblik degradacij v okolju. Eurostat (2018) nadalje opredeli tudi zdravstvene stroške, tehnične stroške in varnostne stroške, ki so z okoljem povezani izdatki, med njimi pa obstajajo določene razlike. Zdravstveni stroški so izdatki za okolje, povezani z obravnavo vpliva okoljske škode na ljudi, tj. zdravniško oskrbo.

Tehnični stroški so izdatki za okolje, povezani s tehničnimi ukrepi v proizvodnem procesu, med katere mdr. spada popravila in čiščenje strojev. Tehnični ukrepi obsegajo t. i. procesno integrirane ukrepe in končne ukrepe, kot so vgradnja čistilne naprave na dimniku proizvodnega obrata. Varnostni stroški so izdatki za okolje, povezani z varnostnimi predpisi.

2.3 Nepopolne podatkovne baze

Zelo redko podatkovne baze vsebujejo vse zelene podatke. Baze podatkov so tako velikokrat nepopolne v smislu, da imajo obstoječe manjkajoče vrednosti v dani podatkovni bazi. Popolnjevanje manjkajočih vrednosti je v statistični znanosti relativno dobro raziskano in predstavlja proces zamenjave manjkajočih vrednosti z ustreznimi substituti, kjer se posamezna imputirana celica imenuje imputirana enota.

Z namenom ustreznega popolnjevanja manjkajočih vrednosti tj. pri posamezni enoti, popolnitve podatkovne baze in oceno okoljskih izdatkov v sektorju industrija je potrebno izvesti ustrezno metodo imputacije podatkov. V literaturi je zaslediti več različnih načinov popolnjevanja podatkovnih baz. Med njimi so najbolj izpostavljene t. i. Buckova metoda, »hotdeck« metoda popolnjevanja, vstavljanje aritmetične sredine ali uporaba algoritma EM (angl. expectation-maximization).

Študija (Vehovar, 2011) podrobneje opredeljuje pomen posamezne metode popolnjenja, pogoje za njihovo uporabo in podaja napotke za implementacijo posameznih metod. V dani podatkovni bazi, ki vsebuje podatke o izdatkih za varstvo okolja v sektorju industrija, je uporabljen EM algoritem za ustrezno popolnjenje podatkov (glej Dempster in drugi, 1977; Vehovar, 2011). Popolnjenje manjkajočih vrednosti s pomočjo EM algoritma predstavlja iterativno metodo, ki poišče ocene parametrov po metodi največjega verjetja v statističnem modelu. Obstoječi podatki zadoščajo zadostnim vstopnim pogojem za uporaba EM algoritma, tj. da so spremenljivke glede na nivo merjenja intervalne ali razmernostne oziroma da je nivo merjenja vsaj intervalni.

Podatki o okoljskih izdatkih za sektor okolje v izbranih državah Evropske unije so bili zbrani v obliki panela. Empirična analiza je bila opravljena s programskim paketom SPSS 21.0. V podatkovni bazi so bile nastavljene t. i. »dummy« spremenljivke za posamezno državo in za posamezno leto v časovnem obdobju 1995–2016. S pomočjo programa SPSS je bila uporabljen algoritem EM za popolnjenje manjkajočih vrednosti v horizontalni in vertikalni časovni vrsti za posamezno državo in leto. Za čim bolj ustrezno popolnitev manjkajočih vrednosti spremenljivke okoljski izdatki v sektorju industrija so bile v podatkovno bazo pred EM imputacijo dodane tudi ekonomske spremenljivke, kot so BDP na površino države, izdatki za okolje za druge sektorje (brez industrije), skupni izdatki vlade, okoljski davki na energijo, okoljski davki na promet, okoljski davki na vire.

Popolnjenje manjkajočih vrednosti z uporabo EM algoritma temeljni na pogojih, in sicer:

1. Podatki o izdatkih za varstvo okolja so konsistentni in primerljivi ter razpoložljivi za večino članic EU.
2. Podatki o okoljskih izdatkih v sektorju industrija so pozitivno korelirani z dejanskimi stroški administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi. Z drugimi besedami, okoljski izdatki so ustrezen približek za nadaljnje ocenjevanje teh stroškov administriranja.
3. Mednarodna primerjava med državami je zanesljiva, če so podatki o spremenljivkah točni in kvalitetni za celotno preučevano obdobje 1995–2016 za vse preučevanje članice EU, za katere harmonizacijo podatkov opravlja Eurostat.

2.4 Rezultati

V nadaljevanju so prikazani rezultati empirične analize za države, ki so se Evropski uniji priključile s peto širitvijo v letu 2004 ali kasneje (povečini iz Vzhodne Evrope), in za države, ki so bodisi ustanovne članice Evropske unije bodisi polnopravne članice Evropske unije postale pred letom 2004 (države Zahodne Evrope).

Rezultati ocen izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija, kar predstavlja prvi korak pri ocenjevanju stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi (prim. Le Roux in drugi, 2008) za leti 2015 in 2016, so podani v Tabeli 1 in so izraženi kot razmere izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija glede na BDP posamezne države. Prav tako so prikazani rezultati ocen za maksimalne razpone ocenjenih izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija.

Tabela 1: Ocenjeni izdatki za varstvo okolja v sektorju industrija za države Evropske unije

Države, ki so v EU pristopile v letu 2004 ali kasneje							
Država	Ocenjeni izdatki za varstvo okolja v sektorju industrija v letu 2015 (v % BDP)	Ocenjeni izdatki za varstvo okolja v sektorju industrija v letu 2016 (v % BDP)	Razpon ocenjenih izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija v obdobju 2004–2016 (minimalni–maksimalni, v % BDP)	Razlika razpona ocenjenih izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija v obdobju 2004–2016 (minimalni–maksimalni, v % BDP)	Maksimalen razpon ocenjenih izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija (v letih)	Maksimalen razpon ocenjenih izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija (minimalni–maksimalni, v % BDP)	Razlika maksimalnega razpona ocenjenih izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija (minimalni–maksimalni, v % BDP)
Bolgarija	0,83	0,82	0,61–1,31	0,70	1998–2016	0,61–1,53	0,92
Češka	0,89	1,04	0,78–1,04	0,26	2003–2016	0,76–1,04	0,28
Estonija	0,44	0,26	0,35–0,69	0,34	2001–2016	0,35–0,69	0,34
Hrvaška	0,82	0,78	0,50–0,85	0,35	1998–2016	0,11–0,85	0,74
Ciper	0,23	0,28	0,16–0,40	0,24	2001–2016	0,16–0,40	0,24
Latvija	0,37	0,5	0,19–0,69	0,50	2000–2016	0,10–0,69	0,59
Litva	0,37	0,35	0,22–0,60	0,38	1998–2016	0,22–0,60	0,38
Madžarska	0,57	0,56	0,46–0,71	0,25	1999–2016	0,46–1,14	0,68
Poljska	0,79	0,81	0,72–0,95	0,23	2001–2016	0,72–1,01	0,29
Romunija	0,79	0,97	0,60–1,20	0,60	1995–2016	0,60–1,24	0,64
Slovenija	0,78	0,96	0,68–1,17	0,49	2001–2016	0,68–1,17	0,49
Slovaška	0,53	0,80	0,53–1,12	0,59	1998–2016	0,53–2,53	2,00

Države članice EU pred širitvijo v letu 2004							
Država	Ocenjeni izdatki za varstvo okolja v sektorju industrija v letu 2015 (v % BDP)	Ocenjeni izdatki za varstvo okolja v sektorju industrija v letu 2016 (v % BDP)	Razpon ocenjenih izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija v obdobju 2004–2016 (minimalni–maksimalni, v % BDP)	Razlika razpona ocenjenih izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija v obdobju 2004–2016 (minimalni–maksimalni, v % BDP)	Maksimalen razpon ocenjenih izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija (v letih)	Maksimalen razpon ocenjenih izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija (minimalni–maksimalni, v % BDP)	Razlika maksimalnega razpona ocenjenih izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija (minimalni–maksimalni, v % BDP)
Belgija	0,28	0,32	0,22–0,41	0,19	1997–2016	0,22–0,54	0,32
Nemčija	0,43	0,45	0,43–0,50	0,07	1995–2016	0,43–0,64	0,21
Španija	0,26	0,28	0,23–0,29	0,06	1997–2016	0,13–0,29	0,16
Francija	0,16	0,17	0,12–0,23	0,11	2004–2016	0,12–0,23	0,11
Italija	0,73	0,79	0,71–0,85	0,14	2001–2016	0,71–1,24	0,53
Nizozemska	0,27	0,25	0,25–0,35	0,10	1999–2016	0,25–0,43	0,18
Portugalska	0,25	0,20	0,19–0,33	0,14	1995–2016	0,18–0,35	0,17
Avstrija	0,20	0,25	0,20–0,36	0,16	1995–2016	0,20–0,72	0,52
Finska	0,36	0,35	0,35–0,44	0,09	1995–2016	0,35–0,57	0,22
Švedska	0,31	0,27	0,27–0,38	0,11	2002–2016	0,27–0,45	0,18
Velika Britanija	0,16	0,20	0,16–0,31	0,15	1997–2016	0,16–0,51	0,35

Vir: Eurostat (2018) in lastni izračuni (2018).

Med državami, ki so v pristopile v EU v peti širitvi leta 2004 ali kasneje, povprečni izdatki za varstvo okolja v sektorju industrija v letu 2016 znašajo 0,32 % (v letu 2015 0,31%). Najnižje okoljske izdatke v industrijskem sektorju imajo Estonija (0,26 %, v letu 2015 0,44 %), Ciper (0,28 %, v letu 2015 0,23) in Litva (0,35 %, v letu 2015 0,37 %). Med omenjenimi državami imajo najvišje ocenjene okoljske izdatke v industrijskem sektorju države Češka (1,04 %, v letu 2015 0,89 %), Romunija (0,97 %, v letu 2015 0,79 %) in Slovenija (0,96 %, v letu 2016 0,78 %).

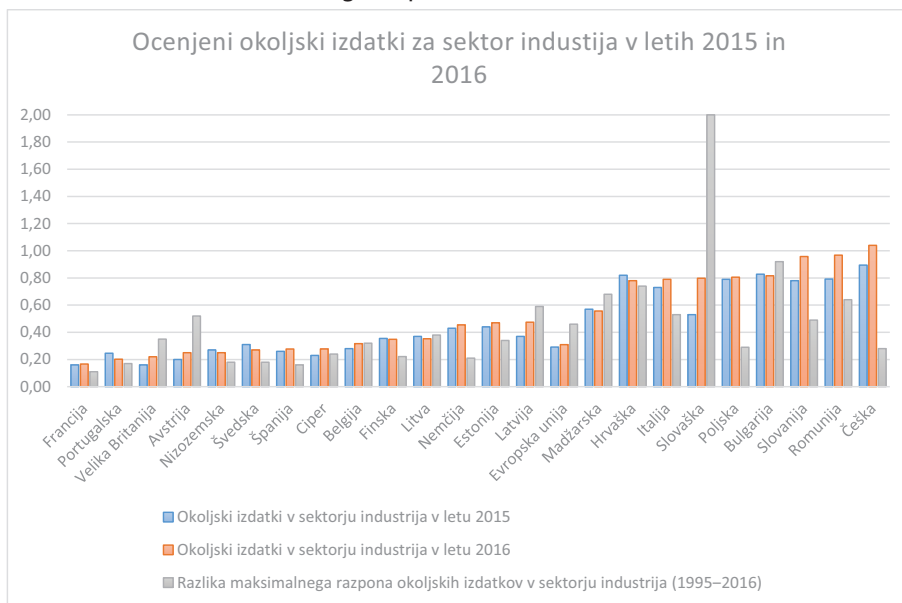
Rezultati empirične analize za države, ki so bile polnopravne članice EU pred širitvijo v letu 2004 kažejo, da so se povprečni izdatki za varstvo okolja v industrijskem sektorju povečali iz 0,31 % v letu 2015 na 0,32 % v letu 2016. Najvišji okoljski izdatki v industrijskem sektorju v letu 2016, so bili ocenjeni v Italiji (0,79 %, v letu 2015 0,73 %), Nemčiji (0,45 %, v letu 2015 0,43 %) in na Finskem (0,35 %). Najnižji ocenjeni okoljski izdatki v industrijskem sek-

torju so med omenjenimi državami bili v Franciji (0,17 %, v letu 2015 0,16 %), v Veliki Britaniji (0,20 %, v letu 2015 0,16 %) in na Portugalskem (0,20 %, v letu 2015 0,16 %).

Med vsemi 23 preučevanimi državami imajo najvišje ocenjene okoljske izdatke v sektorju industrija v letu 2016 na Češkem (1,04 %, v letu 2015 0,89 %), v Romuniji (0,97 %, v letu 2015 0,79 %) in v Sloveniji (0,96 %, v letu 2015 0,78 %). Francija (0,17 %, v letu 2015 0,16 %), Velika Britanija (0,20 % v letu 2015 0,16 %) in Portugalska (0,20 %, v letu 2015 0,25 %) so imele med vsemi 23 državami najnižje ocenjenih okoljske izdatke v industrijskem sektorju.

Gledano v celoti so v letu 2016 povprečni ocenjeni izdatki v industrijskem sektorju v Evropski uniji znašali 0,51 % BDP, kar predstavlja 0,04 % povečanje glede na leto 2015 (0,47 %). Primerjava med obema sklopoma držav kaže, da se je povprečni razkorak med obema sklopoma držav (skupina držav pred širitvijo leta 2004 in skupina držav, ki so v EU pristopile leta 2004 ali kasneje) še povečal, in sicer v letu 2016 so bili ocenjeni okoljski izdatki v sektorju industrija v državah pristopnicah v letu 2004 in kasneje za 2,11 krat večji kot v državah, ki so bile članice EU že pred širitvijo leta 2004 (v letu 2015 je ta koeficient znašal 1,99). Tabela 2 prikazuje primerjavo ocenjenih okoljskih izdatkov v sektorju industrija za leti 2015 in 2016 ter maksimalne razlike razponov okoljskih izdatkov v sektorju industrija med državami, ki so postale polnopravne članice EU ob širitvi leta 2004 ali v kasnejšem obdobju, in državami, ki so bile članice EU pred letom 2004. Empirični rezultati za leto 2016 prikazujejo, da imajo države, ki so se EU pridružile leta 2004 ali kasneje, 2,18 krat višjo variacijo v največjem razponu ocen okoljskih izdatkov v industrijskem sektorju skozi celotno preučevano obdobje 1995–2015.

Tabela 2: Ocenjeni okoljskih izdatki v sektorju industrija (leti 2015 in 2016) in razlika maksimalnega razpona (1995–2016)



Razlogi za razlike v ocenjenih okoljskih izdatkih v sektorju industrija, ki so korelirani z dejanskimi stroški administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi (Le Roux in drugi, 2008), so lahko različni. Med najpogostejše razlage za različne ocene okoljskih izdatkov v sektorju industrija prištevamo dodatne pravno formalne regulatorne zahteve, ki obstajajo v posameznih državah, različni institucionalni okvir, različna učinkovitost industrijskega sektorja znotraj posameznih držav ter razlikovanje v kompoziciji industrijskega sektorja.

Češka, Romunija, Bolgarija, Poljska, Slovenija ter Slovaška imajo najvišje ocenjene okoljske izdatke v sektorju industrija. Eden glavnih razlogov za to je v prevzemu standardov Evropske okoljske regulative in dodatnih sprememb zaradi uvedbe novih regulacij, vezanih na okolje ter posledično pridobivanje okoljskih dovoljenj, na primer ravnanje z nevarnimi materiali, prometom z radioaktivnimi snovmi, postavitvijo plinskih in naftnih mrež ter dovoljenj v zvezi s predelavo, prevozom, in skladiščenjem odpadkov in nevarnih snovi.

2.5 Priporočila in zaključek

Med najpomembnejše ugotovitve prispevka prištevamo, da so se v povprečju okoljski izdatki v sektorju industrija v letu 2016 povečali za 0,04 %, in sicer na 0,51 % (v letu 2015 so znašali 0,47 %). Države, ki so se pridružile Evropski uniji v letu 2004 ali pozneje, imajo v povprečju višje ocenjene okoljske izdat-

ke v sektorju industrija (0,68%) v primerjavi z državami, ki so že bile članice Evropske unije pred letom 2004 (0,32 %). V obeh sklopih držav so se ocenjeni okoljski izdatki povečali. Večje povečanje je bilo ugotovljeno med državami, ki so se EU priključili v letu 2004 ali kasneje, in sicer za 0,06 (iz 0,62 % v letu 2015 na 0,68 % v letu 2016), v primerjavi z državami, ki so bile članice EU pred letom 2004 (iz 0,31 % na 0,32 %). Med vsemi analiziranimi državami so bili najvišji okoljski izdatki v sektorju industrija ocenjeni na Češkem, v Romuniji in Sloveniji, najnižji pa v Veliki Britaniji, na Portugalskem in v Franciji. V pričujočem poglavju je prikazan pristop popolnjevanja manjkajočih vrednosti za oceno izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija, ki služi kot prvi korak za nadaljnjo oceno stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi. Za popolnjevanje manjkajočih vrednosti in s tem oceno parametrov okoljskih izdatkov v sektorju industrija za posamezne države je bil uporabljen pričakovani-maksimizacijski (EM) algoritem, ki se med različnimi metodami popolnjevanja izkaže za najustrežnejšega. V naslednji fazi raziskave bomo izvedli drugi korak za oceno stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi, ki bo vključeval uporabo indeksa okoljskega regulatornega režima (Porter in Esty, 2001) za primerjavo med izbranimi državami. Tretji korak pa bo primerjal kvaliteto okolja posamezne države z ostalimi državami na podlagi kriterijev (SO_2 , PM_{10} in energijske učinkovitosti). Tako bomo dobili končno oceno stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi.

V primerjavi z drugimi metodami za oceno stroškov administriranja, na primer metodo SCM – Standard Cost Model in različnimi multivariatnimi pristopi, ponuja predlagana metodologija (Le Roux, 2008) hitrejši in enostavnejši način za oceno stroškov administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi. Omogoča tudi neposredno primerjavo med izbranimi 23 državami, ki pri ostalih pristopih ni možna oziroma je lahko zgolj indikativna. Ena glavnih pomanjkljivosti predlagane metode za oceno teh stroškov administriranja s pomočjo vrednosti okoljskih izdatkov za varstvo okolja v sektorju industrija (prim. Le Roux in drugi, 2008), je, da se same metodologije za izračun okoljskih izdatkov za varstvo okolja v posameznih državah razlikujejo. Mednarodna organizacija Eurostat sicer po pridobitvi okoljskih podatkov s strani držav in pred javno objavo, le-te harmonizira, še vedno pa obstaja možnost, da podatki o okoljskih izdatkih ne izražajo dejanske povezanosti s stroški administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi na državni ravni.

Med glavna priporočila za politiko in državne odločevalce, ki lahko prispevajo k znižanju okoljskih izdatkov v sektorju industrija, katerih višina je tudi

prva indikacija za stroške administriranja zasebnega sektorja v povezavi z okoljskimi regulatornimi obveznostmi (Le Roux in drugi, 2008), stroka prišteva predvsem zmanjšanje prenormiranosti. Povedano drugače, priporočljiva je večja stopnja poenotenja predpisov oziroma grupiranja normativnih zahtev s sorodnih področij z namenom zmanjšanja regulatornih ovir in odprava podvajanja ter tako zmanjšanje časa, potrebnega za izpolnjevanje predpisnih obrazcev. Sem spada minimiziranje potrebnih licenc in frekvenco poročanja, uporabniku prijazni (okoljski) davčni in drugi obrazci, povečanje možnosti uporabe IKT in podobno.

Viri in literatura

- Alm, J. (1996). What is an "Optimal" Tax System? *National tax Journal*, 1, 117–133.
- Bayer, O. (2013). Research of Estimates of Tax Revenue: An Overview. *European Financial and Accounting Journal*, 3, 59–73.
- Blaufus, K., Eichfelder, S., & Hurdsdoerfer J. (2011). The Hidden Burden of the Income tax. Compliance Costs of German Individuals (Working paper 6, 1–40). Berlin: Freie Universität Berlin, School of Business and Economics.
- Blumenthal, M., & Kalambokidis, L. (2006). The Compliance Costs of Maintaining Tax Exempt Status. *National Tax Journal*, 59(2), 235–252.
- Braunerhjelm, Pontus, & Eklund, J.E. (2014). Taxes, tax administrative burdens and new firm formation. *Kyklos*, 67, 1–11.
- Chittenden, F., Kauser, S. & Poutziouris, P. (2005). PAYE-NIC compliance costs: empirical evidence from the UK SME economy. *International Small Business Journal*, 6, 635–656.
- COM. (2005). *Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation*. Pridobljeno 25. 6. 2018 s <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0518:FIN:EN:PDF/>.
- Crain, N.V., & Crain, W.M. (2010). *The Impact of Regulatory Costs on Small Firms*. Eston, PA: Small Business Administration, Office of Advocacy. Pridobljeno 5. 11. 2017 s https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69226/pb13623-costs-benefits-defra-regulatory-stock110816.pdf/.
- DEFRA. (2011). *The Costs and Benefits of Defra's Regulatory Stock. Emerging Findings From Defra's Regulation Assessment August 2011*. Pridobljeno 19. 5. 2018 s https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69226/pb13623-costs-benefits-defra-regulatory-stock110816.pdf.
- Dempster, A.P, Laird, N.M, & Rubin, D.B. (1977). Maximum likelihood from incomplete data via the EM algorithm. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B*, 39:1–38.

- Esty D., & Porter M. (2001). *Ranking National Environmental Regulation and Performance: a Leading Indicator of Future Competitiveness*, The Global Competitiveness Report 2001–2002. New York: Oxford University Press.
- Evropska komisija. (2012). *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Regulatory Fitness. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. SWD*. Strasbourg: European Commission.
- Evropska komisija. (2013). *Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps*. Brussels. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Brussels: European Commission.
- Eurostat. (2018). Pridobljeno 5. 4. 2018 s <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/environmental-protection-expenditure>.
- Evans, C. (2003). Studying the Studies: An overview of recent research into taxation operating costs. *eJournal of Tax Research*, 1, 64–82.
- Hasseldine, J., Hansford, A. (2002). The Compliance Burden of the VAT. Further Evidence from the UK. *Australian Tax Forum*, 4, 369–388.
- Hathaway, K., & Turnham, J. (2015). Improving Program Evaluation: Using Direct Time Measurement for Estimating Administrative Costs. *Cityscape*, 17(2), 341–350.
- Hamerníková, B., & Kubátová, K. (2000). *Public Finance*, Prague: Eurolex Bohemia.
- Himmelstein, D. U., Jun, M., Busse, R., Chevreur, K., Geissler, A., Jeurissen, P., & Woolhandler, S. (2014). A comparison of hospital administrative costs in eight nations: US costs exceed all others by far. *Health Affairs*, 33(9), 1586–1594.
- Kegels, C. (2014). *Les charges administratives en Belgique pour l'année 2012*. Bruxelles: Bureau Fédéral du Plan.
- Klun, M., & Petkovšek, L. (2007). Analiza administrativnih bremen okoljskih predpisov v Sloveniji. *Central European Public Administration Review*, 5(2), 55–72.
- Klun, M., & Blažič, H. (2005). Tax compliance costs for companies in Slovenia and Croatia. *Finanzarchiv* 3, 418–437.
- Klun, M. (2004). Compliance costs for personal income tax in a transition country: the case of Slovenia. *Fiscal Studies*, 1, 93–104.
- Le Roux, L., Williams, J., Staines, A., & Bergmann, A. (2008). Environmental quality and the cost of environmental regulation: a comparison of Scotland with the international community. *Environmental Policy and Governance*, 18(1), 45–54.
- Lignier, P. & Evans, C. (2012). The Rise and Rise of Tax Compliance Costs for the Small Business Sector in Australia. *Australian Tax Forum*, 3, 615–672.
- Macdonald, T.O.R., Rowarth, J.S., Scrimgeour, F.G. (2015). Measuring the comparative cost of environmental compliance and mitigation options for Waikato

- dairy farm systems. Pridobljeno 22. 11. 2018 s http://www.massey.ac.nz/~flrc/workshops/15/Manuscripts/Paper_Macdonald_2015.pdf.
- Malmer, H. (1995). The Swedish Tax Reform in 1990-91 and Tax Compliance Costs in Sweden. V: C. Sandford, ur., *Tax Compliance Costs. Measurement and policy*, 226–262.
- Mirrlees, J. A. (1971). An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. *The Review of Economic Studies*, 2, 175–208.
- Medved, J., & Nemeč, J. (2004). Microeconomic bases of public finances. Bratislava: Sprit.
- Nemeč, J., Pompura, L., & Šagát, V. (2015). Administrative costs of taxation in Slovakia. *European Financial and Accounting Journal*, 10(2), 51–61.
- OECD. (2018). International Standard Cost Model Manual. Pridobljeno 8. 11. 2018 s <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>.
- OECD (2014). *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*. Paris: OECD Publishing. Pridobljeno 23. 11. 2018 s https://read.oecd-ilibrary.org/embed/governance/oecd-regulatory-compliance-cost-assessment-guidance_9789264209657-en.
- OECD. (2006). *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*. Paris: OECD.
- OECD. (2001). *Environmentally Related Taxes in OECD Countries. Issues and Strategies*. Paris: OECD.
- Pavel, J., Vitek, L. (2012). Transaction Costs of Environmental Taxation: the Administrative Burden. V: Milne, J. E. - Andersen, M. S., ur., *Handbook of Research on Environmental Taxation*. Cheltenham: Edward Elgar, 273–282.
- Pavel, J., Vitek, L. (2010). Environmental Tax Reform: Administrative and Compliance Costs of Energy Taxes in the Czech Republic. V: Soares, C. D. in drugi (ur.). *Critical Issues in Environmental Taxation. International and Comparative Perspectives*. Oxford: Oxford University Press VIII, 76–88.
- Sandford, C. (1995). *Tax Compliance Costs. Measurement and policy*. Bath: Fiscal Publications.
- Sandford, C., Godwin, M., & Hardwick P. (1989). *Administrative and Compliance Costs of Taxation*. Bath: Fiscal Publications.
- Slemrod, J. R., & Sorum, N. (1984). The Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax System. *The National Tax Journal*, 4, 461–474.
- Susila, B., & Pope, J. (2012). The Tax Compliance Costs of Large Corporate Taxpayers in Indonesia. *Australian Tax Forum*, 27, 719–772.
- Stiglitz, J. E. (1989). *Economics of the Public Sector*. New York: Norton.
- Taheri, A., & Stevenson, R. (2018) Environmental Compliance Cost and Productivity Growth in US Manufacturing. ASAAE Working Paper No. 18–350. Pridobljeno 24. 11. 2018 s https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3213317.

- Tepperová, J., & Kubantová, K. (2013). Restrictions and possibilities of one collection point in the Czech Republic. *Czech Financial and Accounting Magazine* 1, 61–76.
- Tran-Nam, B., Evans, C., Walpole, M., Ritchie, K. (2000). Tax Compliance Costs: Research Methodology and Empirical Evidence from Australia. *National Tax Journal* 2, 229-252.
- Torriti, J., & Ikpe, E. (2015). Administrative costs of regulation and foreign direct investment: the Standard Cost Model in non-OECD countries. *Review of World Economics*, 151(1), 127–144.
- Vaillancourt, F. (1987). The Compliance Cost of Taxes on Business and Individuals: A Review of the Evidence. *Public Finance*, 3, 395-414.
- Vehovar, V. 2011. Nepopolni podatki v anketah [Incomplete data in surveys]. Pridobljeno 15. 2. 2018 s http://mi.ris.org/uploadi/editor/1275461049Metodoloski_zvezki_3.pdf/.

VPLIV STRANSKE UDELEŽBE NA POTEK UPRAVNIH POSTOPKOV V UPRAVNIH ENOTAH

Polonca Kovač, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

POVZETEK

Stranska udeležba je pomemben upravno-procesni institut, ki med drugim zagotavlja uveljavitev ustavnih pravic v razmerju do oblasti. A stranski udeleženci imajo običajno kolizijske pravne interese z glavno stranko, zato velja v strokovni javnosti domneva, da povzročajo podaljševanje postopkov. Ob stremljenju k upravni učinkovitosti tako niso zaželen akter niti s strani upravnih organov. Da bi preverili realno stanje, je bila v sodelovanju med Fakulteto za upravo Univerze v Ljubljani in Ministrstvom za javno upravo v letih 2017 in 2018 opravljena raziskava v upravnih enotah. Izsledki analize, ki je bila osredotočena na trajanje postopkov in uporabo pritožb, presenetljivo kažejo izrazito majhen vpliv stranske udeležbe na potek zadevnih upravnih postopkov, saj je dejanski odziv potencialnih intervenientov nizek, značilen skoraj le za področje gradbenih dovoljenj, pa še v teh primerih so obravnave in pravna sredstva zelo redka. Zato kljub omejenosti študije na izbrane organe in čas preučevanja lahko sklepno ugotovimo, da z vidika sorazmernosti varstva javnega in različnih posamičnih pravnih interesov v praksi ni potrebe po spreminjanju zakonodaje v smislu omejitve položaja po ZUP. Kvečjemu se kaže umeriti k večji ozaveščenosti pravic stranskih udeležencev v praksi, saj primarno bistvo upravnega postopka ni sledenje ekonomičnosti, ampak zakonitosti z varstvom vseh pravno opredeljenih interesov in njihovih nosilcev.

Ključne besede: upravni postopek, stranski udeleženci, upravne enote, trajanje postopkov, pritožbe, pravna sredstva, gradbena dovoljenja, raziskava

ABSTRACT

The Impact of Accessory Participants on the Administrative Proceedings in Administrative Units

Accessory participation is an important institution of administrative procedure, providing the participants with certain constitutional rights in their relations with the authorities. However, accessory participants usually have conflicting legal interests with the main party and the expert public therefore assumes that they are the reason for the prolongation of the proceedings. In the pursuit of administrative efficiency, accessory participants are not well-regarded by the administrative authorities either. In order to examine the actual state of affairs, a research was conducted in the administrative units in 2017 and 2018 by the Faculty of Administration of the University of Ljubljana and the Ministry of Public Administration. The results of the research, which focused on the duration and timeliness of the proceedings and appeals, surprisingly show a rather weak influence of accessory participants on the course of proceedings since the actual response of the potential interveners is low. Their influence is slightly more notable in proceedings involving building permits, but even in such cases hearings and legal remedies are very rare. Despite the limited scope of the selected bodies and the time of study, we can conclude – in terms of proportionality of the protection of public and various individual legal interests in practice – that there is no need to limit the current accessory participants' rights pursuant to the APA/ZUP. On the contrary, it seems reasonable to raise awareness of their rights, since the primary goal of the administrative procedure is not economy, but lawfulness in terms of protection of all legally defined interests and their bearers.

Key words: *administrative procedure, accessory participants, administrative units, timeliness of proceedings, appeals, legal remedies, building permits, research*

3.1 Uvod

Stranska udeležba je upravno-procesni institut, prek katerega se zagotavlja ustavno in zakonsko varstvo pravic vseh prizadetih oseb v upravnem razmerju.¹ V upravne postopke, v katerih se prek zadevnega instituta zaradi varstva pravic strank, zakonitosti in ekonomičnosti v osnovi odloča o koliziji med javnim interesom in posamičnimi pravicami oziroma pravnimi interesi oziroma obveznostmi strank,² se tako vključujejo tudi tretje osebe, ko bi predmet postopka vplival na pravni položaj teh subjektov. ZUP sicer ne določa legitimacije stranskih udeležencev, temveč to izhaja iz področnih (materialnih) zakonov, vendar ZUP podaja temeljni formalnopравни okvir za sodelovanje stranskih udeležencev, ko jih upravni organ pripozna kot take. Stranski udeleženci so torej osebe, ki vstopajo v tuj postopek zaradi

1 Glej teoretično več v Kerševan in Androjna, 2017, str. 135 in nasl., Jerovšek in Kovač, 2017, str. 102 in nasl.

2 Zakon o splošnem upravnem postopku, Ur. l. RS, št. 80/99 in nasl., glej temeljna načela, 6., 7. in 14. člen ZUP.

zaščite svoje pravne koristi, pri čemer jim ZUP zagotavlja procesni položaj, (skoraj) enak glavni stranki.

Stranski udeleženci imajo običajno nasprotno interese glede na pravice, ki jih uveljavljajo glavne stranke v postopku. V literaturi in drugih dokumentih je zato večkrat zaslediti prepričanje, da stranski udeleženci podaljšujejo postopke.³ Tako glavne stranke kot zlasti upravni organi, ki se trudijo dosežati čim boljše statistične rezultate, npr. krajše trajanje postopkov, posledično gledajo na stranske udeležence prej z zadržanostjo kot z navdušenjem in odprtostjo, še pogosteje pa neenako v istovrstnih primerih.⁴

Da bi preverili realno stanje, je bila v sodelovanju med Fakulteto za upravo Univerze v Ljubljani (FU) in Ministrstvom za javno upravo (MJU), ki je skrbnik ureditve po ZUP in koordinira delo upravnih enot (UE), v letih 2017 in 2018 opravljena raziskava v UE. Osrednji raziskovalni problem analize je vprašanje o dejanskem angažmaju stranskih udeležencev v UE in njihovem vplivu na trajanje postopkov. Namen raziskave in tudi tega prispevka je preučitev dobljenih rezultatov, da bi na tej podlagi lahko objektivneje oblikovali regulacijo, predvsem morebitne omejitve glede na sedanje rešitve po ZUP, in razvili poenoteno prakso.

Pri raziskavi so sodelovali študenti drugega letnika magistrskega programa Uprava s FU in izbrane UE.⁵ Analiza je potekala prek zasnovane ciljev in oblikovanja metodološkega okvira raziskave do terenskega dela na po eni izmed velikih, srednjih in malih UE ter končne študije in sinteze rezultatov in priporočil. Izsledki analize, ki je bila osredotočena na trajanje postopkov in uporabo pritožb z udeležbo stranskih udeležencev, naj bi pokazali, ali je v praksi problem s stransko udeležbo z vidika zato domnevno daljših postopkov res velik. Če bi se to izkazalo, bi MJU, upoštevaše sorazmernost med varstvom vseh pravno definiranih interesov v upravnih postopkih, preučilo opcije spremembe oziroma omejitve položaja intervenientov po ZUP glede na stremljenje k prenovi upravnega procesnega prava in njegovi učinkovitosti po Strategiji razvoja javne uprave 2015–2020.

Ta prispevek obravnava okvir in izsledke navedene analize v UE tako, da v prvem delu poda normativni in teoretični okvir stranske udeležbe. Sledi-

3 Na primer v Kovač, 2015, str. 358–362. Tako izhaja tudi iz Strategije razvoja javne uprave 2015–2020, ki jo je sprejela Vlada RS, glej str. 95 in povezane.

4 Nedosledno postopanje pristojnih organov ob nihanju med preveliko restriktivnostjo in odprtostjo se kaže ilustrativno prek primera gradbenih dovoljenj v odločbi Ustavnega sodišča (US) RS, št. U-I-165/09-34, z dne 3. 3. 2011 (Ur. l. RS, št. 20/11). Glej več primerov z drugih upravnih področjih v Kovač, 2017.

5 Posebej se zahvaljujem Tamari Lesjak in Juditi Riznar Levičnik, ki sta opravili obsežno terensko delo v izbranih UE v okviru predmeta Raziskovalni seminar. Nadalje želim izpostaviti pozitivno naravnost in pripravljenost sodelovanja s strani mag. Matjaža Remica z MJU ter načelnikov in neposredno sodelujočih uradnih oseb UE, kjer je potekala neposredna analiza spisov.

ta predstavitev metodološke zasnove raziskave v izbranih enotah in analiza ključnih rezultatov. Analiza vključuje razpravo o vključevanju stranskih udeležencev v upravne postopke *de lege lata* in *de lege ferenda*, v UE oziroma na splošno, vključno s priporočili za prakso in nadaljnje raziskovanje.

3.2 Temeljno o intervenienci in učinkovitosti postopkov po ZUP, teoriji in judikaturi

V upravnem postopku sta temeljna udeleženca upravni organ (oziroma v njegovem imenu uradna oseba ali več njih, ki postopek vodijo oziroma v njem odločajo) ter stranka, o katere pravicah, pravnih koristih ali obveznostih se odloča. S tem se soočita zasebni pravni interes (glavne) stranke in javni interes, ki ga varuje organ glede na določbe področne zakonodaje in ZUP, s čimer se zadosti materialni in formalni zakonitosti kot vrhovnemu načelu po Ustavi RS.⁶ Prav tako se v upravnem postopku upošteva načeli varstva pravic strank in ekonomičnosti, ki v povezavi z zakonitostjo omogočata oziroma terjata možnost udeležbe tudi tretjim prizadetim subjektom, kolikor bi bil lahko v določenem upravnem postopku prizadet njihov, v času postopka obstoječ oseben in na materialnopravno podlago oprt pravni interes.⁷ Nosilec takega interesa je t. i. stranski udeleženelec ali intervenient ali več njih, pri čemer je razmerje med glavno stranko in stranskim(i) udeležencem(i) običajno nasprotno narave.

Stranski udeleženci so tako osebe, ki vstopajo v tuj postopek, tj. druge (glavne) stranke, da bi zaščitili svojo pravno korist, kot jo definira področni zakon. Te osebe lahko vstopajo v postopek že takoj od uvedbe in kadarkoli do izdaje odločbe, pa tudi v pritožbenem postopku do izdaje (beri vročitve) odločbe o pritožbi (229. in 237. člen ZUP) oziroma prek obnove postopka (260. člen ZUP). 43. člen ZUP določa, da s priznanjem statusa stranskega udeleženca oseba pridobi načeloma v postopku enake pravice in dolžnosti kot glavna stranka. To pomeni, da stranski udeleženci npr. podajajo predloge in sodelujejo v ugotovitvenem in dokaznem postopku, se izjavljajo na ustni obravnavi, se jim vroča sklepe in odločbe, imajo pravico do pritožbe in predlaganja drugih pravnih sredstev itd. In obratno: intervenient ima iste procesne obveze in zanj veljajo prekluzije smiselno enako kot za glavno stranko

6 V tem okviru so ključne zlasti določbe 2., 22., 120., 153., 157. in 160. člena Ustave RS, več v Šturm in Arhar, 2002 in 2011, v komentarjih k navedenim členom. Prim. enako glede načel na ravni EU v Hofmann et al., 2014, Galetta et al., 2015, Kovač, 2016.

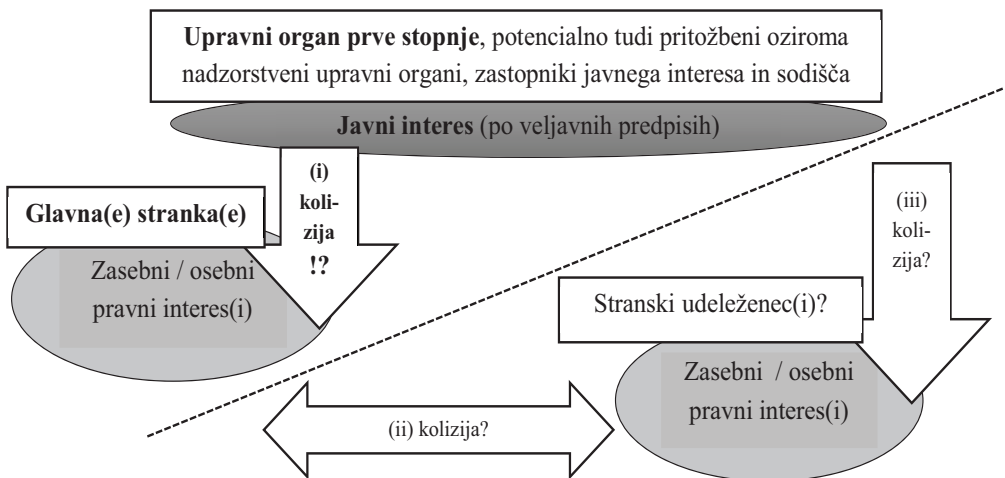
7 Več o teh elementih v Kovač, 2017, tako teoretično kot v sodni praksi v upravnem sporu in pred US RS. To je važno, ker se na prvi pogled zdi, da ZUP terja za legitimacijo za stransko udeležbo (le) (i) »pravni« interes kot nasprotje dejanskemu interesu, tj. interesu brez materialnopravnega temelja. Toda kumulativno mora biti pravni interes hkrati (ii) oseben, da nosilec ne uveljavlja kar javne koristi, kajti to varuje že organ ali zastopnik javnega interesa, in (iii) v času aktualne upravne zadeve tudi že obstoječ, ne šele potencialen oziroma bodoči interes.

(npr. če bi bil stranski udeleženec vabljen k udeležbi, a se ne bi odzval ali eksplicitno ne bi želel (več) sodelovati v postopku, je prekludiran pri vlaganju pravnih sredstev).⁸

Po 7. členu ZUP, upošteva 22. člen Ustave RS o enakem varstvu pravic strank, je cilj upravnega postopka zaščita vseh prizadetih oseb in varovanih interesov v konkretni zadevi. Upravni organ mora zato tudi med postopkom *ex officio* paziti, da so v postopku udeleženi vsi, ki imajo to pravico oziroma na katerih pravice ali pravne koristi bi odločba lahko vplivala (44. člen ZUP). Vstop v postopek lahko uveljavlja tudi domnevni stranski udeleženec sam (142. in 143. člen ZUP). V vsakem primeru mora organ zatrjevati pravni interes ugotavljati, take zahteve ne sme ignorirati, češ da gre za nujnost izvedbe postopka, zavrne pa jo, če gre zgolj za razreševanje spornih neupravnih, npr. sosedskih sporov.

V razmerju med glavno stranko in stranskim udeležencem oziroma udeleženci kot zasebnimi subjekti gre torej za nekakšno pravdo, a umeščeno prek 43., 44., 142., 143., 229., 237. in 260. člena in povezanih določb ZUP znotraj upravne zadeve. Tako se razrešuje več razmerij obenem, ne le za upravni postopek primarno značilne kolizije (i) javnega interesa do zasebnega pravnega interesa glavne stranke, ampak še (ii) zasebnih interesov stranke in stranskega udeleženca med seboj ter (iii) javnega interesa do zasebnih pravnih interesov stranskih udeležencev (Slika 1).

Slika 1: Pravno opredeljeni interesi in njihovi nosilci, katerih soočenje je predmet upravne zadeve



Vir: lastni, 2018

⁸ Več Jerovšek in Kovač, 2017, str. 102, 173, 227, Kerševan in Androjna, 2017, str. 137 in nasl.

Če pod upravno učinkovitostjo razumemo sistemsko sledenje ciljem veljavnih predpisov in celotnega korpusa javne uprave oziroma oblasti,⁹ je namreč smiselno zadevno soočenje dveh ali več zasebnih pravnih interesov rešiti hkrati s tehtanjem javnega interesa do zasebnih pravnih interesov, tako v razmerju do glavne stranke kot stranskega(ih) udeleženca(ev). V nasprotnem primeru bi se upravni postopek lahko končal razmeroma hitro, a interesni konflikt(i), nastal(i) v upravni zadevi, bi ostal(i) odprt(i), saj bi se postopek osredotočil le na levi del zgornje slike (glej črtkano označeno razmejitev v Sliki 1). Levi zgornji del slike vključuje le nujne udeležence, organ kot zastopnika javnega interesa in glavno stranko, upošteva nadrejenost javnega interesa nad zasebnimi pravnimi koristmi strank. Celota, levi zgornji in desni spodnji del slike, pa obsega tudi prirejene pravne interese zasebnikov, čeprav imajo določeni položaj glavne stranke in drugi položaj stranskega udeleženca. Pri tem v razmerju do stranskega udeleženca, enako kot kogarkoli v položaju stranke, velja, da (naj) javna korist prevlada (6. in 7. člen ZUP).

Še več, kolikor se tretjih prizadetih ne bi vključilo v isti postopek, kot je primarno namenjen soočenju med javno in zasebno koristjo (glavne) stranke, bi zelo verjetna pravda med zasebniki (lahko) povratno vplivala na podaljševanje izvirnega upravnega postopka zaradi pravnih sredstev, tako pritožbe kot zlasti obnove postopka in to leta po dokončnosti upravne odločbe, saj bi se prek drugače rešenega predhodnega vprašanja oziroma pravnomočne sodne odločbe, npr. o vplivu stvarnopравnih pravic na gradnjo, morale pogosto znova odločati v prvotni upravni zadevi. Na videz hiter zaključek prvostopenjskega upravnega postopka bi *de facto* vodil v kompleksno daljše soočanje interesov, poleg upravnih organov pa bi se morala v spor vključevati še sodišča.

Po drugi strani kaže izpostaviti, da se stranske udeležence vključuje v postopek le, če je vsaj verjetno izkazana oziroma v postopku z gotovostjo dokazana njihova pravna korist. To pomeni, da se lahko ugotovi obstoj pravnega interesa le omejeno, za del celotne upravne zadeve; tedaj stranski udeleženec ne bo v celoti procesno izenačen z glavno stranko. Toda v praksi upravni organi pogosto ne opravijo tehtanja, saj gre za dejansko in pravno kompleksna vprašanja, a to vodi bodisi v krčenje pravic prizadetim bodisi v drugo skrajnost, tj. preširok zajem »prizadetih« oseb. V tem primeru nikakor ne moremo govoriti niti o zakonitosti niti ekonomičnosti oziroma učinkovitosti. Je pa tako postopanje (npr. v gradbenih postopkih, kot analizirano v odločbi

9 Glej Kovač, 2015, str. 28 in nasl., Kovač in Kotnik, 2017, str. 2. Upravno učinkovitost pojmuje celostno kot izvrševanje javnih politik in predpisov v sferi javne uprave, kjer gre za racionalnost v smislu skladnosti pravnega reda z življenjskimi dejstvi; kolikor pa prihaja do odstopanj, pa prek regulatorne povratne zanke za spremembo prava (podrobneje v Pirnat, 1993, prim. Tyler, 2006, str. 65, Hofmann et al., 2014, str. 14, 33).

US RS, št. U-I-165/09-34 iz leta 2011)¹⁰ verjetno primer uvodoma omenjene domneve strokovne javnosti, da stranski udeleženci podaljšujejo postopke oziroma krnijo učinkovitost upravnih zadev. A problem v tem primeru ne more biti v normah, kot jih določa ZUP, ampak premalo določni in skrbni praksi presoje pravnega interesa, res da pogosto zaradi prevelike ohlapnosti področnih zakonov, ko ti definirajo pravni interes. Slednje velja posebej, ko pravni interes definira drug materialni zakon kot matični za določeno upravno zadevo.¹¹

Z vidika vpliva na potek postopka je končno nujno podariti, da je morebitna pritožba zoper negativni sklep po 143. členu ZUP, ko neka oseba sama uveljavlja vstop v postopek, suspenzivna. Pritožba tedaj prekine matični postopek do odločitve pritožbene instance o (ne)obstoju pravnega interesa in s tem (ne)vstopa pritožnika v osnovni postopek. Tej rešitvi glede odložilnega učinka zoper zavrnilni sklep po 143. členu ZUP lahko oporekamo, da pretirano ščiti morebitne stranske udeležence, a sistemsko gledano ima dve podlagi. Prvič, dilemo o tem, kdo so prizadete osebe v zadevi, je sistemsko učinkoviteje razrešiti čim prej, v zgodnji fazi spora, da se kot bumerang ne vrača kot odprto vprašanje po več tednih ali mesecih od zaključka osnovnega postopka. Čeprav to pomeni, da bodo zato nekateri postopki trajali nekoliko dlje, ne bodo še daljši, kot bi bilo skupno potrebno z vsemi pri/tožbami. Drugič, da je morala neka oseba sama uveljavljati vstop v postopek, je neredko posledica spregleda te osebe s strani upravnega organa, ki bi moral po 44. členu ZUP v začetku postopka *ex officio* identificirati vse morebitne prizadete stranke. Zato gre pogosto pri uveljavljanju pravnega interesa prek pri/tožbe za sanacijo spregleda ali zavrnitve kasneje pripoznanega pravnega interesa s strani upravnega organa. Po drugi strani se v praksi zazna tudi primere očitno neupravičenih oseb, da bi tako vstopile v postopek ali celo zlorabile to pravico.¹²

Ugotavljanje pravnega interesa in merodajnega dejanskega stanja naj bo zato omejeno na dejstva in okoliščine, ki so smotrni, hkrati pa je vendar treba dati možnost vsem strankam in stranskim udeležencem, da sodelujejo v postopku in branijo svoje interese. Čepravno bi bil prvostopenjski upravni postopek

¹⁰ Prim. analogno pri javnih prireditvah (več Remic in Sever v Kovač, 2015). Enako (pre)široko včasih odločata Upravno in Vrhovno sodišče RS, npr. UpS RS v sodbah, št. IU 944/2015, z dne 24. 11. 2016, in št. IU 1604/2015-19, z dne 7. 1. 2017, analogno včasih tudi US RS (glej primere v Kovač, 2017).

¹¹ Kot primer lahko navedemo sodbo UpS RS, št. I U 612/2010, z dne 10. 2. 2011, glede postopka prijave prebivališča in stranske udeležbe na temelju lastninske pravice po Stvarnopravnem zakoniku, čeprav matični postopek ureja Zakon o prijavi prebivališča, ki o pravnem interesu molči. Podobno glej sodbo UpS, št. III U 125/2016, z dne 11. 5. 2016, o povezavi med zakonodajo o tujcih in trgu dela. Temelj za legitimacijo stranskega udeleženca ne more biti le ZUP (ali npr. ZIN, več Remic v Kovač, 2012, str. 137, Kovač, 2017, str. 1007).

¹² Če organ zavrne vstop v postopek, izda sklep, zoper katerega je dovoljen tudi upravni spor, glej odločbo US RS, št. U-I-16/10 in Up-103/10, z dne 20. 10. 2011. Glede tega in zlorab prim. Čebulj, 2011, str. 92 in nasl., Remic v Kovač, 2012, str. 244, Kovač, 2017, str. 1005.

zato daljši (npr. trajal namesto kakih pet tednov še enkrat več), sistemsko gledano to vodi v dokončno in pravnomočno zaključeno zadevo na tej stopnji v le nekaj tednih. Nasprotno bi pravna sredstva po ZUP in sodni postopki ob ne vključitvi stranskih udeležencev, a njihovi naknadni aktivaciji, sumarno vzeli najmanj nekaj mesecev, če ne več let do pravnomočnosti.

3.3 Metodologija raziskave o vplivu stranske udeležbe v izbranih UE

Glede na vrsto bolj ali manj problematičnih določb in praks glede stranskih udeležencev, zlasti v povezavi s trajanjem postopkov ob njihovi (ne)vključitvi, je bila v drugi polovici leta 2017 in prvih mesecih leta 2018 izvedena raziskava o stranskih udeležencih v upravnih enotah. Raziskava je potekala kot del sodelovanja med FU in MJU, ki npr. tesno sodelujeta od leta 2009 na področju upravnega procesnega prava prek portala Upravna svetovalnica v pomoč poenoteni razlagi procesnih določb predpisov z različnih upravnih področij in ZUP, pogosto tudi v zvezi s problematiko intervenience. Osnovni namen MJU je bil ugotoviti, kako velik obseg stranskih udeležencev gre najti v praksi, da bi zato po potrebi novelirali ZUP, predvsem v smislu zamejitve njihovih procesnih pravic, kolikor praksa kaže nesorazmeren poseg v zato slabše oziroma kasneje zaščiten javni interes in pravice glavnih strank. Namen FU je bil prek vključitve podiplomskih študentov v preučevanje in reševanje konkretnih upravnih dilem (t. i. problemsko učenje) pridobiti podatke kot podlago za razvoj upravno-pravne teorije v dopolnilo obstoječi znanstveni literaturi in judikaturi.

Pri zasnovi raziskave smo sodelujoči izhajali iz prej podanih podlag in dilem na področju stranske udeležbe ter namenov analize. Dodatno smo morali upoštevati določene omejitve, kot so razmeroma fokusirano delo in tako možno sodelovanje le nekaj raziskovalcev ter nujno varstvo osebnih in drugih zaščitnih podatkov pri analizi posameznih spisov. Zato smo tehtali med možno širino in nujno zamejitvijo študije, pri tem pa upoštevali strokovne vire, poznano upravno statistiko in lastne izkušnje, pri katerih elementih je moč iskati rezerve, da bi vendar pridobili reprezentativne rezultate.

Prva omejitev, ki nas je vodila, je bilo osredotočenje na UE kot upravne organe pod krovno koordinacijo MJU, ki se na prvi stopnji srečujejo z raznovrstnimi upravnimi področji in letno rešijo okoli 850.000 zadev. Te so dokaj standardizirane, tj. v enakem pravnem okviru in načinu organizacije dela za omogočanje primerljivosti in ekstrapolacije. Poleg tega so za UE na voljo različne podatkovne baze,¹³ na podlagi katerih lahko legitimno določi-

¹³ Zlasti upravna statistika, ki se vodi po Pravilniku o vodenju evidence v upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 18/03, 7/06), glej letna poročila UE vse od leta 2004 (MJU, 2018), prim. Kovač in Kotnik, 2017.

mo meje raziskave. Zato smo pod drobnogled vzeli izbrano obdobje in UE, toda optimalno sledili reprezentativnosti. Prvič, prek zajema obdobja, ki je razmeroma sveže, obenem pa iz njega izvirajo zadeve, kjer so že na voljo podatki o zaključku morebitnih vloženih pravnih sredstev, zato smo izbrali zaključeno leto 2015. Drugič, med UE smo upoštevali delitev MJU na velike, srednje in male UE,¹⁴ z izločitvijo atipičnih (UE Ljubljana), ter različno geografsko pripadnostjo (različne regije) in, končno, pripravljenost vodstva sodelovati v raziskavi. Zaupnost podatkov smo zagotovili prek posebne pogodbe, sklenjene v letu 2017 med MJU, FU in zadevnimi UE za tiste študente, ki so na sedežih izbranih UE analizirali zadeve.

Tako smo preučevali zadeve iz pristojnosti UE, kot izhaja iz Tabele 1. Tretji in četrti stolpec predstavljata ciljno kvoto zadev za analizo. V zasnovi raziskave smo postavili pravilo, naj bo število spisov približno od 1,5 do trikrat večje od števila vloženih pritožb, da bi zajeli različne primere, z ali brez stranske udeležbe, kar je časovno pomenilo preučitev zadev do določenega datuma od 1. 1. 2015, ko se je najbolj približalo ciljni kvoti. Za prvi del raziskave (glej *infra*) je to pomenilo obdobje od 1. 1. do 31. 7. 2015 s skupaj 171 zadevami s stranskimi udeleženci od 641 vseh pregledanih zadev, torej v 27 % vseh zadev. Za drugi del raziskave je bilo vzeto celotno koledarsko leto s skupaj, ne glede na udeležbo stranskega udeleženca, 87 obravnavanimi pritožbami od 97 vseh tovrstnih zadev.

Tabela 1: Vzorec UE in preučeni zadevi, zajet v raziskavi

Tip UE	Št. vseh zadev v 2015	Št. analiziranih spisov v prvem delu raziskave, z intervenienti (SU): cilj – realizirano	Št. pritožb v 2015 in analiziranih spisov v drugem delu
Velika UE A	26.118	100 – 113 s SU od 411 vseh pregledanih zadev	71 – 64 analiziranih
Srednja UE B	13.097	50 – 38 s SU od 163 vseh pregledanih zadev	20 – 19 analiziranih
Mala UE C	6.600	20 – 20 od 67 vseh pregledanih zadev	6 – 4 analizirane
Skupaj v UE A, B in C	45.815	171 analiziranih spisov s SU od vseh 641 pregledanih zadev	87 analiziranih zadev od 97 vseh pritožb ¹⁵
Vse UE (58)	778.328 povprečje 13.419/ UE		1.572 povprečje 27/UE

Vir: lastni, 2018, delno po MJU, 2018, Lesjak, 2017, Riznar Levičnik, 2018

¹⁴ MJU (2018) deli UE v velike, ki pokrivajo nad 50.000 prebivalcev, srednje velike z obsegom od 18.000 do 50.000 prebivalcev in male, kamor sodi do 18.000 prebivalcev. Prvih je devet, čemur se pridružuje UE Ljubljana s skoraj 360.000 prebivalci, srednjih je 28 in malih 20.

¹⁵ Nekaj razlik, tj. med skupno 97 pritožbami in končno 87 analiziranimi pritožbenimi spisi, nastaja zaradi omejene dostopnosti spisov prek uporabljenega programa.

Dana selekcija kljub trudu za objektivizacijo pomeni omejitve raziskave, ki bi jih kazalo v nadaljnjih raziskavah razširiti z isto metodologijo za več enot in let oziroma na večjem vzorcu. A glede izbora preučevanih spisov se nismo zadovoljili s splošno statistiko ali kazuistično analizo, ampak so študentje na sedežu UE ročno iskali ključne podatke v spisnih dokumentacijah. Toda najprej je bilo treba identificirati, katere zadeve pridejo v poštev. Tu je osnovo predstavljal klasifikacijski načrt upravnih in drugih zadev s klasifikacijskimi znaki po posameznih upravnih področjih v pristojnosti UE. Nadalje so študenti vsak spis, začeni s zadevami, odprtimi od 1. 1. 2015, najprej pregledali, ali se v posamični zadevi pojavi stranska udeležba. Kolikor je bil odgovor pozitiven, so to zadevo podrobno analizirali po vnaprej določenih parametrih (glej v nadaljevanju v poglavju o rezultatih, npr. profil intervenienta, katera procesna dejanja so bila izvedena zaradi stranskih udeležencev, primerjava trajanja postopkov z ali brez intervenience itd.).

Zasnova raziskave je potekala od aprila do julija 2017, po terenskem delu z glavnino dela od julija do oktobra 2017 je sledila obdelava zbranih podatkov do začetka leta 2018 in nato njihova interpretacija. Osrednji del raziskave je potekal v dveh delih, en del se je nanašal na zaznavo prisotnosti stranskih udeležencev v 171 zadevah, drugi del pa na uporabo pritožb v 87 pritožbenih zadevah. Cilj prvega dela je bil ugotoviti, v katerih zadevah se stranski udeleženci sploh oziroma najpogosteje pojavljajo, drugega dela pa, kako aktivni so pri uveljavljanju svojih pravic, zlasti prek uporabe pravnih sredstev. Cilj obeh delov skupaj je bil opredeliti vpliv stranskih udeležencev na trajanje postopkov, ki naj bi bilo domnevno daljše na prvi stopnji, če v posamični zadevi stranski udeleženci *de facto* sodelujejo (torej da se odzovejo vabilu organa oziroma sami uveljavljajo vstop v postopek). Glede na te cilje smo postavili več hipotez:

- H1: Med vsemi (analiziranimi) zadevami se stranski udeleženci v izbranih UE pojavljajo le na spornih upravnih področjih, prednostno gradbene zadeve, a v celoti v manj kot 30 % vseh zadev.
- H2: Postopki, v katerih sodelujejo stranski udeleženci, trajajo glede na dodatna procesna dejanja, kot so sklic ustnih obravnav in uporaba pravnih sredstev, opazno dlje kot ostali postopki.
- H3: Velikost UE ne vpliva na delež sodelujočih intervenientov niti na delež pritožb, zato med različno velikimi UE ni bistvene razlike glede povprečnega trajanja postopkov v zvezi z intervenienco.

V praksi je delo potekalo pretežno po načrtu, čeprav so se pojavile manjše težave, ki so zbirno vodile v daljši potek študije od planiranega. Poleg dopustov kontaktnih uradnih oseb kaže omeniti predvsem različno klasificira-

nje na posameznih UE prek programa SPIS Lotus Notes.¹⁶ Ta odstopanja so podkrepila naš pristop, da je nujno zadeve pregledati ročno in se ne zanašati le na agregatno statistiko.

3.4 Glavni raziskovalni rezultati in razprava o vplivu stranske udeležbe na potek postopkov

Prvi del raziskave o prisotnosti stranskih udeležencev in njihovem vplivu na trajanje postopka je potekal pričakovano (glej H1) predvsem prek analize gradbenih spisov pod oznako 351 in v malem obsegu kmetijskih zadev pod oznako 330, saj na ostalih področjih po pregledanih spisih ni bilo najti nobenega primera dejanskega sodelovanja stranskih udeležencev. Poudarjamo, da smo zavestno analizirali vse spise od 1. 1. 2015 naprej, na vseh področjih UE, da bi celovito in objektivno identificirali, kje in kako pogosto se intervenienti pojavljajo, saj je teoretično možna intervenienca na kateremkoli upravnem področju. To je pomenilo veliko dela »v prazno«, saj je bilo treba vsak spis preučiti po več dokumentih, ali je zadeva sploh vključevala stranske udeležence. Toliko podrobneje smo nato preučevali zadeve, kjer so se intervenienti res vključevali v postopek. Zbirno to pomeni 171 od skupaj 641 pregledanih spisov, kar znese zaokroženo 27 %, z majhno varianco, ki znaša od 23 do 30 % na posamezni UE, kjer pa ni videti korelacije v smislu, da večja ali manjša UE zajema višji ali nižji delež. Še bolj enotna je ugotovitev, da je od 171 zadev s stransko udeležbo kar 170 s področja gradenj in ena zadeva s področja kmetijstva. S tem lahko z veliko trdnostjo *potrdimo prvo hipotezo, da je stranska udeležba dejansko prisotna bolj ko ne le na izpostavljenih spornih upravnih področjih*. Obenem ugotavljamo, da kljub temu v skupnem seštevku stranski udeleženci v UE, ne glede na njihovo velikost, nastopijo v manj kot tretjini ali celo četrtni vseh postopkov.

V zadevah, kjer so se intervenienti pojavili, je potekala podrobnejša analiza vnaprej definiranih parametrov, da bi lahko ugotovili njihov vpliv na potek postopka, tako z vidika vrste dodatnih procesnih dejanj kot trajanja postopkov. Izpostaviti je treba najprej, da so po vseh pregledanih spisih stranski udeleženci le v dveh primerih, tj. le v 1,2 %, sami zahtevali vstop v postopek, ker niso bili povabljeni s strani organa, v preostalih skoraj 99 % primerih pa

¹⁶ Več v Lesjak, 2017, in Riznar Levičnik, 2018. Lesjakova po analizi več kot 170 zadev ugotavlja, da se vodi spise z enako opisno vsebino pod različnim klasifikacijskim znakom na več področjih, od sklepanja zakonskih zvez do registracije prebivališča ali vozil ter kmetijstva. Npr. pod znakom 120 se na eni UE vodijo sklenitev zakonske zveze izven uradnih prostorov in znotraj njih ter pooblastilo županu za izvedbo poroke, medtem ko druga UE vodi pod 120 le sklenitev zakonske zveze izven uradnih prostorov, tretja UE pa pod 120 ne vodi ničesar, ampak recimo sklenitev zakonske zveze izven uradnih prostorov klasificira pod znakom 211, ki pokriva matične zadeve. Podobno pod 210 dve UE vodita le določene postopke glede registracije prebivalstva, tretja UE pa sem prišteva tudi povračila škode izbrisanim, kar prvi dve UE vodita ena pod 214 in druga pod 492.

so UE ravnale skladno z zahtevami ZUP oziroma proaktivno. Nato nas je v raziskavi zanimal *profil stranskega udeleženca*, kot se realno pojavlja v praksi, saj smo domnevali, da so manj aktivne posamezne fizične osebe, medtem ko bi več aktivnosti in s tem vpliva na daljše postopke pričakovali od profesionalnih pravnih oseb ali občin. A podatki so pokazali (pre)veliko heterogenost (za sklepe), tudi glede na posamezno UE, saj je bilo v UE A (velika) v 113 zadevah priglašenih 88 fizičnih in 28 pravnih oseb, občina se je vključila v postopek v 53 primerih, na UE B (srednja) je bilo v 38 zadevah najdenih 35 fizičnih in 8 pravnih oseb ter 9 občin, v UE C (mala) pa je bilo v 20 zadevah identificiranih 14 fizičnih in 3 pravne osebe ter 11-krat občina. Nadalje, stranske udeležence redko zastopajo odvetniki, še redkeje (le enkrat v veliki UE) je kot stranski udeleženec nastopila civilna iniciativa občanov. Sklenemo lahko, da *so stranski udeleženci raznovrstni, a da njihov profil in velikost UE neposredno ne vplivata na aktivnost intervenientov niti na kompleksnost oziroma trajanje postopkov*.

Med 171 zadevami z vseh obravnavanih UE je bila *inter alia* pozornost posvečena vprašanju, kolikokrat je bila sklicana ustna obravnava. Ta namreč pomeni občutno daljši postopek glede na njen pomen kot osrednje dejanje v postopku zaradi osebnega soočenja udeležencev ter presečnega iskanja materialne resnice in obrambe interesov strank praviloma že prek pravilnega sklica – vsaj osem dni pred narokom, upošteva 15 dni fikcije vročitve vabila, možna opravičila in druge podlage za odloge.¹⁷ Rezultati raziskave kažejo, da se je ustna obravnava v izbranih UE in danem obdobju izvedla v nepričakovano nizkem deležu, natančneje na vseh treh UE v 23 zadevah od 171, kar pomeni le v 13 % od vseh zadev z intervenienco. Če nadalje primerjamo velikost UE glede na zadevni delež, ne ugotovimo povezave, češ da npr. večja UE izvede več obravnav, saj podatek za največjo UE A kaže 12 %, za srednjo UE B 21 % in za malo UE C 10 % obravnav. Po podrobnejši analizi se je pokazalo, da so ti deleži nizki iz več razlogov, a največkrat zato, ker so udeleženci v postopku podali izjavo o strinjanju ali se odpovedali sodelovanju v postopku. To sumarno kaže, da *stranski udeleženci tudi v zadevah, kjer se uvodoma pojavijo, praviloma (tj. v skoraj 90 %) ne izpodbijajo zahtevkov glavne stranke*. Sklepati gre, da sta jih že začetek postopka z vključitvijo in njihova pripoznan interes in vloga zadovoljila, da zadeva ne ogroža njihovega pravnega položaja. To potrjuje dejstvo, da so v več primerih stranski udeleženci uvodoma priglasili udeležbo, a se obravnave le niso udeležili, čeprav so bili opozorjeni na prekluzije.

Analiza drugih procesnih dejanj je pokazala, da večina stranskih udeležencev zgolj predloži izjavo, ki vsebuje strinjanje z nameravano gradnjo oziroma sklenejo z investitorjem kot glavno stranko pogodbo, nadalje pa ne terjajo

¹⁷ Več v Jerovšek in Kovač, 2017, str. 178 in nasl., Remic v Kovač, 2012, str. 243 in nasl.

niti soočenja niti skoraj ne vlagajo pravnih sredstev. Slednje je bilo v 171 zadevah izkazano le v dveh primerih pritožb na srednji UE in v 10 primerih na veliki UE (devet pritožb in ena obnova postopka).

Glede pravnih sredstev je bil opravljen podrobnejši oziroma kontrolni pregled vseh zadev v obravnavanem letu za vse vključene UE. Tu je bila metodologija nekoliko prilagojena, da bi lahko dodatno preverili H1 o največji pojavnosti stranske udeležbe na izbranih upravnih področjih, zlasti pa H2 o domnevnem vplivu pritožb in drugih sredstev prek (zatrjevanih) stranskih udeležencev kot vlagateljev na dolgotrajnost postopkov. Preučili smo skoraj vse vložene pritožbe, tj. 69 na veliki UE A, 14 na srednji UE B in štiri na mali UE C, s skupaj 92 pregledanimi, a zaradi omejene dostopnosti zbirno 87 analiziranimi spisi po več merilih. Prvič, opredelili smo področje s pritožbo, kjer smo identificirali za okolje oziroma natančneje gradnje 25 pritožbenih zadev, za kmetijstvo 19 in za notranje zadeve 40 pritožb ter tri z občje uprave. Vidimo, da z vidika pogostosti pritožb prevladuje ne gradbeno, temveč področje notranjih zadev, saj je teh pritožb 46 % od vseh, v primerjavi z 22 % pritožbami v postopkih izdaje gradbenih in povezanih dovoljenj. Ta podatek vsaj delno relativizira zgoraj izpostavljeno spornost (le) postopkov izdaje gradbenih dovoljenj. Ob kombinaciji podatkov pa lahko sklepamo, da večina pritožb tako ne izvira s strani (zatrjevanih) stranskih udeležencev.

Analiza statusa pritožnika je razkrila, da pritožbe največ vlagajo glavne stranke brez odvetnika, teh je bilo 51 od 87 ali skoraj 60 %, stranskih udeležencev kot pritožnikov pa smo našli 21 ali približno 25 %. Slednji delež ni zanemarljiv in sovпада s približno četrtino do tretjino vseh zadev, v katerih nastopajo stranki udeleženci (glej *supra*, prim. H1). Sklepamo lahko, da je v zadevah, kjer nastopijo stranski udeleženci, večina takih, kjer ti uveljavljajo pritožbo – a v prav posamezno analiziranih predmetnih zadevah smo obenem zaznali pritožbe glavnih strank. To kaže, da stranski udeleženci niso glavni dejavnik več faz in daljšega postopka. Zanimivo pa je, da se stranski udeleženci opazno pogosteje poslužujejo odvetnika, v dometu raziskave kar v petih primerih glede na 16 brez zastopnika, kot glavne stranke, kjer je le ena od 51 pooblastila odvetnika. Ta rezultat lahko pripišemo oprijemljivi, ne le potencialni prizadetosti teh oseb, ki zato za zaščito svojih pravic v približno tretjini primerov najamejo profesionalnega zastopnika.

V pritožbenih zadevah smo prav tako opredelili pritožbeni razlog po 237. členu ZUP, predpostavljajoč, da je glede na materialnopravno determiniranost stranskih udeležencev in njihov z ZUP določen procesni položaj razlog za izpodbijanje pretežno najti v teh delih. Povezano se nam je zdel pomemben uspeh pritožbe/nika, kar smo raziskovali, da bi potrdili ne le prisotnost stranskih udeležencev, ampak domnevno največ pritožb na gradbenem področju,

posledično pa daljše postopke, sploh ob uspešnih pritožbah po stranskem udeležencu iz postopkovnega razloga (spregleda te osebe ali omejevanja npr. njene pravice do izjave). Toda naša pričakovanja so bila v tem delu neuresničena, saj je bila kršitev materialnega prava očitana v 24 pritožbenih primerih na področju gradenj (gradbeni zakon in prostorski načrti), 19 pri kmetijstvu (največ zakon o kmetijskih zemljiščih), 39 pri notranjih zadevah (predvsem tujske zadeve) in trikrat v ostalih postopkih. Hkrati je pogost očitek, neposredno povezan s prejšnjim, nepravilno ugotovljena dejstva. Med procesnimi razlogi, ki smo jih v zadevah s stranskimi udeleženci poleg 85 kršitev materialnega prava, ki določa njihovo legitimacijo, pričakovali največ, je bilo teh razmeroma malo, skupaj 43 in od tega le dve pritožbi, ki eksplicitno navajata kršitev pravice izjaviti se. Poleg tega je treba izpostaviti, da v 71 od 87 primerov, torej v 82 % zadev, pritožbi ni bilo ugodeno. Ti podatki pričajo, da problemi tako glede intervenience kot materialnopravnih pogojev in pravic oziroma pravnih koristi praviloma izvirajo iz področnih predpisov, ne ZUP.

Končno, merili smo trajanje postopka v pritožbenih zadevah po podfazah, upoštevaje že morebitni predpostopek – takih zadev je bilo kar 60 %.¹⁸ Ta zelo visok delež vloženih vlog v (kasneje) pritožbenih zadevah kaže nedvomno zaskrbljujoče stanje, istočasno pa podaja razlago za domnevno dolgotrajnost določenih postopkov z vidika stranke (ki šteje postopek od vložitve prvotne vloge, čeprav nepopolne), ne pa (nujno) sodelovanja intervenientov.

Analiza trajanja podfaz obravnavanih postopkov pokaže še, da se pritožbe v manjših UE rešujejo hitro oziroma brez zaostankov, za razliko od velike UE A, kjer je bilo med 64 vsebinsko obravnavanimi (nezavrženimi) pritožbami zabeleženih (že) na prvi stopnji 25 pravočasno rešenih zadev, a 29 z zamudami od nekaj mesecev do celo več kot enega leta. Podrobnejši vpogled je razkril, da gre v slednjih položajih za izjemen primer novele zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje Jugoslavije, ki pa je ilustrativen, saj se na različnih področjih ob novelacijah predpisov in ustavnih odločbah take situacije pojavljajo skoraj vsako leto. Nadalje je bila polovica pritožb, odstopljenih resornemu ministrstvu kot instanci (43 od 87), rešenih pravočasno, 38 v roku do pol leta in šest med pol in enim letom. Nadalje je bilo izkazano, da je – upoštevaje omejitev dometa raziskave – okoljsko ministrstvo s 17 od 25 pritožb ali skoraj 70 % bolj ažurno kot notranje, kjer je bilo zaznanih 20 od 40 pritožb oziroma (le) 50 % takih primerov rešenih v zakonskem roku (256. člen ZUP).

Z vidika trajanja postopka smo podrobno analizirali vseh 171 zadev s stransko udeležbo na prvi stopnji iz prvega dela raziskave, po kategorijah (i) od-

¹⁸ Ob nepopolni vlogi, ko se postopek uvede le, če je zahteva skladna z 129. členom ZUP in drugimi procesnimi predpostavkami, za kar mora biti najprej popolna (glej Jerovšek in Kovač, 2017, str. 120, 164 in povezane).

ločitve v predpisanem roku dveh mesecev (222. člen ZUP), (ii) postopki z manjšimi zaostanki od treh do šestih mesecev in (iii) zadeve, ki so trajale dlje od pol leta (Tabela 2).

Tabela 2: Trajanje postopkov s stransko udeležbo

Zadeve s stransko udeležbo (SU)	Št. zadev, rešenih v predpisanem roku (do dveh mesecev)	Št. zmernih zaostankov (3 do 6 mesecev)	Št. večjih zaostankov (več kot pol leta)
Velika UE A	41 = 36 % SU zadev	56	16
Srednja UE B	30 = 79 % SU zadev	8	0
Mala UE C	15 = 75 % SU zadev	4	1

Vir: po Lesjak, 2017

Rezultati raziskave kažejo, da se večina postopkov kljub vstopu stranskega udeleženca v postopek zaključi v predpisanem roku in da – kot zgoraj razvidno iz nizkega deleža obravnave in pravnih sredstev – stranska udeležba ne podaljšuje trajanja postopkov. V tem delu pa se očitno pokaže vpliv velikosti UE na trajanje postopkov, saj je v veliki UE le približno tretjina zadev s stranskimi udeleženci rešena v zakonskem roku, kar polovica z dva do trikratno zamudo in okoli 15 % celo v več kot pol leta. Nasprotno je v manjših UE delež pravočasno rešenih zadev med 75 in 80 %, zaostanki pa so ne le v manjšini, ampak z leti bistveno upadajo in so krajši. Glede H3 tako ugotovimo, da velikost UE igra vlogo v nekaj elementih, čeprav ne vseh niti večini njih. Najbolj se kaže v trajanju postopka, a glede na druge kazalnike, npr. že delež zadev s stransko udeležbo od vseh, kjer je ta med različno velikimi UE skoraj izenačen, ocenjujemo, da gre pri različno dolgih postopkih za zbir več okoliščin, npr. kadrovske koncentracije ali profesionaliziranih strank in zato več izzivov organizacije dela, ne le prisotnosti stranskih udeležencev *per se*.

Pavšalno mnenje, češ da stranski udeleženci bremenijo postopke, tako ne vzdrži niti na splošno niti za tipično konfliktno področje gradenj. Prav tako v obravnavanih zadevah ni bilo mogoče zaslediti nagajivosti stranskih udeležencev. Celo obratno, v več točkah smo nedvomno ugotovili, da se vključitev teh oseb v zgodnji fazi obrestuje z nespornostjo postopka že na prvi stopnji in toliko bolj v sklopu celotnega upravnno-sodnega sistema. V tem smislu raziskava prinaša presenetljive izsledke, saj je vpliv stranskih udeležencev empirično dokazano še manjši od agregatnih statistik in opisnih vtisov različnih avtorjev.

Če povzamem, stranski udeleženci skupno oziroma v povprečju ne prispevajo k daljšim postopkom, kar prek prekluzij vodi celo v hitrejšo dokončnost in pravnomočnost. Je pa pri rabi pritožb zaznati povezavo, da se te večkrat pojavijo na večjih UE, kar lahko pripišemo večji koncentraciji subjektov in tako spornosti interesov. Dodatni vzvod za navedeno je lahko tudi večja obremenjenost uradnih oseb na večjih UE, saj imajo praviloma *per capita* več zadev

v delu in se domnevno lahko manj posvetijo posameznim strankam v smislu zadostitve njihove potrebe biti slišan. Majhno oziroma padajoče število pritožb pa je neposredno povezano z zaupanjem ljudi v osnovna procesna jamstva in delovanje institucij in pravne države, zlasti izvajanje načela zaslišanja (vseh) strank, kot izhaja iz teorije in raziskav.¹⁹

Sklepno gre potrditi H1, da se stranski udeleženci v UE pojavljajo bolj ko ne le na spornih upravnih področjih, prednostno pri gradbenih dovoljenjih, a v celoti še v manj kot v predvideni tretjini vseh zadev. Nasprotno zavrnilo H2, da postopki, v katerih sodelujejo stranski udeleženci, trajajo glede na sklic ustnih obravnav in uporabo pritožb opazno dlje, kot velja za ostale postopke, kar velja že na ravni prve stopnje. Zadnjo hipotezo H3, češ da velikost UE ne vpliva na delež dejansko sodelujočih stranskih intervenientov niti na delež pravnih sredstev ali trajanje postopkov, pa delno potrdimo in delno zavrnilo, saj so po določenih kazalnikih opazne razlike med večjimi in manjšimi UE.

Za zanesljivejše trditve bi morali raziskavo v prihodnje razširiti s povečanjem vzorca vključenih UE in drugih vrst organov oziroma upravnih področij, predvsem pa bi bilo smiselno v določeni skupini organov slediti trendom po časovni vrsti. Analogna analiza pri drugih organih, npr. na davčnem področju,²⁰ bi lahko dala drugačne izsledke, kljub upoštevanju, da je upravni postopek vedno izid tehtanja med njegovo učinkovitostjo in pravičnim rezultatom.²¹ Na stanje prav v analiziranem obdobju naše raziskave v UE je namreč zelo verjetno vplivala velika odmevnost tega instituta na področju gradenj prek odločbe US RS iz leta 2011, ki je pristojne institucije spodbudila oziroma kar prisilila k spremenjenimi zakonodaji, v praksi pa skrbnejšim presojam z *in dubio* širšem vključevanjem prizadetih oseb v postopke.

Sklenem naj, da je pomembno razumeti, da je treba pravno priznane interese tehtati od primera do primera. V tem okviru je zaradi več funkcij upravnega postopka, najmanj kontrarne zaščite javnega interesa in varstva pravic strank, nujno delovati sorazmerno. Za stransko udeležbo to pomeni, da mora organ, ki vodi postopek, vsem potencialno pravno prizadetim osebam omogočiti uveljavljanje pravic v položaju stranke, obenem pa mora skrbeti, da katerekoli stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo. Splošno izključevanje oseb, ki so nosilci pravno varovanih interesov, iz teh postopkov ni ukrep, ki bi ga bilo mogoče upravičiti npr. z velikim obsegom udeležencev in navidezno (*sic!*) neučinkovitostjo

19 O tem več v UE med letoma 2004 in 2015 po Kovač in Kotnik, 2017, str. 9–13, Tyler, 2006, Galetta et al., 2014.

20 Recimo prim. odločbo US RS, št. Up-785/15-14, Up-788/15-15, z dne 27. 10. 2016. Vrsta vprašanj prav glede intervenience je značilna in bi bila zanimiva za raziskavo npr. za inšpekcije (glej Kovač, 2015, str. 293 in nasl.).

21 Prim. Rose-Ackerman in Lindseth, 2010, str. 337, 340, Hofmann et al., 2014, str. 14, Kovač, 2017, str. 1006.

matične kolizije v upravni zadevi. Enako napačno je postopanje organov, ki zaradi neredke pavšalne ali razpršene področne regulacije vabijo in vključujejo subjekte na zalogo, da bi se izognili očitku procesnih kršitev. Na mestu je torej nujna strokovna presoja uradnih oseb in sodnikov, ki zadostijo tako varstvu zakonsko opredeljenih interesov udeležencev v upravnih postopkih kot učinkovitosti slednjih in celotne javne uprave oziroma sistema oblasti.

3.5 Zaključek

Izkušnje in podatki iz upravne prakse in judikature, teorije in ugotovitve te in podobnih raziskav v zvezi s problematiko stranskih udeležencev kažejo, da gre za institut, ki sproža različne izzive in odzive. Vsekakor ne gre za enostavna pravna niti dejanska vprašanja, toda uradne osebe morajo znati razrešiti te dileme v vsakdanjem delu, saj je to osnovni cilj upravnih razmerij in poslanstva organov, ki vodijo upravne postopke. Kljub omejitvam raziskave naše ugotovitve kažejo, da stranska udeležba presenetljivo malo vpliva na domnevno daljše postopke, zato potreb po novelaciji ZUP v tem delu ni. Toda toliko bolj je treba posvetiti pozornost opredelitvi pravnega interesa z določnimi merili v področnih zakonih, prav tako pa bolj enotnemu spremljanju in merjenju statističnih podatkov ter že klasifikaciji zadev, da je v spremljanju delovanja upravnih organov in pri raziskovanju možna objektivna primerjava. Predvsem pa kaže nadaljevati z ozaveščanjem pomena stranske udeležbe za hkratno demokratičnost in učinkovitost oblasti, tako z novimi raziskavami kot pri oblikovanju javnih politik in strateških izboljšav javne uprave ter njihovem izvrševanju v praksi.

Viri in literatura

- Čebulj, J. (2011). Ustavnopравни vidiki sodelovanja oseb v upravnih postopkih. *Javna uprava*, 53(1–2), 89–98.
- Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani in Ministrstvo RS za javno upravo (2018). Upravna svetovalnica. Pridobljeno 31. 10. 2018, s http://www2.fu.uni-lj.si/mediawiki/index.php?title=Glavna_stran.
- Galetta, U.-D. Hofmann, H. C. H., Puigpelat, O. M., Ziller, J. (2015). *The general principles of EU administrative procedural law*. Bruselj: Evropski parlament.
- Hofmann, H. C. H., Schneider, J. P., Ziller, J. (ur.) (2014). *The ReNEUAL Model Rules*. ReNEUAL. Pridobljeno 31. 10. 2018, s www.reneual.eu.
- Jerovšek, T., Kovač P. (2017). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.
- Kerševan, E., Androjna A. (2017). *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: GV.
- Kovač, P. (2017). Vključevanje strank med teorijo in prakso upravnega postopka (s poudarkom na davčnih in inšpekcijskih postopkih). *Podjetje in delo*, 43(6/7; Dnevi slovenskih pravnikov, 12. do 14. oktober 2017, Portorož), 999–1011.

- Kovač, P., Kotnik, Ž. (2017). Učinkovitost upravnih enot skozi kazalnike upravne statistike. V: Dečman, M. (ur.), *Javna uprava kot gonilo družbe*: e-zbornik člankov. Ljubljana: Fakulteta za upravo. Pridobljeno 5. 11. 2018, s http://www.fu.uni-lj.si/fileadmin/usr-files/Zalozba/DSU2017_E-zbornik_clankov.pdf.
- Kovač, P. (2016). The requirements and limits of the codification of administrative procedures in Slovenia according to European trends. *Review of central and east European law*, 41(3/4), 427–461, doi: 10.1163/15730352-04103007.
- Kovač, P. (ur.), Remic, M., Sever, T. (2015). *Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Kovač, P. (ur.), Rakar, I., Remic, M. (2012). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 2*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Lesjak, T. (2017). Analiza udeležbe stranskega intervenienta v upravnih postopkih v izbranih upravnih enotah, poročilo za Raziskovalni seminar. Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.
- Ministrstvo za javno upravo (2018). Letna poročila upravnih enot, pridobljeno 3. 7. 2017, s http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/upravne_enote/letna_poročila_upravnih_enot/.
- Pirnat, R. (1993). Učinkovitost upravnega sistema. V: Godec, R. (ur.), *Upravni zbornik*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 141–154.
- Riznar Levičnik, J. (2018). Analiza pritožb v upravnih postopkih v izbranih upravnih enotah, poročilo za Raziskovalni seminar. Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.
- Rose-Ackerman, S., Lindseth, P. L. (ur.) (2010). *Comparative Administrative Law*. Elgar.
- Šturm, L., Arhar, F. (ur.) (2002, 2011). *Komentar Ustave Republike Slovenije. Dopolnitev-A*. Brdo: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Tyler, T. R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton, Oxford: PUP.
- Vlada RS (2015). *Strategija razvoja javne uprave 2015–2020*. Pridobljeno 31. 10. 2018, s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf (sprejeto 29. 4. 2015).

Seznam kratic

- EU Evropska unija
FU Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani
MJU Ministrstvo RS za javno upravo
RS Republika Slovenija
SU stranska udeležba
UE upravna/e enota/e
UpS RS Upravno sodišče RS
US RS Ustavno sodišče RS
ZUP Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/99 in nasl.)

UVEDBA ALTERNATIVNIH NAČINOV REŠEVANJA SPOROV V UPRAVNIH ZADEVAH *DE LEGE FERENDA*

Tina Sever, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

POVZETEK

Predpogoj za učinkovito vodene upravne postopke je hitro postopanje ter izdaja pravilne in zakonite odločbe. Z razvojem k uporabniku usmerjene javne uprave je ena izmed oblik, ki lahko prispeva k učinkovitejšemu postopanju, uvedba alternativnih načinov reševanja sporov (ARS). V luči tega prispevek analizira predloge uvedbe ARS, ko se odloča o upravnih zadevah, s poudarkom na modelu mediacije kot eni izmed možnih oblik.

Ključne besede: *alternativno reševanje sporov, mediacija, upravna zadeva, upravni postopek*

ABSTRACT

Introduction of Alternative Dispute Resolution in Administrative Matters De Lege Ferenda

A precondition for efficiently conducted administrative procedures is prompt handling and issuance of correct and lawful decisions. Following the development of user oriented public administration, one of the means contributing to a more efficient handling of the cases is the introduction of alternative dispute resolution (ADR). In this respect, the paper analyses the possibilities to include ADR in administrative decision making, with an emphasis the mediation model.

Keywords: *alternative dispute resolution, mediation, administrative matter, administrative procedure*

4.1 Uvod

Za upravno pravo kot pravno panogo, ki sodi na področje javnega prava, je značilno, da država določena področja družbenega življenja prisilno regulira z namenom zaščite javnega interesa. Upravno pravo vsebuje kogentne (pri-silne) norme, ki bodisi zapovedujejo bodisi prepovedujejo oz. omejujejo do-ločeno ravnanje na izbranem področju, za katerega je zakonodajalec ocenil, da je potrebno regulacije. Če posameznik želi določeno pravico, ki posega na področje javnega interesa, mora podati zahtevek na pristojni oblastni organ (državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali na nosilca javnega pooblastila). Značilne za upravno pravo so torej pravice pozitivnega statusa, ki zahtevajo določeno aktivnost na strani stranke. Na drugi strani pa lahko država subjektom nalaga tudi izpolnitev določenih obveznosti in jih s tem postavlja v pasivni položaj. V obeh primerih stranka nastopa poleg organa kot nujni udeleženec upravnopravnega razmerja, ki pa ni enakopraven orga-nu. Slednji ima namreč primarno dolžnost, da pazi na javni interes. V prime-ru, da javni interes pride v konflikt z zasebnim, mora prvi prevladati. Govo-rimo torej o razmerju nad- in podrejenosti, kjer organ nastopa avtoritativno in enostransko, brez pogajanj s stranko. Organ ima pravico in dolžnost, da oblastno, enostransko odloči o zadevi z upravno odločbo. Pri tem pa velja stroga vezanost na predpise, skladno z načelom zakonitosti. To pomeni, da bo stranka dobila pravico, ali se ji bo naložila obveznost, le pod pogojem, da izpolnjuje zakonsko predpisane pogoje. Ugotavljanje dejstev s pomočjo različnih dokazil in končna zbirna presoja dokazov je na strani organa oz. uradne osebe (t. i. inkvizicijska maksima), ki bo presodila, ali stranka izka-zuje izpolnjevanje zakonsko predpisanih pogojev za pridobitev neke pravice ali naložitev obveznosti.

Temeljno orodje organov pri odločanju o pravicah, obveznostih ali pravnih koristi na področju upravnega prava (t. i. upravne zadeve) je upravni postopek, ki je urejen z Zakonom o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13; v nadaljevanju ZUP). Skozi razvoj instituta pravne države kot izraza načela zakonitosti se je upravni postopek razvil kot temeljno procesno orod-je varstva pravic strank. Poleg zakonite in pravilne odločbe pa je za stranko pomembno, da je postopek hiter. Ko so izpolnjeni tako zakonitost in pravil-nost kot tudi hitrost odločanja, lahko govorimo o učinkovito vodenih uprav-nih postopkih.

Teorija skozi zgodovino loči tri generacije upravnih postopkov, pri čemer slovensko ureditev uvršča v prvo generacijo, ki pozna upravne in sodne po-stopke izdaje posamičnih odločitev v upravnih zadevah, vključno s sodnim nadzorom (Barnes, 2010, str. 350–354). Prva generacija temelji na razvoju

razsvetljenega absolutizma in klasične delitve oblasti na tri veje od 18. stoletja dalje ter poudarja sodno metodo z razmerji nad- in podrejenosti strank upravi, nižjih organov višjim ter uprave sodstvu (Kovač, Rakar, Remic, 2012, str. 31). Za germanski prostor je značilna prva generacija.

Sledi druga generacija upravnih postopkov, ki vključuje normodajne postopke na ravni upravnih organov, nacionalnih ali na primer evropskih regulatornih teles in poudarja zakonodajno metodo s hierarhijo parlamenta nad izvršilno vejo oblasti (Kovač, Rakar, Remic, 2012, str. 31). V poznem 20. stoletju pa se pojavi tretja generacija upravnih postopkov, ki poleg posamičnih in normodajnih postopkov obsega tudi postopke usklajevanja interesov pri oblikovanju in uveljavitvi javnih politik (na primer upravne pogodbe, ocena vplivov na okolje ipd.) (Sever, 2014). Osredotočena je na ustvarjalna partnerstva med družbenimi skupinami in večjo legitimnost javnih politik (Kovač, Rakar, Remic, 2012, str. 31–32). Stranka upravnih postopkov torej ni objekt odločanja, temveč subjekt (uporabnik), ki ima možnost aktivnega sodelovanja ter kateremu javna uprava nudi čim kakovostnejše storitve in mu pomaga rešiti »njegov problem«. V luči večje usmerjenosti k uporabniku se s spodbujanjem hitrejšega in kakovostnejšega odločanja tudi na področju upravnih postopkov spodbujajo možnosti vključevanja alternativnih načinov reševanja sporov (ARS), ki je sicer značilno za civilno pravo. V pojem ARS lahko vključimo različne oblike, kot so na primer mediacija, zgodnja nevtralna ocena spora, arbitraža, ombudsman ipd. Vendar pa smo zaradi specifikke varstva in nadrejenosti javnega interesa zasebnim interesom v upravnih zadevah pri vključevanju ARS omejeni. Kot oblike ARS, ki se pojavljajo na področju upravnega prava, lahko izpostavimo različne institute, kot so na primer poravnava, izdaja nadomestne odločbe prek pravnih sredstev, mediacija, tribunali, arbitraže, upravne pogodbe (Kovač, 2016, str. 69–97). Namen prispevka je analiza obstoja ARS v upravnih zadevah na ravni EU in v drugih državah ter možnost uvedbe ARS v slovenski sistem na področju splošnega upravnega postopka. Prispevek želi spodbuditi razpravo o sistemskih možnostih uvedbe ARS na področju upravnih zadev ter ponuditi model mediacije kot eno izmed možnih oblik ARS v ZUP *de lege ferenda*. Ukvarja se z raziskovalnimi vprašanji, zakaj je uvedba ARS pomembna za postopke, kakšne so koristi takšnega načina reševanja zadev, zakaj je tak način pomemben tudi za upravne zadeve, katere so omejitve pri uvedbi tovrstnih rešitev glede na primarno varovani javni interes v upravnih zadevah ter kakšna bi bila primerna pravna ureditev v slovenskem prostoru. Prispevek obravnava raziskovalna vprašanja z uporabo različnih raziskovalnih metod, kot so normativna analiza domačih in tujih pravnih virov, sinteza in dedukcija na podlagi analiziranih virov in teorije s pripravo izhodišč in modela mediacije za upravne zadeve.

4.2 Obstoječi regulativni okvirji in primeri alternativnega reševanja sporov na področju javnega prava

V mednarodnem prostoru obstaja vrsta različnih smernic in priporočil za uporabo ARS tudi na področju upravnih zadev. Omenimo lahko zlasti Priporočilo Sveta Evrope o ARS med upravnimi oblastmi in zasebniki (REC(2001)9), ki spodbuja ARS kot preventivni način reševanja zadev, ki lahko pospeši postopke, še preden pride do spora, uporaba ARS pa ima lahko suspenzivni učinek. ARS se priporoča za izdajo posamičnih upravnih aktov, v pogodbenih sporih, sporih iz civilne odgovornosti države ter v primerih, ko gre za denarne zahtevke (Sever, 2017). Prav tako so za področje ARS pomembne Smernice CEPEJ o boljši uporabi priporočil o alternativnih sodnemu reševanju sporov med upravnimi organi in posamezniki (CEPEJ (2007)15). Z vidika regulacije upravnega postopka in uvrstitve določb ARS v zakon, ki ureja splošni upravni postopek, pa je kot predlog modela za nacionalno ureditev relevanten osnutek evropskega ZUP, ki ga je pripravila skupina strokovnjakov za evropsko upravno pravo (»Research Network on EU Administrative Law«, gl. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, 2014, str. 153–154, 258–259). Participacija strank, možnost javnosti, da sodeluje in daje pripombe, izhaja med drugim tudi iz Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti. Slovenija je že leta 1998 podpisala Aarhuško konvencijo in jo leta 2004 tudi ratificirala (Ur. l. RS, Mednarodne pogodbe, št. 17/04). Konvencija je pomembna za področje participativne demokracije, saj gre za prvi pravno obvezujoči mednarodni dokument, ki je v celoti namenjen spodbujanju omenjenega načela (udeležbe javnosti pri odločanju, pri načrtih, programih in politikah v zvezi z okoljem, pri pripravi izvršilnih predpisov in dostop do pravnega varstva, glej v Pličanič v Marega & Kos, 2002).

Primerjalni pregled nacionalnih ureditev kaže, da nekatere države EU poznajo uporabo ARS v določenih oblikah tudi na področju upravnih oz. drugih javnopravnih zadev. Na primer za področje prekrškov¹, davkov², denacionalizacije, okoljskega prava, imenovanja javnih uslužbencev, sporov na lokalni ravni³ ipd. Kot primer uporabe ARS lahko izpostavimo Nemčijo, kjer poznajo pri upravnih postopkih na prvi stopnji neformalno reševanje sporov, ki lahko prepreči sodno odločanje. V primeru, ko zadeva pride na upravno sodišče, pa poznajo sodišču pridruženo mediacijo (Flis, 2015). Na Nizozem-

1 Skandinavske države.

2 Avstrija, Nizozemska, Velika Britanija, Združene države Amerike, Avstralija ipd.

3 Belgija.

skem uporabljajo tehnike mediacije tekom upravnega postopka na prvi in drugi stopnji z namenom najti rešitev in posledično preprečiti upravni spor. Ob uspešni mediaciji pred upravnim organom sledi podpis sporazuma o poravnavi. V sporazumu se določi, kako bo upravni organ ravnal skladno s pravom in v mejah pristojnosti. Posebej se skladno s sporazumom izda upravna odločba. Če organ ne more izpolniti sporazuma, lahko odškodninsko odgovarja. Prav tako poznajo za primer, če zadeva pride pred sodišče, sodišču pridruženo mediacijo (Flis, 2015).

Slovenski pravni red ureja ARS v Zakonu o alternativnem reševanju sodnih sporov (Ur. l. RS, št. 97/09 in 40/12 – ZUJF; ZARSS) in Zakonu o mediaciji v civilnih in gospodarskih zadevah (Ur. l. RS, št. 56/08; ZMCGZ). Kot določa 3. člen ZMCGZ pomeni mediacija postopek, v katerem stranke prostovoljno s pomočjo nevtralne tretje osebe (mediatorja) skušajo doseči mirno rešitev spora. ZMCGZ ureja mediacijo v civilnopravnih, gospodarskih, delovnih in družinskih sporih ter sporih iz drugih premoženjskopravnih razmerij, če gre za zahtevke, s katerimi lahko stranke prosto razpolagajo in se glede njih poravnajo. Prav tako pa se ZMCGZ smiselno uporablja tudi za druge spore, če to ustreza naravi pravnega razmerja, iz katerega izvira spor, in poseben zakon tega ne izključuje (2. člen ZMCGZ).

Glede na navedeno velja, da je možna smiselna raba ZMCGZ tudi v upravnih zadevah (gl. Ristin, 2010 - primer okoljske mediacije), vendar pa področje upravnih zadev terja določene specifike, ki bi jih moral v bodoče zakonodajalec ustrezno urediti v zakonu (več o tem gl. poglavje 3). Določene oblike ARS sicer že obstajajo na področju javnega prava po področnih predpisih. Omenimo lahko zlasti Zakon o nalogah in pooblastilih policije (Ur. l. RS, št. št. 15/13, 23/15 – popr. in 10/17), ki ureja pomiritveni postopek, kjer se opravi razgovor vodje policijske enote s pritožnikom, ki se je pritožil zoper delo policista (podrobneje gl. člena 149 in 150). Nadalje, Zakon o socialnem varstvu (Ur. l. RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg in 31/18 – ZOA-A; gl. 92. člen) dopušča dogovor o trajanju, vrsti in načinu zagotavljanja storitve. Zakon o pacientovih pravicah (Ur. l. RS, št. 15/08 in 55/17; gl. 71., 72. člen) ureja mediacijski postopek med pacientom in izvajalcem storitev. Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/04; gl. 16. člen) ureja kot obliki ARS pogajanja in arbitražo, Zakon o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16 in 15/17 – odl. US; gl. 216. člen) pa določa, da v sporu med delavcem in delodajalcem posreduje inšpektor z namenom sporazumne rešitve spora.

4.3 Model mediacije v upravnih zadevah v slovenskem Zakonu o splošnem upravnem postopku *de lege ferenda*

ARS je v sodobni demokratični družbi pomemben koncept dobre uprave, skozi katerega se uresničujejo temeljne pravice, kot je pravica biti slišan. Tak način reševanja »sporov« omogoča, da oblast kot nosilec odločanja prizna stranke kot subjekte in ne le objekte javnega upravljanja, kar vodi k večji sprejemljivosti odločitev ter pomeni manj nadaljnjih sporov in prisile (Kovač, 2016, str. 69–97). S tem se odpira možnost razvoja proaktivne upravne kulture, ki razume upravni postopek kot orodje participativne družbe in omogoča opolnomočenje ljudi (Kovač, 2016, str. 69–97).

Po trenutno veljavnem ZUP lahko kot zametke ARS izpostavimo zlasti poravnavo ter možnost izdaje nadomestne odločbe zaradi pritožbe ali obnove (prim. Dragos & Neamtu, 2014). Vendar pa je poravnava tekom upravnega postopka možna le v razmerju med strankami z nasprotnimi interesi, ne pa v razmerju do javnega interesa. Prav tako je omejena uporaba nadomestne odločitve prek pravnih sredstev. Podobno tekom upravnega spora poznamo poravnavo in odpravo ali spremembo upravne odločbe (gl. Zakon o upravnem sporu, Ur. l. RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E; v nadaljevanju ZUS-1). Kljub temu, da stranki v upravnem sporu postaneta enakopravni glede na procesnopравни položaj, je cilj sodnega nadzora zasledovanje zakonitosti delovanja uprave. To pomeni, da bo prišlo do odprave ali spremembe izdane upravne odločitve le v primeru nezakonitosti, ne pa zaradi usklajevanja javnega in zasebnega interesa. Slovenska ureditev namreč izhaja iz germansko-avstrijske tradicije razumevanja upravnopravnega razmerja kot enostranskega, *ex iure imperio* odločanja o konkretnih posamičnih zadevah, tj. o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih s področja upravnega prava, s konkretnim posamičnim upravnim aktom, tj. z upravno odločbo. Pri tem uprava uporablja upravni postopek kot orodje za presojo morebitnih konfliktov med javnim in zasebnim interesom (Kovač, 2016, str. 69–97). Za slovensko pravno tradicijo je značilna stroga vezanost uprave na predpise, ko odloča o upravnih zadevah, tako v formalnem kot materialnem smislu. Upravni postopek se razume kot temeljno orodje zakonitosti in demokracije, ki ščiti šibkejšo stranko v razmerju do oblasti.

Vendar pa področja upravnega prava ne smemo razumeti kot statičnega, temveč gre za področje, ki je skladno z družbenimi spremembami in družbenim razvojem nenehno podvrženo spremembam. Razvoj javne uprave in posledično tudi upravnega postopka kot njenega temeljnega orodja odločanja se tako skozi čas premika od klasičnega hierarhičnega modela (t. i. Weberjanske javne uprave), prek vpeljave načel novega javnega menedžmenta s podjetniškim duhom in usmerjenostjo k uporabniku, novoweberjanske države

z uravnoteženjem varstva javnega interesa in zasebnih interesov, do konglomerata omenjenih teorij, ki prevladuje danes, tj. teorije dobre uprave kot dela dobrega javnega upravljanja (Kovač, Remic, Sever, 2015, str. 28–30). Koncept dobrega javnega upravljanja promovira participacijo, odzivnost in uspešnost, pri čemer upravni postopek razume kot orodje dialoga med oblastjo in ljudmi (Kovač, Remic, Sever, 2015, str. 30). Temeljna funkcija upravno-procesnih pravil je čim širša vključitev vseh legitimiranih udeležencev, zlasti pa sodelovanje uprave s strankami (Kovač, Remic, Sever, 2015, str. 32, 68). Ena izmed možnih participativnih oblik je tudi uporaba ARS v upravnih zadevah.

Dejstvo je, da z oblastnim odločanjem v upravnih zadevah organ posega in odloča o vsakodnevni življenjskih situacijah, ki ob nadrejeni vlogi javnega interesa pomembno vplivajo tudi na zasebne interese strank. Cilj moderne, k uporabniku usmerjene uprave bi zato moral preseči le »golo« zakonitost odločanja in stremeti k možni sporazumni rešitvi spora, ki omogoča »win-win« situacijo. Gre za razumevanje upravnega postopka v duhu dobre uprave kot orodja dialoga med oblastjo in ljudmi. To pomeni, da bi bil tudi na področju upravnih zadev možen sporazum med organom in stranko in ne zgolj med dvema nasprotnima strankama. Takšen način reševanja zadev zahteva proaktivno ravnanje uprave, ki išče rešitev za strankino situacijo v okviru spoštovanja javnega interesa. Uvedba ARS na področju upravnih zadev je primeren instrument za spodbujanje omenjenega načina. Izmed različnih oblik ARS je za upravne zadeve primerna zlasti mediacija kot »postopek, v katerem stranke prostovoljno s pomočjo nevtralne tretje osebe (mediatorja) skušajo doseči mirno rešitev spora« (3. čl. ZMCGZ). V luči razvoja slovenske upravne tradicije od strogega razmerja nad- in podrejenosti udeležencev upravnopravnih razmerij k možnim dopolnitvam procesnih pravil v duhu koncepta dobre uprave je v Tabeli 1 podan predlog takšne ureditve po ZUP *de lege ferenda*.

Glede na specifične upravnih zadev bi bilo treba pri vključitvi mediacije v ZUP upoštevati določene posebnosti. Zlasti je treba izpostaviti strogo vezanost na načelo zakonitosti (tj. vezanost na kogentne predpise) in zavezanost k transparentnosti. Kar pomeni omejeno načelo zaupnosti, ki je sicer značilno za mediacijo. V okviru načela varstva pravic strank in javnih koristi bi dodali dolžnost prizadevanja za sporazumno rešitev spora, če to izhaja iz narave zadeve in s tem ni ogrožen javni interes. To pomeni, da v določenih zadevah mediacija po naravi zadev ne bi bila možna (npr. azilne zadeve, zadeve, pomembne za sodno prakso, zadeve, v katerih nastopajo stranke z omejeno procesno sposobnostjo, zadeve o dejstvih glede pristojnosti) (Ristin, 2008, str. 6). Po potrebi bi se za postopek mediacije prilagodilo tudi temeljna načela materialne resnice, pomoči prava neveščki stranki in ekonomičnost postopka. Poleg obstoječih načel po ZUP pa bi se dodala izbrana,

za mediacijo značilna temeljna načela, kot so nepristranskost, sooblikovanje postopka in načelo vestnosti in poštenja. Prav tako bi se za potrebe upravnih zadev prilagodila in v ZUP vključila načela prostovoljnosti, zaupnosti in enakopravnosti strank (gl. Tabela 1; prim. Sever, 2014, 2017).

Postopkovno bi se institut mediacije lahko vključil kot eden izmed možnih razlogov za prekinitev postopka po 153. členu ZUP. Predlog za prekinitev bi lahko dala uradna oseba ali stranka tekom ugotovitvenega postopka do izdaje odločbe in tekom pritožbenega postopka do izdaje odločbe. Kot že poudarjeno, velja v mediaciji načelo nepristranskosti, zato bi kot mediator morala sodelovati druga uradna oseba, zaposlena pri organu, ki ne vodi spornega postopka. Za mediatorja bi moral sicer zakon predpisati tudi določene pogoje (npr. oseba z visokošolsko izobrazbo najmanj prve stopnje, opravljenim strokovnim izpitom iz ZUP, potrebnim specializiranim znanjem upravnega področja, ki je predmet upravne zadeve, ter splošna pogoja poslovne sposobnosti in nekaznovanosti ter znanja s področja mediacije) (gl. Tabela 1; prim. Sever, 2014, 2017).

Postopek bi se v primeru podanega predloga za mediacijo prekinil s sklepom za največ dva meseca. V primeru, da bi stranka in organ dosegla sporazum, bi se ta štel kot izvršilni naslov, organ pa bi izdal sklep o ustavitvi postopka (gl. Tabela 1). V primeru neuspele mediacije bi se postopek nadaljeval, organ bi o zadevi odločil z upravno odločbo čim prej oz. najkasneje v dveh mesecih. Sledila pa bi enako kot do sedaj možnost sodnega varstva v upravnem sporu.

Tabela 1: Predlog modela mediacije v slovenskem ZUP *de lege ferenda*

Uvodne določbe – temeljna načela	Dopolnitev 7. člena ZUP: načelo prizadevanja sporazumne rešitve spora, če to izhaja iz narave zadeve in s tem ni ogrožen javni interes. Po potrebi prilagoditi naslednja temeljna načela: načelo zakonitosti (stroga vezanost na kogentne predpise), materialne resnice, pomoči prava nevešči stranki in ekonomičnosti. Dodati izbrana temeljna načela mediacije: nepristranskost, sooblikovanje postopka, načelo vestnosti in poštenja. Po potrebi prilagoditi za upravne zadeve načelo prostovoljnosti, zaupnosti in enakopravnosti strank.
Stranke	Organ in stranka.

Tek postopka & v kateri fazi	153. člen ZUP: dodatni razlog prekinitve postopka zaradi napotitve na mediacijo. Rok za izdajo odločbe miruje (prim. tretji odstavek 153. člena ZUP). Predlog za prekinitve na pobudo uradne osebe ali predlog strank tekom ugotovitvenega postopka do izdaje odločbe in tekom pritožbenega postopka do izdaje odločbe. Postopek se prekine s sklepom za največ dva meseca.
Narok	Primerljivo po sedanjih določbah o ustni obravnavi (154. člen ZUP in nasl.). Razpis naroka in osebna prisotnost strank na naroku, sicer plačilo stroškov postopka.
Odločitev in izvršba	Sporazum (jasen in določen) kot izvršljiv naslov v obliki poravnave pred upravnim organom, organ izda sklep, s katerim postopek ustavi (prim. peti odstavek 137. člena ZUP).
Mediator	Seznam mediatorjev: oseba z visokošolsko izobrazbo najmanj prve stopnje, opravljenim strokovnim izpitom iz ZUP in potrebnim specializiranim znanjem upravnega področja, ki je predmet upravne zadeve, znanja s področja mediacije (+ splošna pogoja poslovne sposobnosti in nekaznovanosti).
V primeru neuspele mediacije	Postopek se nadaljuje in o zadevi odloči upravni organ čim prej, najkasneje v dveh mesecih, nato sodno varstvo v upravnem sporu.
Za katere upravne zadeve je uporabno	Davki; inšpekcijske zadeve; denacionalizacija (sicer že področni zakon napotuje na poravnavo); zadeve, kjer za stranko nastane obveza vračanja pridobljenih javnih sredstev (lahko tudi iz naslova socialnih zadev); odločanje na podlagi javnih pooblastil v različnih zbornicah, šolstvu, zdravstvu, na področju okoljskih zadev, telekomunikacij, zavodov za starejše oz. drugih socialnovarstvenih zavodov/določitev možnosti reševanja spora s pomočjo mediacije v področnem predpisu za posamezno področje v skladu s 3. členom ZUP.
Omejitve	Če iz narave zadeve izhaja, da ni možno pogajanje, zlasti v azilnih zadevah; ko so udeležene osebe z omejeno opravilno sposobnostjo; ko gre za pomembna pravna vprašanja.

Vir: Sever, 2014, str. 294–295; 2017, str. 42–43

Mediacijo je treba razumeti zlasti kot postopkovno orodje za rešitev materialnopravnega vprašanja. Njegova značilnost je usmerjenost k uporabniku. Stranka nastopa kot subjekt postopka, osebno sodeluje, lahko izraža želje, poglede. Spoštuje se njena prepričanja, ki jih lahko svobodno izraža, in ob spoštovanju javnega interesa upošteva tudi njene želje. To pomeni, da je možnost in čas, da se razišče in razjasni tudi ozadje nekega spora, stranka pa se ob tem čuti slišano. Posledično se večja zadovoljstvo in zaupanje strank,

kar pomeni manj pritožb oz. tožb. Na ta način se omogoča hitro in zakonito odločanje, ki je tudi kvalitetno, saj išče optimalno rešitev za obe strani. Posledično ARS pripelje do učinkovitejšega upravnega odločanja. Kljub temu, da trenutno veljavna ureditev splošnega upravnega postopka ne predvideva te možnosti, bi bilo treba preseči tovrstno pravno tradicijo z vključitvijo mediacije v ZUP *de lege ferenda*.

4.4 Zaključek

Področje upravnih zadev sodi na področje kogentnega prava, kjer se primarno varuje javni interes, za kar pa ni nujna prevelika normiranost oz. lahko poenostavitve vodijo v večjo upravno učinkovitost. Poleg oblastnega, enostranskega odločanja upravnih organov z izdajo odločbe tako ZUP kot tudi ZUS-1 poznata v tem smislu tudi poravnava kot možen sporazumen način reševanja sporov, toda le med nasprotnimi strankami, ne pa v razmerju med organom in stranko. Nadalje poravnava ne zadostuje za širok spekter situacij, ki se pojavijo tekom upravnih postopkov in terjajo pojasnitve strankam, zlasti da slednje razumejo situacijo, se čutijo slišane in razumljene (Kovač & Sever, 2018). Trend sodobne javne uprave se premika od strogega oblastnega odločanja v razmerju do strank v ustvarjalna partnerstva s strankami. Posledica takega pristopa je večja legitimnost javnih politik, kar bi moral biti cilj vsakokratne oblasti, saj to pomeni bolj zadovoljne državljane, manj pritožbenih in sodnih postopkov ter tudi nadaljnjo politično podporo volilnega telesa. Stranka v modernih upravnih sistemih ni objekt, temveč subjekt upravnega postopka. Organ skuša rešiti njen problem na način, ki je sprejemljiv tako za javni interes kot tudi za stranko. Gre za izraz temeljne ustavne pravice biti slišan, ki je ena izmed temeljnih pravic koncepta dobre uprave.

Procesno orodje, ki lahko temeljito prispeva k hitrejšemu, kakovostnejšemu, k uporabniku usmerjenemu upravnemu odločanju, je uvedba mediacije kot oblike ARS. Stranki se prek mediacije da možnost participacije na način, da lahko izraža svoje želje, poglede in prepričanja. Pri tem uradna oseba ves čas pazi na spoštovanje njenega dostojanstva ter skuša upoštevati njene želje, kolikor je to skladno z javnim interesom. Govorimo o razvoju proaktivne upravne kulture, ki strankam omogoča pravico biti slišan tudi prek raziskovanja ozadja spora. Nujen je torej premik od strogega koncepta nad- in podrejenosti, ki je značilen za upravno tradicijo v slovenskem prostoru, k partnersko usmerjeni javni upravi. To kažejo tudi izkušnje upravnih organov, npr. upravne enote v praksi že uporabljajo tudi »neformalne načine« preprečevanja in reševanja sporov v obliki pogovora in razjasnitve situacije. S takim, k uporabniku usmerjenim načinom se zmanjša število kasnejših pritožb oz. tožb in večja zadovoljstvo strank, hitreje zaključijo postopke in viša

zaupanje v javno upravo. Vsekakor pa, kot kažejo izkušnje, uradne osebe potrebujejo bolj določne pravne podlage in več znanj za tovrstne oblike reševanja sporov, ki so temelj sodobne dobre uprave v evropskem prostoru. Dejstvo je, da trenutno veljavni ZUP ne prepoveduje ARS, zato bi že sedaj v določenih primerih lahko prišla v poštev zlasti preventivna mediacija (Ristin, 2018), ki bi lahko pripomogla k temu, da spori sploh ne bi nastali oz. eskalirali ali celo prešli v pritožbe oz. tožbe. V ta namen bi bilo treba razviti ZUP in programe usposabljanja ter izobraziti določene uradne osebe, zaposlene pri organu, za mediatorje, ki bi vodili tovrstne mediacije in druge oblike ARS (Kovač & Sever, 2018).

ARS urejajo že akti EU (npr. direktiva o davčnih sporih) in nekateri področni zakoni, a bi za sistemski pristop in splošno nižjo stopnjo normiranosti kazalo prenoviti zlasti ZUP. Vsekakor bi bilo ob predvideni spremembi ZUP za naslednje obdobje treba razmisliti med drugim tudi o možnosti vključitve ARS med splošne določbe ZUP, ki bi zadostilo tako javnemu interesu kot tudi pravnim interesom strank, stranskih udeležencev in morebitnih tretjih oseb. Tak način reševanja upravnih zadev poznajo na primer na Nizozemskem, kjer je splošna regulacija pomenila zametek spremenjenega ravnanja uradnih oseb, ki so s pravno podlago tovrstne načine reševanja sporov tudi dejansko začele uporabljati v praksi (Kovač & Sever, 2018). Poleg tega regulacijo ARS tudi v upravnih zadevah že vrsto let spodbujajo tako mednarodne smernice kot tudi EU (gl. na primer Priporočilo Sveta Evrope o ARS med upravnimi oblastmi in zasebniki (REC(2001)9); Smernice CEPEJ o boljši uporabi priporočil o alternativah sodnemu reševanju sporov med upravnimi organi in posamezniki (CEPEJ (2007)15); Research Network on EU Administrative Law, 2014 ipd.), tako da je le še vprašanje časa, kdaj se bo Slovenija odločila stopiti v sodobni trend upravnega odločanja. Pri tem se je seveda treba zavedati, da ARS ni primerno v vseh upravnih razmerjih ali za vse stranke ter da mora primarno, v koliziji z zasebnim, vedno pretehtati javni interes, ki pa se lahko ob dani omejeni in namensko določeni diskreciji uradnih oseb ter ob njihovi pravni in metodološki usposobljenosti za ARS s fleksibilnim pristopom zavaruje še učinkoviteje. S tem bi se upravni postopki tudi poenotili z normodajnimi, kjer je Ministrstvo za javno upravo že razvilo vrsto oblik in podpornih gradiv za konzultacijo z javnostjo pri sprejemanju predpisov (Kovač & Sever, 2018).

Glede na navedeno bi bilo treba za naslednje obdobje razmisliti o pripravi posodobitev upravnega procesnega prava z novim ZUP, ki naj vključi tudi možnost uporabe ARS v upravnih zadevah, kot je predvideno tudi že s Strategijo razvoja javne uprave 2015–2020.

Viri in literatura

- Barnes, J. (2010). *Towards a third generation of administrative procedure*. V: Rose-Ackerman, S., Lindseth, P. L. (Eds.). *Comparative Administrative Law*. Northampton, Cheltenham: E. Elgar.
- Dragoš, D. C. (ur.), & Neamtu, B. (ur.) (2014). *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Berlin; Heidelberg: Springer.
- Flis, K. (2015). *Mediacija v upravnih zadevah: (magistrsko diplomsko delo)*. Pravna fakulteta v Ljubljani.
- Hari Perovt, E., & Berginc Cigoj, T. (2014). *Prenova postopka izdaje gradbenega dovoljenja v luči prenove splošnega upravnega postopka – izzivi prihodnosti. XXI. Dnevi slovenske uprave*, Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P., & Sever, T. (2018). *Priprava internih predlogov fokusnih skupin s XXV. Dnevov slovenske uprave 2018 za resorna ministrstva*.
- Kovač, P. (2016). *Izzivi alternativnega reševanja sporov v upravnih razmerjih v Sloveniji in širše. Zbornik znanstvenih razprav*, 76, 69–97, 270–271.
- Kovač, P., Rakar, I., Remic, M. (2012). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 2, 120 vprašanj iz prakse z odgovori in sodno prakso ter z uvodno študijo*. Ljubljana: Uradni list.
- Kovač, P., Remic, M., Sever, T. (2015). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 3 v posebnih upravnih postopkih, 90 vprašanj z odgovori, sodno prakso in uvodno študijo o enakem varstvu pravic na področjih socialne varnosti, šolstva, prostora in gradenj, notranjih zadev ter davčnega in inšpekcijskega nadzora*. Ljubljana: Uradni list.
- Research Network on EU Administrative Law. 2014. *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*.
- Ristin, G. (2018). *XXV. Dnevi slovenske uprave 2018, Fokusna skupina: Alternativno reševanje sporov v upravnih zadevah*.
- Ristin, G. (2008). *Mediacija v upravnih zadevah. XV. Dnevi slovenske uprave 2008, elektronski vir*, Ljubljana: Fakulteta za upravo, 1–9.
- Sever, T. (2017). *Izhodišča modernizacije upravnega odločanja avtoritativnih organov - uravnoteženje učinkovitosti in demokratičnosti*. V: Aristovnik, A. (ur.), Kovač, P. (ur.). *Izzivi demokratične in učinkovite oblasti: izbrani vidiki delovanja avtoritativnih organov slovenske javne uprave*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
- Sever, T. (2014). *Pravno varstvo odločanja v razumnih rokih v upravnih zadevah*. Doktorska disertacija. Evropska pravna fakulteta.

ANALIZA UPORABE FACEBOOKA V IZBRANEM VISOKOŠOLSLEM ZAVODU

Tina Jukić, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

POVZETEK

V prispevku je analizirana interakcija Facebook strani Fakultete za upravo s svojimi sledilci in drugimi uporabniki Facebooka. Analiziranih je 23 kazalnikov, ki jih za vse poslovne strani meri Facebook. V analizo so vključene vrednosti kazalnikov, zbrane v obdobju od 1. 1. do 31. 3. 2018. Analiza je pokazala solidno komunikacijo fakultete s svojimi deležniki s priložnostmi za izboljšave zlasti pri frekvenci in tipu objav.

Ključne besede: *družbeni mediji, Facebook, visokošolski zavod, Slovenija*

ABSTRACT

Analysis of Facebook Usage in Selected Higher Education Institution

The paper analyzes the interaction of the Facebook page of the Faculty of Administration with its followers and other Facebook users. There are 23 indicators observed that are measured by Facebook for all business pages. The analysis includes the values of indicators collected from 1 January to 31 March 2018. The analysis revealed solid communication between the faculty and its stakeholders with opportunities for improvement, especially in the frequency and type of publications.

Keywords: *social media, Facebook, higher education institution, Slovenia*

5.1 Uvod

Število uporabnikov družbenih medijev nenehno narašča – v letu 2010 jih je bilo skoraj milijarda, v letu 2017 že skoraj 2,5 milijarde (Statista, 2018a). Zato tudi ne preseneča, da so se uporabnikom (fizičnim osebam) relativno hitro na platformah družbenih medijev pridružila tudi podjetja, ki so tovr-

stne platforme prepoznala kot izjemno dobrodošel (dodaten) oglaševalski prostor in konkurenčno prednost (Singla in Durga, 2015).

Tudi trg visokošolskega izobraževanja je postal izjemno konkurenčen – priča smo nenehnemu naraščanju števila visokošolskih organizacij oz. študijskih programov¹ ob hkratnem nižanju števila študentov². Družbeni mediji so tako, podobno kot v zasebnem sektorju, ki je že po naravi podvržen tržnim razmeram, zelo relevantna marketinška praksa tudi v visokošolskem prostoru (Rutter et al., 2016). »Visokošolsko izobraževanje ustvarja zdravo skupnost, prisotnost univerze na družbenih medijih pa predstavlja pomembno razširitev te skupnosti« (Digital Marketing Institute, 2018). Zato univerze in fakultete po vsem svetu pripravljajo in izvajajo strategije družbenih medijev z namenom povezovanja s študenti, starši, potencialnimi bodočimi študenti, zaposlenimi itd. (Digital Marketing Institute, 2018). Univerza Princeton, denimo, je prisotna na Facebooku, Twitterju, Instagramu, LinkedInu ter Snapchatu (Princeton University, 2018).

A komuniciranje preko družbenih medijev predstavlja za visokošolske organizacije posebno velik izziv, predvsem zaradi heterogenih skupin deležnikov, ki naj bi jih (tudi preko družbenih medijev) naslavljala sleherni visokošolska organizacija: obstoječi študentje, (potencialni) bodoči študentje, diplomanti, (potencialni) naročniki svetovalnih ali raziskovalnih storitev ipd. Ker temeljno dejavnost sleherne visokošolske organizacije predstavlja izobraževanje, katerega ciljno skupino predstavlja zlasti mlajša populacija, ki je na družbenih medijih najbolj aktivna, je ustrezna strategija nastopa na družbenih medijih nujna za vsak visokošolski zavod, ki se sooča z izzivi, povzročenimi z zgoraj omenjenima dejavnikoma (večanje števila študijskih programov ob hkratnem zmanjševanju števila študentov).

Namen pričujočega prispevka je ovrednotiti uporabo družbenega omrežja Facebook v izbranem visokošolskem zavodu – na Fakulteti za upravo. S tem v povezavi prispevek zasleduje naslednje cilje:

- opredeliti pojem družbenih medijev in ga razmejiti od sorodnih družbenih omrežij;
- analizirati uporabo družbenih medijev med fizičnimi in pravnimi osebami;
- analizirati podatke o uporabi Facebooka v izbranem visokošolskem zavodu in na tej osnovi;

1 V letu 2002/2003 je študijske programe izvajalo 12 samostojnih visokošolskih zavodov in 2 univerzi, v letu 2010 pa 30 samostojnih visokošolskih zavodov in 5 univerz (ReNPVŠ11-20, Uradni list RS št. 41/2011).

2 V Sloveniji se je število vpisanih v terciarno izobraževanje znižalo iz 97.706 v letu 2013 na 79.547 v letu 2017 (Eurostat, 2018).

- podati predloge za nadaljnjo komunikacijo fakultete s svojimi deležniki na Facebooku.

Raziskovalno vprašanje, na katerega prispevek išče odgovor, je: Kakšna je komunikacija Fakultete za upravo s svojimi deležniki na Facebooku?

Analiza uporabe Facebooka je bila izvedena na osnovi podatkov (t. i. Facebook analitike), ki jih platforma zbira za vse strani v lasti organizacij (t. i. poslovne Facebook strani). Dodatni izračuni so bili izvedeni v orodju Excel.

V naslednjem poglavju sta predstavljena pojma družbeni mediji in družbena omrežja, predstavljeni so podatki o uporabi družbenih omrežij ter tudi ključne karakteristike Facebook algoritma EdgeRank. V tretjem poglavju je predstavljena analiza uporabe Facebooka v izbranem visokošolskem zavodu, tj. na Fakulteti za upravo. V zadnjem poglavju so ovrednoteni rezultati analize in podane sklepne misli.

5.2 O družbenih medijih

5.2.1 Opredelitev družbenih medijev in družbenih omrežij

V praksi (pa tudi v literaturi) se pojma družbeni mediji in družbena omrežja pogosto zamenjujeta oziroma uporabljata kot sinonima. Analiza, opravljena s pomočjo orodja Google Trends (Google Trendi), sicer pokaže, da je v zadnjih petih letih v svetovnem merilu na spletu bistveno bolj popularen pojem družbeni mediji (ang. social media, na spodnji sliki modra krivulja), medtem ko so družbena omrežja/družbeno mreženje (ang. social networking, na spodnji sliki rdeča krivulja) redko iskana³.

Slika 1: Zanimanje za iskanje pojmov »social media« in »social networking« v svetovnem spletu v zadnjih petih letih



Vir: Google LLC (2018)

Pred razmahom interneta se je v kontekstu komuniciranja/obveščanja izraz mediji« uporabljal zlasti v besedni zvezi »množični mediji« (t. i. publicistična konotacija), ti pa so predstavljali televizijo, radio in časopisje – za slednje

³ »Številke predstavljajo zanimanje za iskanje glede na najvišjo točko na grafikonu za dano območje in čas. Vrednost 100 pomeni najvišjo priljubljenost izraza, vrednost 50 pomeni, da je izraz polovico toliko priljubljen, vrednost 0 pa pomeni, da za ta izraz ni bilo dovolj podatkov« (Google LLC, 2018).

je bila značilna komunikacija ena proti mnogo (ang. one-to-many communication) z namenom informiranja množic. Burke (2013) meni, da je tudi v kontekstu spleta 2.0 na družbene medije treba gledati kot na komunikacijo ena proti mnogo, pri čemer upravljaavec profila na družbenem mediju skrbi za objavo (medijskih) vsebin; kljub temu, da drugi uporabniki te vsebine lahko komentirajo, všečkajo in delijo, primarni namen družbenih medijev ni povezovanje uporabnikov. Takšni opredelitvi sledita tudi Kaplan in Haenlein (2010, str. 61), ki pravita, da družbeni mediji predstavljajo »skupino internetnih aplikacij, osnovanih na ideoloških in tehnoloških temeljih spleta 2.0, ki omogočajo kreiranje in izmenjavo vsebin, pripravljenih s strani uporabnikov.«

Družbena mreža oz. omrežje, po drugi strani, predstavlja mrežo posameznikov (npr. prijateljev, znancev in sodelavcev), povezanih preko medosebnih odnosov, pa tudi spletno storitev ali spletišče, preko katerega uporabniki vzpostavljajo in vzdržujejo medsebojne odnose (Social network, n. d.). Primarni namen družbenih omrežij je torej povezovanje uporabnikov, ne objavljanje vsebin.

Slovar informatike (Islovar) družbeno omrežje opredeljuje kot »skupino ljudi, ki jih povezujejo skupni interesi in aktivnosti« (Družbeno omrežje, n. d.), družbene medije pa kot »medije, ki se uporabljajo za izmenjavo novic, mnenj, izkušenj med uporabniki« (Družbeni mediji, n. d.). Opredelitvi nakazujeta potencialno prekrivanje pojmov, pri čemer družbeni mediji predstavljajo širši pojem od družbenih omrežij oz. lahko celo vključujejo (tudi) slednja.

Tudi Lah (2010) na družbene medije gleda kot na krovni pojem, ki združuje različna orodja (Slika 2); slednja razvršča v štiri temeljne skupine, pri čemer družbena omrežja predstavljajo eno od teh skupin (poleg orodij za komuniciranje in objavo vsebin, orodij za sodelovanje in orodij za delitev oz. skupno rabo vsebin). Tudi nekateri drugi avtorji pojmujejo družbene medije kot širši pojem, ki vključuje tudi družbena omrežja. Tako denimo Criado et al. (2013, str. 320) družbene medije (v kontekstu javne uprave) razumejo kot tehnologije, ki pospešujejo/spodbujajo povezovanje z občani, podjetji in drugimi organizacijami.

Slika 2: Kategorije orodij družbenih medijev

<p>Orodja za komuniciranje in objavo vsebin</p> <ul style="list-style-type: none"> - Spletni dnevniki (angl. blog): WordPress, Blogger, ExpressionEngine, LiveJournal itd. - Mikroblogi (angl. microblogging): Twitter, Google Buzz, Foursquare, Posterous itd. 	<p>Orodja za sodelovanje</p> <ul style="list-style-type: none"> - Spletno soustvarjanje (angl. wiki): Wikipedia, Wikimedia, PBworks, Wikia itd. - Družbeno označevanje (angl. social bookmarking/tagging): Delicious, Diigo itd.
<p>Orodja za delitev/skupno rabo vsebin</p> <ul style="list-style-type: none"> - Skupna raba video zapisov (angl. videos sharing): YouTube, Vimeo, Metacafe, Openfilm, Blip.tv itd. - Skupna raba fotografij (angl. picture sharing): Flickr, Photobucket, Picasa, Zoomr, Smugmug itd. - Skupna raba hiperpovezav (angl. links sharing): Digg, del.icio.us, StumbleUpon itd. - Skupna raba glasbenih zapisov (angl. music sharing): Last.fm, MySpace Music, ReverbNation.com, ShareTheMusic itd. - Skupna raba predstavitev (angl. presentation sharing): scribd, SlideShare itd. 	<p>Orodja za družbeno mreženje</p> <ul style="list-style-type: none"> - Družbena omrežja (angl. social networking): Facebook, MySpace, LinkedIn, Hi5, Ning itd.

Vir: Lah (2010)

Iz zgoraj zapisanega lahko povzamemo dva vidika opredelitve (in razmejitve) pojmov družbenih medijev in družbenih omrežij. Pri prvem je izhodišče primarni namen orodja: povezovanje ljudi ali sporočanje/objavljanje vsebin⁴. Pri drugem pa je izhodišče, da (spletna) družbena omrežja predstavljajo eno od skupin družbenih medijev, katerih namen je lahko objava vsebin, družbeno mreženje idr. Prispevek je osnovan na slednjem.

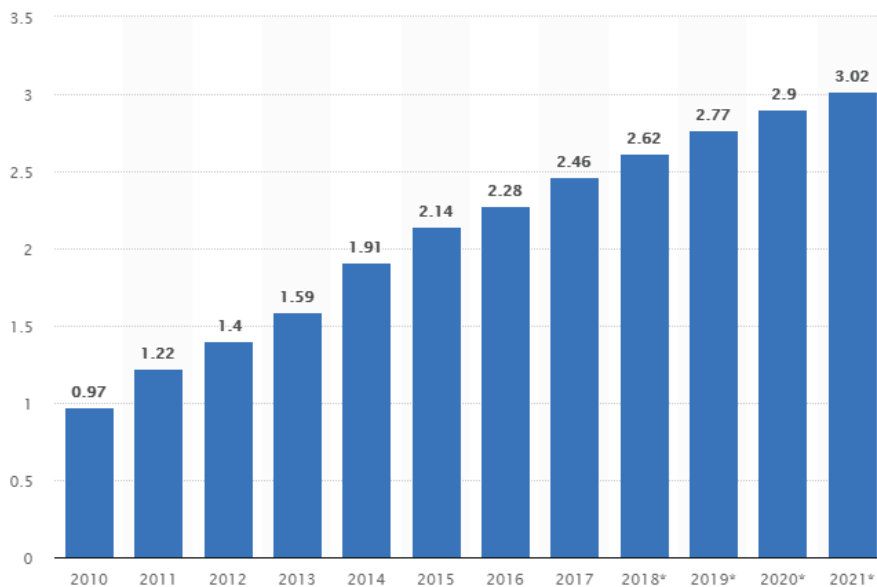
5.2.2 Uporaba družbenih medijev

Kot prikazuje spodnji grafičkon, je v svetovnem merilu število uporabnikov družbenih medijev naraslo z 0,97 milijarde v letu 2010 na 2,46 milijarde v letu 2017, projekcije pa kažejo, da se bo do leta 2021 to število povzpelo na tri milijarde. Facebook je najpogosteje uporabljan⁵ – ima 2,2 milijardi uporabnikov, Instagram jih ima milijardo (Statista, 2018b).

4 Po tej opredelitvi npr. Facebook in LinkedIn predstavljata družbeni omrežji, Snapchat, Twitter, YouTube idr. pa družbene medije.

5 Z vidika dosega vsebin ima tako velik potencial, obenem pa to pomeni tudi prenasičenost (plačanih in neplačanih) vsebin in toliko večjo potrebo po vsebinah z dodano vrednostjo. Med upo-

Slika 3: Uporabniki družbenih medijev v svetu 2010–2017 s projekcijo do 2021 (v milijardah)



Vir: Statista (2018a)

V Sloveniji je v prvem četrtletju leta 2017 45 % uporabnikov interneta sodelovalo na družbenih medijih (SURs, 2017). Podrobnejši podatki za Slovenijo kažejo največje število uporabnikov Facebooka, sledjo mu Twitter, Instagram in LinkedIn (Tabela 1). V letu 2016 je imelo Facebook profile 833.500 Slovencev, vsakodnevnih uporabnikov je bilo 594.500. Na te podatke je treba gledati z določeno mero distance, saj so bili izmerjeni na podlagi vzorca, ki je vključeval 9.798 anketirancev.

rabniki prevladujejo tisti v starostni skupini 18–29 (84 % vseh) in 30–49 let (79 %), veliko je tudi starejših – 60 % je starih od 50 do 64 in 5 % je starejših (Ahmad, 2014).

Tabela 1: Število uporabnikov družbenih medijev v Sloveniji v letu 2016

	Imajo svoj profil	Uporabljajo na tedenski ravni	Uporabljajo vsak dan
Facebook	833.500	767.500	594.500
Twitter	206.500	100.000	33.000
Instagram	180.500	126.500	62.000
LinkedIn	135.500	59.000	11.000
Snapchat	128.000	106.000	66.500
Pinterest	100.000	57.500	16.500
Tumblr	36.000	15.000	5.500
Flickr	17.500	5.500	> 1.000
Tinder	15.000	8.000	5.000
Forsquare	9.000	2.500	1.000
Swarm	4.500	1.500	> 1.000

Vir: Valicon (2016)

Velik trženjski potencial družbenih medijev so prepoznala tudi slovenska podjetja, saj je v storitvenih dejavnostih kar 56 % takih, ki imajo na platformah družbenih medijev svoj profil⁶ (SURS, 2017). Najpogostejši razlog za uporabo družbenih medijev je oglaševanje⁷ (70 %), 43 % poslovnih uporabnikov družbenih medijev v Sloveniji pa se tovrstnih orodij poslužuje za komuniciranje s strankami.⁸

Glede na izrazito konkurenčno okolje, v katerem danes delujejo (tudi) slovenske univerze in fakultete kot njihove članice, je tudi za njih zelo smiselna priprava (in izvajanje) strategije uporabe družbenih medijev (opredelitev ciljev nastopa na družbenih medijih, kanalov, kjer bodo aktivne, vsebinskega in terminskega načrta objav na družbenih medijih ipd.).

5.2.3 Facebookov algoritem za razvrščanje vsebin – EdgeRank

Izjemno visoko število zasebnih in poslovnih uporabnikov Facebooka je povzročilo, da uporabniki pri vstopu na Facebook v osrednjem prikazu novice oz. na zidu⁹ (ang. news feed) na zaslon dobijo tudi številne objave, ki so za njih nezanimive in ne spodbujajo interakcije z drugimi uporabniki (kar je bil na začetku osnovni namen lansiranja). Gre za različne trženjske vsebine,

6 45 % vseh podjetij z najmanj 10 zaposlenimi.

7 Razvoj celostne podobe podjetja, trženje izdelkov ali storitev, njihovo lansiranje ipd. (SURS, 2017).

8 Npr. pridobivanje mnenj ali za odgovarjanje na mnenja ali vprašanja strank (SURS, 2017).

9 Gre za sintezo dogajanja (objav) v zadnjem času.

lažne novice (ang. fake news) in druge objave, v katerih uporabniki ne prepoznajo dodane vrednosti.

Vsebina, ki se posameznemu uporabniku Facebooka prikaže v osrednjem prikazu novic, je določena s Facebook algoritmom EdgeRank. Edge (slov. rob) predstavlja vsak dogodek, ki se zgodi na Facebooku, pri čemer je ta mišljen v najširšem pomenu besede (objava vsebine, komentiranje vsebine, všečkanje vsebine, delitev vsebine, označevanje prijateljev v vsebinah ipd.) – vsaka aktivnost, ki jo naš Facebook kontakt izvede na Facebooku, ima potencial, da se prikaže v našem osrednjem prikazu novic kot zgodba – in vsaka taka aktivnost predstavlja rob oz. »edge«. EdgeRank algoritem torej te zgodbe/aktivnosti rangira na osnovi predvidevanj o tem, katere vsebine bodo posameznemu uporabniku zanimive (Widman, 2018). Algoritem se konstantno spreminja, saj zasleduje cilj uporabnikom prikazati relevantne vsebine, na katere se bodo ti tudi odzvali (npr. z všečki, komentarji, delitvami objav ipd.).

Zadnje večjo posodobitev je EdgeRank algoritem doživel v začetku leta 2018, ko je idejni oče Facebooka Mark Zuckerberg napovedal med novicami več vsebin prijateljev, sorodnikov in skupin, torej manj javnih vsebin, kamor se uvrščajo objave podjetij, blagovnih znamk in medijev oz. več javnih vsebin, ki spodbujajo smiselne interakcije med uporabniki Facebooka (med drugim tudi video objave v živo, ang. »Facebook live«) (Zuckerberg, 2018).

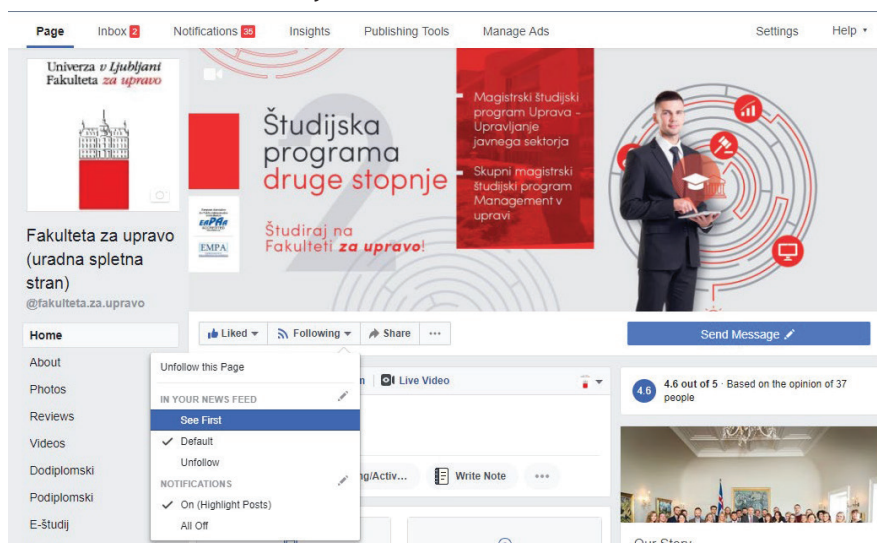
Podrobnosti algoritma javnosti niso znane, so se pa v praksi izoblikovale nekatere smernice, ki so se (zlasti v zasebnem sektorju) izkazale kot uspešne, med njimi denimo:

- objava video vsebin (vključno s predvajanjem v živo¹⁰, ang. »Facebook live«), saj le-te v primerjavi z drugimi tipi vsebin praviloma spodbudijo večjo stopnjo vključenosti uporabnikov;
- pozivanje sledilcev, da na naši Facebook strani pri sledenju označijo prikaz naše strani kot prve (Slika 4) (Epic, 2018);
- prenehanje umetnega spodbujanja vključenosti uporabnikov s pozivi, kot so »všečkaj«, »deli«, »označi prijatelja« ipd.) (Vogrinc, 2018);
- objavljanje vsebin, ki bodo uporabnike spodbudile h komentiranju (vključno k odgovorom na komentarje), deljenju in reagiranju (Tien, 2018);
- spodbujanje zaposlenih, da delijo vsebino naše Facebook strani (ang. employee advocacy) (Barnhart, 2018);

¹⁰ Zlasti pri video predvajanju v živo naj bi bila vključenost uporabnikov (ang. engagement) kar šestkrat višja, kar obeta boljši organski doseg objav (Vogrinc, 2018).

- objavljanje čim manjšega števila objav, ki so zgolj povezave na vsebine zunaj Facebook platforme (Barnhart, 2018);
- ožanje ciljne javnosti objav (ang. targeting) glede na demografske podatke in/ali druge karakteristike¹¹ (Barnhart, 2018) – možnost, ki jo je treba vklopiti ročno v nastavitvah Facebook strani;
- vodenje koledarja objav, ki vključuje tudi uro objave – nekateri podatki kažejo, da je na Facebook strani izobraževalnih organizacij najbolje objavljati med torkom in četrtkom med 11. in 17. uro (York, 2018);
- vključevanje sponzoriranih objav (Barnhart, 2018);
- povezovanje z uporabniki preko Facebook skupin (Tien, 2018) itd.

Slika 4: Nastavitve sledenja Facebook strani



Vir: Facebook stran Fakultete za upravo (2018)

5.3 Uporaba družbenega omrežja Facebook v izbranem visokošolskem zavodu

5.3.1 Metodološki okvir

Analiza je opravljena na primeru Fakultete za upravo, ki je članica Univerze v Ljubljani. Pod drobnogledom je Facebook kot družbeni medij z največjim številom uporabnikov v Sloveniji in svetu. Podatke zbira Facebook za vse poslovne strani; gre za t. i. Facebook analitiko, ki pa jo številne organizacije (tudi zasebne) podcenjujejo oz. ne izkoriščajo moči podatkov za nadaljnje

¹¹ To sicer avtomatično pomeni manjši doseg, a hkrati povečuje možnost interakcije/vključenosti uporabnikov (Barnhart, 2018).

marketinške taktike. Analiza je bila opravljena za obdobje od 1. 1. 2018 do 31. 3. 2018.

Facebook zbira analitiko na treh ravneh:

- na ravni strani,
- na ravni objav in še posebej
- na ravni video objav.

Pod drobnogledom so bili podatki o dogajanju na strani in podatki o objavah (ang. posts). Na ravni strani lahko opazujemo vrednosti več kot 50 različnih kazalnikov¹², večino na dnevni, tedenski in 28-dnevni ravni. V analizo so bile vključene dnevne vrednosti osmih kazalnikov:

- število sledilcev (tistih, ki so všečkali Facebook stran Fakultete za upravo),
- povprečno število novih sledilcev/dan,
- povprečno število tistih, ki so nehali slediti strani/dan,
- povprečno število vključenih (ang. engaged) uporabnikov/dan,
- povprečen celoten dnevni doseg strani oz. vseh njenih vsebin/dan,
- povprečen dnevni organski (neplačani) doseg,
- povprečno število negativnih povratnih informacij na strani (ang. negative feedback).

Tudi na ravni objav ponuja Facebook veliko število kazalnikov, pri čemer so v prispevku pod drobnogled vzeti naslednji:

- število objav Fakultete za upravo v opazovanem obdobju,
- tipi objav (status, slika, povezava),
- celoten doseg objav,
- organski doseg objav,
- plačani doseg objav,
- doseg sledilcev strani,
- vsi prikazi objav,
- organski prikazi objav,
- plačani prikazi objav,
- prikazi objav sledilcem,
- všečkanje objav,

¹² Tako veliko število kazalnikov je tudi rezultat tega, da se v nekaterih primerih kazalnik meri na populaciji vseh uporabnikov ter (ločeno) na ravni edinstvenih (ang. *unique*) uporabnikov. Osem kazalnikov se nanaša na objave (angl. *posts*) in bodo predstavljeni ločeno – v okviru analitike na ravni objav.

- komentiranje objav,
- delitev objav,
- število ogledov slik v objavah,
- število klikov na povezave v objavah,
- število drugih klikov v objavah.

5.3.2 Predstavitev rezultatov

5.3.2.1 Število sledilcev

Na dan 15. 8. 2018 ima Facebook stran Fakultete za upravo 3.207 sledilcev. Za primerjavo – Ekonomska fakulteta jih ima 15.836, Fakulteta za družbene vede pa 6.647. Če te podatke primerjamo s številom študentov v študijskem letu 2017/18¹³, lahko zaključimo, da so velike razlike v številu sledilcev povsem skladne z razlikami v številu vpisanih študentov, ki predstavljajo eno poglobitvinih ciljnih skupin Facebook komunikacije fakultet.

Na dan je Facebook stran fakultete v opazovanem obdobju prejela v povprečju 1,8, izgubila pa 1,5 sledilca.

5.3.2.2 Interakcija s sledilci in drugimi Facebook uporabniki

V opazovanem obdobju je imela stran Fakultete za upravo v povprečju 92 vključenih uporabnikov na dan (ang. engaged users) – gre za uporabnike, ki so bili s stranjo na kakršenkoli način v interakciji: z všečki, komentarji, delitvami ali kakršnimi koli kliki na objave Fakultete za upravo.

V povprečju so se vsebine Facebook strani prikazale 3.245 uporabnikom na dan – gre za vse tipe vsebin, od objav fakultete, oglasov, do prijav na lokaciji fakultete (ang. check-ins). Če izvzamemo oglase, so vsebine fakultetne strani dosegle 762 uporabnikov (gre za t. i. organski doseg)¹⁴.

V opazovanih treh mesecih je stran fakultete prejela 14 negativnih povratnih informacij (ang. negative feedback). Med slednje sodijo skrivanje posameznih objav, skrivanje vseh objav fakultete, prijavljanje neželenih vsebin (ang. spam) in prenehanje sledenja strani (ang. page unlikes).

¹³ Fakulteta za upravo 996, Ekonomska fakulteta 4.608, Fakulteta za družbene vede 2.120 (Univerza v Ljubljani, 2018).

¹⁴ Pri tem velja opozoriti na naslednje: Facebook v povezavi z dosegom ponuja naslednje podatke: celoten doseg, organski doseg, plačani doseg in viralni doseg. Ni povsem jasno, kako so ti kazalniki med seboj ločeni, saj vrednosti celotnega dosega ne predstavljajo vsote preostalih omenjenih tipov dosegov.

5.3.2.3 Analiza objav

5.3.2.3.1 Frekvenca, doseg in prikaz objav

V opazovanem obdobju je bilo na strani fakultete objavljenih 66 objav, kar predstavlja manj kot eno na dan (0,7). Čeprav ne obstaja univerzalno pravilo o zaželenem številu objav, sinteza ugotovitev iz prakse pravi, da naj ne bi pristali na manj kot eno do dve objavi na dan (Socialreport, 2018). Kot kaže Tabela 2, je dobra polovica objav vključevala sliko, 36 % objav povezave na spletišča, 12 % pa le besedilo (t. i. objava statusa).

Tabela 2: Število in tipi objav na Facebook strani Fakultete za upravo v obdobju od 1. 1. do 31. 3. 2018

Tip objav	Število	%
Status	8	12
Slika	34	52
Povezava	24	36
Skupaj	66	100

Vir: Lasten izračun

Tabela 3 prikazuje podatke o dosegu in prikazih objav fakultete v opazovanem obdobju. Doseg (ang. reach) predstavlja število individualnih oz. edinstvenih (ang. unique) uporabnikov, ki so objavo videli v osrednjem prikazu novic oz. na zidu (ang. news feed) (York, 2018). Podatek o prikazu (ang. impression) pa pove, kolikokrat se je neka vsebina (objava) prikazala uporabnikom. Če torej sledilec Facebook strani Fakultete za upravo vidi objavo fakultete v osrednjem prikazu novic, nato pa ponovno, ko je nekdo od njegovih Facebook prijateljev delil to objavo, potem to šteje kot en doseg in dva prikaza (York, 2018).

Objave Fakultete za upravo so v opazovanem obdobju dosegle 999 uporabnikov; od tega je bilo 864 (86 %) takšnih, ki so Facebook stran fakultete tudi všečkali (Tabela 3). Podatki kažejo, da je bil ves doseg organski, kar pomeni, da se fakulteta ni posluževala sponzoriranih objav.

Največji doseg sta dosegli objavi, ki sporočata novice o fakultetni »mobilni sobi pobega«¹⁵. Gre za edini objavi, ki sta dosegli več kot 2000 uporabnikov Facebooka. Prva objava (Slika 5) je dosegla 2641, druga (Slika 6) pa 2580 uporabnikov. Več kot polovico dosega obeh objav predstavlja doseg tistih, ki sicer ne sledijo Facebook strani fakultete (56 % pri prvi in 52 % pri drugi

15 »Soba pobega je vrsta detektivske in avanturistične igre, ki poteka v prostoru, v katerem je zaklenjena skupina ljudi. Cilj igre je, da udeleženci v omejenem času s pomočjo reševanja ugank in medsebojnega sodelovanja poskušajo najti pot iz sobe. Soba pobega na Fakulteti za upravo je prirejena tako, da so povezave med njimi neposredno povezane z vsemi področji raziskovanja na fakulteti« (Fakulteta za upravo, 2018).

objavi). Obe objavi vsebujeta fotografije, kar predstavlja enega ključnih dejavnikov uspeha pri dosegu na Facebook omrežju. Hkrati so na obeh fotografijah zaposleni fakultete, kar dodatno spodbuja zблиževanje in povezuje z uporabniki Facebooka. Objavi, ki sta dosegli najmanjši doseg, sta tipa »status«, kar pomeni, da ne vsebujeta slik ali video vsebin. Tudi izračun povprečnega dosega objav glede na njihov tip (Tabela 4) pokaže, da imajo objave z vključenimi fotografijami največji doseg.

Facebook objave fakultete so se uporabnikom prikazale 1508-krat, od tega 1301-krat (86 %) sledilcem fakultetne Facebook strani.

Tabela 3: Doseg in prikaz Facebook objav Fakultete za upravo v obdobju od 1. 1. do 31. 3. 2018

	Število doseženih uporabnikov/prikazov objav
Celoten doseg	999
Organski doseg	999
Plačan doseg	0
Doseg sledilcev	864
Vsi prikazi	1508
Organski prikazi	1508
Plačani prikazi	0
Prikazi sledilcem	1301

Vir: Lasten izračun

Tabela 4: Povprečen doseg Facebook objav v obdobju od 1. 1. do 31. 3. 2018 Fakultete za upravo (n = 66)

Tip objav	Doseg
Status	467
Slika	1174
Povezava	927

Vir: Lasten izračun

Slika 5: Facebook objava Fakultete za upravo z največjim dosegom v obdobju od 1. 1. do 31. 3. 2018



Vir: Facebook stran Fakultete za upravo (2018)

Slika 6: Facebook objava Fakultete za upravo z drugim največjim dosegom v obdobju od 1. 1. do 31. 3. 2018



Vir: Facebook stran Fakultete za upravo (2018)

5.3.2.3.2 Vključenost uporabnikov v objave

Pri vključenosti (ang. engagement) uporabnikov v objave nas zanima, kolikokrat so objave všečkali, komentirali, delili, kliknili na povezave v objavah,

kliknili na druge elemente v objavah, si ogledali slike v objavah ali dali negativno povratno informacijo (skrili objave).

Podatke o všečkanju, komentiranju in delitvi objav prikazuje spodnja tabela (Tabela 5). V opazovanem trimesečnem obdobju so bile Facebook objave Fakultete za upravo všečkane 775-krat, kar predstavlja 12 všečkov na objavo. Največ (60) všečkov je prejela objava o izvedenem predavanju šefinje Protokola Republike Slovenije Ksenije Benedetti, ki sta ga organizirali Študentska organizacija in Študentski svet Fakultete za upravo; s 45 všečki ji sledi objava, ki je imela tudi največji doseg (Slika 5). Sedem objav (okoli 10 %) ni prejelo nobenega všečka; pri vseh gre za objave tipa »status«, ki so evidentno najmanj atraktivne.

Uporabniki so komentirali osem objav (12 %), in sicer z 21 komentarji. Od tega najpogosteje (petkrat) objavo, ki študente obvešča o lansiranju aplikacije FU Student, namen katere je pridobiti povratne informacije o kakovosti izvedbe pedagoškega dela na fakulteti. S po štirimi komentarji ji sledita objava o potrjenih najuspešnejših študentih v študijskem letu 2016/17 in objava o uvrstitvi fakultetne futsal ekipe v četrtfinale univerzitetne lige v dvoranskem nogometu.

V opazovanem obdobju so bile Facebook objave Fakultete za upravo deljene 40-krat; deljenih je bilo 22 objav (33 %). Največ delitev (7) je prejela objava, ki sporoča, kje se nahaja »mobilna soba pobega«, omenjena v prejšnjem razdelku (Slika 6).

Tabela 5: Interakcija uporabnikov s Facebook objavami Fakultete za upravo v obdobju od 1. 1. do 31. 3. 2018 (n = 66)

	Število interakcij	Povprečje/objavo
Všečkanje objav	775	12
Komentiranje objav	21	0,3
Delitev objav	40	0,6

Vir: Lasten izračun

Za izračun celotne vključenosti uporabnikov na Facebook strani Fakultete za upravo je bila uporabljena spodnja formula, pri kateri L predstavljajo vsi všečki objav, C komentarji na objave, S njihove delitve, F število sledilcev strani fakultete, P pa število vseh objav fakultete v opazovanem obdobju. Enaka formula je uporabljena v orodju Quintly, ki ponuja podrobno analitiko strani na družbenih medijih (Quintly, 2018). Izračunana vrednost interakcije na fakultetni Facebook strani je 0,39 %. Sicer je relativno težko postaviti splošno veljavno pravilo o vrednosti dobre interakcije v kontekstu visokošolskega izobraževanja, je pa vredno omeniti dva podatka za primerjavo: (1) povprečna

vrednost interakcije v zasebnem sektorju je 0,21 (Gottke, 2017) in (2) povprečna vrednost interakcije na vseh družbenih medijih v zadnjih 30 dneh na osmih ameriških fakultetah je 0,32 % (Rival IQ, 2018). Če upoštevamo število sledilcev Facebook strani fakultete ter število objav v izbranem obdobju, lahko zaključimo, da je stopnja interakcije na njeni strani relativno dobra – a tudi na račun relativno nizkega števila objav v opazovanem obdobju. Smiselno bi bilo spremljati tudi interakcijo na Facebook straneh drugih (sorodnih/konkurenčnih) fakultet, saj bi na ta način lahko dobili bolj oprijemljivo oceno našega stanja. To Facebook poslovnim uporabnikom omogoča.

$$E_{m,p} = \frac{(L_p + C_p + S_p)/F_p}{P_p}$$

Slike v objavah so si uporabniki ogledali 3709-krat. Največkrat so bile gledane slike z dogodka, na katerem je fakulteta gostila pevca Jana Plestenjaka (393-krat), slike s prej omenjenega izobraževanja, ki ga je izvedla Benedettijeva (313-krat), in slike z informativnega dne (276-krat).

Na povezave v objavah so Facebook uporabniki kliknili 779-krat, od tega daleč največkrat (223-krat) v objavi, ki obvešča, da je senat fakultete potrdil prejemnike priznanj za najuspešnejše študente – torej povezava, kjer so bile objavljene informacije o študentih.

3086-krat pa so uporabniki Facebooka kliknili na druge elemente v objavah Fakultete za upravo. Ti »drugi« klikli predstavljajo vse klike, ki niso kliki na slike, video vsebine ali povezave, npr. kliki na imena oseb v komentarjih, na število všečkov, klik na čas objave ipd. (Cohen, 2014). Tudi v tem primeru je bilo največ klikov pri objavi o aktivnostih »mobilne sobe pobega« (119), o izobraževanju, ki ga je izvedla Benedettijeva (115), in o aplikaciji FU Student (115).

5.4 Ovrednotenje rezultatov in zaključne misli

Družbeni mediji imajo vpliv na vsa področja našega življenja – delo, študij, zasebno življenje. Ker število uporabnikov družbenih medijev stalno narašča, na platformah družbenih medijev pa ti preživijo veliko časa, so se zasebne entitete na ta trend odzvale relativno hitro in si tako povečale svojo konkurenčno prednost.

Tudi univerze danes delujejo v izjemno konkurenčnem okolju, za katerega je značilno zniževanje števila študentov ob hkratnem povečevanju števila študijskih programov. Zato ne preseneča, da so tudi univerze in fakultete kot njihove članice pričele nagovarjati svojo ciljno javnost preko družbenih medijev.

V prispevku so bile analizirane vsebine in interakcije na Facebook strani Fakultete za upravo v izbranem trimesečnem obdobju. V prispevku smo iskali

odgovor na raziskovalno vprašanje »Kakšna je komunikacija Fakultete za upravo s svojimi deležniki na Facebooku?«. Če upoštevamo zgolj empirične podatke, lahko komunikacijo fakultete na družbenem mediju z največ uporabniki ovrednotimo kot solidno. Število sledilcev je zadovoljivo, če to primerjamo s sorodnima Ekonomsko fakulteto in Fakulteto za družbene vede. Kljub temu velja razmisliti, kako to število povečati (npr. promovirati Facebook stran na vseh dogodkih fakultete). Frekvenca objav je relativno nizka, kar sicer vpliva na relativno dobro stopnjo interakcije, ki se odvija na fakultetni Facebook strani. V povezavi z objavami velja najprej razmisliti o pripravi letnega koledarja vsebin, ki bo vključeval eno do dve objavi na dan, pri tem pa stremeti k pripravi objav, ki bodo:

- spodbujale vključenost uporabnikov (npr. z zastavljanjem vprašanj);
- razmisliti velja o plačanih objavah, in sicer tistih, ki so dosegle tudi dober organski doseg;
- prav tako velja razmisliti o ožanju ciljne javnosti objav (t. i. targetiranju), ki so omejene zgolj na javnost z določenimi demografskimi značilnostmi (npr. objave o informativnem dnevu v določenem kraju ipd.);
- ne nazadnje je smiselno vzpostaviti tesnejše sodelovanje z upravljavci Facebook strani Študentske organizacije Fakultete za upravo (zlasti kadar je namen doseči čim večji doseg objav v študentski populaciji – npr. delitev objav fakultete na Facebook strani Študentske organizacije).

Te smernice so uporabne za vse (javne in zasebne) organizacije. Za podrobnejši vpogled bi bilo smiselno vzeti podatke enega leta in preučiti tudi druge indikatorje, vrednosti katerih zbira in ponuja Facebook svojim poslovnim uporabnikom.

Ključen izziv v sleherni organizaciji, ki si ne more privoščiti kadrovskih virov, ki bi se posvečali zgolj digitalnemu marketingu (vključno komunikaciji preko družbenih medijev), je porazdelitev odgovornosti za pripravo vsebin. Zmotno je meniti, da je to področje, ki sodi zgolj v domeno služb za odnose z javnostmi; vzpostaviti je treba sistem, v katerem vsebine za objave na družbenih medijih prispevajo tudi zaposleni (in v kontekstu visokošolskega izobraževanja tudi študentje).

Viri in literatura

- Ahmad, I. (2014). SocialMedia 2014: User Demographics For Facebook, Twitter, Instagram and Pinterest. Pridobljeno 12. 12. 2016 s <http://www.digitalinformationworld.com/2014/10/social-media-user-demographics-linkedin-tumblr-facebook-and-more-infographic.html>.
- Burke, F. (2013). Social Media vs. Social Networking. Pridobljeno 10. 8. 2018 s https://www.huffingtonpost.com/fauzia-burke/social-media-vs-social-ne_b_4017305.html.

- Cohen, D. (2014). Post Clicks, Other Clicks Are Important Metrics for Facebook Page Admins, Too. Pridobljeno 10. 8. 2018 s <https://www.adweek.com/digital/post-clicks-other-clicks-are-important-metrics-for-facebook-page-admins-too/>.
- Criado, J. I., Sandoval-Almazan, R. in Gil-Garcia, J. R. (2013). Government innovation through social media. *Government Information Quarterly*, 30(4), 319–326.
- Digital Marketing Institute (2018). The Importance of Social Media in Higher Education. Pridobljeno 14. 8. 2018 s <https://digitalmarketinginstitute.com/blog/06-03-18-the-importance-of-social-media-in-higher-education>.
- Družbeni mediji (n. d.). V *Islovarju*. Pridobljeno 12. 8. 2018 s <http://www.islovar.org/islovar>.
- Družbeno omrežje (n. d.). V *Islovarju*. Pridobljeno 12. 8. 2018 s <http://www.islovar.org/islovar>.
- Epic (2018). Facebook je posodobil algoritem. Zdaj ste na vrsti vi in vaša vsebina. Pridobljeno 10. 8. 2018 s <https://www.agencijaepic.si/blog/facebook-nov-algoritem.html>.
- Eurostat (2018). Students enrolled in tertiary education by education level, programme orientation, sex, type of institution and intensity of participation. Pridobljeno 7. 11. 2018 s <https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/database>.
- Facebook stran Fakultete za upravo (2018). Pridobljeno 8. 8. 2018 s <https://www.facebook.com/fakulteta.za.upravo/>.
- Google LLC (2018). Google Trends. Pridobljeno 10. 8. 2018 s <https://trends.google.com/trends/>.
- Gottke (2017). Average Interaction Rate on Facebook: Industry Insights. Pridobljeno 26. 4. 2018 s <https://www.quintly.com/blog/2017/08/average-interaction-rate-facebook-industry-insights>.
- Kaplan, A. M. in Haenlein, M. (2010). Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media. *Business Horizons*, 53(1), 59–68.
- Lah, S. (2010). Družbeni mediji – zabava ali orodje? *Organizacija znanja*, 15(3), 100–108.
- Princeton University (2018). Domača spletna stran. Pridobljeno 13. 8. 2018 s <https://www.princeton.edu/>.
- ReNPVŠ11-20 - Resolucija o Nacionalnem programu visokega šolstva 2011–2020. Uradni list RS št. 41/2011.
- Rival IQ (2018). Higher Ed – Social Media Benchmarks. Pridobljeno 19. 8. 2018 s <https://www.rivaliq.com/explore/higher-ed-industry-benchmarks-2018/>.
- Rutter, R., Roper, S. in Lettice, F. (2016). Social media interaction, the university brand and recruitment performance. *Journal of Business Research*, 69(8), 3096–3104.
- Singla, M. L. in Durga, A. (2015). How Social Media Gives You Competitive Advantage? *Indian Journal of Science and Technology*, 8(S4), 90–95.
- Social network (n.d.). V *Merriam-Webster spletnem slovarju*. Pridobljeno 5. 6. 2016 s <https://www.merriam-webster.com/dictionary/social%20network>.

- Socialreport (2018). How Often Should You Post On Social Media? Pridobljeno 10. 8. 2018 s <https://www.socialreport.com/insights/article/115003574046-How-Often-Should-You-Post-On-Social-Media->.
- Statista (2018a). Number of social network users worldwide from 2010 to 2021 (in billions). Pridobljeno 26. 4. 2018 s <https://www.statista.com/statistics/278414/number-of-worldwide-social-network-users/>.
- Statista (2018b). Most popular social networks worldwide as of April 2018, ranked by number of active users (in millions). Pridobljeno 26. 4. 2018 s <https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>.
- SURS – Statistični urad Republike Slovenije (2017). Uporaba družbenih medijev in spletno oglaševanje v podjetjih z vsaj 10 zaposlenimi. Pridobljeno 5. 8. 2018 s <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6999>.
- Tien, S. (2018). How the Facebook Algorithm Works and How to Make it Work for You. Pridobljeno 7. 8. 2018 s <https://blog.hootsuite.com/facebook-algorithm/>.
- Univerza v Ljubljani (2018). https://www.uni-lj.si/o_univerzi_v_ljubljani/univerza_v_stevilkah/. Pridobljeno 8. 8. 2018 s https://www.uni-lj.si/o_univerzi_v_ljubljani/univerza_v_stevilkah/.
- Valicon (2016). Število uporabnikov Facebooka, Twitterja, Snapchata v Sloveniji/ Doseg in uporaba družbenih medijev. Pridobljeno 7. 8. 2018, s <https://www.had.si/blog/2016/06/23/valicon-stevilo-uporabnikov-facebook-a-twitterja-snapchata-v-sloveniji-doseg-in-uporaba-druzbenih-omrezij/>.
- Vogrinc, M. (2018). Bi se morali bati velikih sprememb Facebooka? Pridobljeno 6. 8. 2018 s <https://www.majamarketinglab.si/bi-se-morali-bati-velikih-sprememb-facebook-a/>.
- Widman, J. (2018). EdgeRank. Pridobljeno 7. 8. 2018 s <http://edgerank.net/>.
- York (2018). Reach vs Impressions: What's the Difference in Terms? Pridobljeno 11. 8. 2018 s <https://sproutsocial.com/insights/reach-vs-impressions/>.
- Zuckerberg (2018). Objava na Facebook profilu avtorja. Pridobljeno 9. 8. 2018 s <https://www.facebook.com/zuck>.
- Barnhart, B. (2018). 9 Effective Ways to Outsmart the Facebook Algorithm in 2018. Pridobljeno 13. 8. 2018 s <https://sproutsocial.com/insights/facebook-algorithm/>.
- Fakulteta za upravo (2018). Soba pobega FU. Pridobljeno 10. 8. 2018 s <https://www.sobapobega-fu.si/>.
- Quintly (2018). Calculating Interaction Rate. Pridobljeno 26. 4. 2018 s <https://support.quintly.com/hc/en-us/articles/115001703274-Calculating-Interaction-Rate>.

ANALIZA IZVAJANJA UKREPOV RAVNANJA S STAREJŠIMI ZAPOSLENIMI V ORGANIZACIJAH JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA V SLOVENIJI

Jernej Buzeti, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

POVZETEK

Prebivalstvo razvitih družb se stara in posledice staranja prebivalstva so zelo kompleksne in vplivajo na različne sisteme. Tovrstni izzivi staranja prebivalstva postavljajo sodobno družbo, države in organizacije (delodajalce) pred nove izzive ravnanja z zaposlenimi. Analiza področja aktivne delovne sile in s tem povezan vidik upravljanja s starejšimi zaposlenimi kaže, da bo v Sloveniji čez pet let vsak četrti zaposleni starejši od 55 let. Eden izmed odgovorov na demografske izzive je lahko potencial starejših zaposlenih (nad 50 let) in zato organizacije potrebujejo oporo pri njihovem upravljanju oziroma razvite sodobne modele za aktivno staranje zaposlenih. V prispevku so predstavljeni rezultati raziskave, v kateri smo analizirali in ugotavljali izvajanje ukrepov ravnanja s starejšimi zaposlenimi v javnem in zasebnem sektorju v Sloveniji. Rezultati kažejo, da veliko organizacij v praksi že uporablja nekatere ukrepe, ki so navedeni v Katalogu ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih.

Ključne besede: *zaposleni, starejši zaposleni, organizacija, javni sektor, zasebni sektor, ukrepi*

SUMMARY

The population of developed societies is ageing, and the consequences of population ageing are highly complex and affect various systems, which poses new challenges for modern society, states and organisations (employers) in connection with employee management. The analysis of the active labour force area and the related as-

pect of elderly employee management show that every fourth employee in Slovenia will be aged over 55 in five years. One of the answers to the demographic challenges can be the potential of elderly employees (aged over 50); therefore, the organisations need support in their management or developed contemporary models for active ageing of employees. The paper presents the results of the survey in which we had analysed the implementation of measures for dealing with elderly employees in the public and private sector in Slovenia. The results show that many organizations already apply some of the measures listed in the Catalog of measures for the effective management of elderly employees.

Keywords: *employees, elderly employees, organization, public sector, private sector, measures*

6.1 Uvod

Starostna struktura prebivalstva v Evropi se spreminja in družba postaja dolgoživa: pričakovano trajanje življenja v Evropi se podaljšuje, delež starejših od 65 let hitro narašča. Najbolj univerzalen problem, s katerim se soočajo vse razvite družbe je staranje prebivalstva in spremembe v demografski sestavi prebivalstva. Velike spremembe, ki so povezane s tovrstno problematiko se obetajo predvsem na področju deleža aktivnega prebivalstva in deleža starejših od 65 let. Po napovedih bo leta 2050 delež delovno sposobnega prebivalstva komaj presegel polovico, medtem ko je še leta 2013 predstavljal nekaj manj kot dve tretjini vseh prebivalcev (Kopač Mrak, 2017).

Na velik problem starostne strukture prebivalcev oziroma na problematiko staranja prebivalstva v Sloveniji in s tem povezan vidik povečevanja števila zaposlenih, ki odhajajo v pokoj opozarjajo zraven slovenskih institucij tudi v mednarodni organizaciji OECD (2018), saj so v svojem zadnjem poročilu o preoblikovanju obdavčitve dela, Slovenijo pozvali k ureditvi upokojitvene starosti. Glede na poročilo OECD (2017) bo do leta 2050 v Sloveniji 33 odstotkov ljudi starejših od 65 let, in zato se mora upokojitvena starost po mnenju OECD zvišati.

Projekcije Eurostata (2018) kažejo, da bo števila prebivalcev v Evropski uniji počasi naraščalo do leta 2050. Po tem obdobju sledi trend zmanjševanja števila prebivalcev.

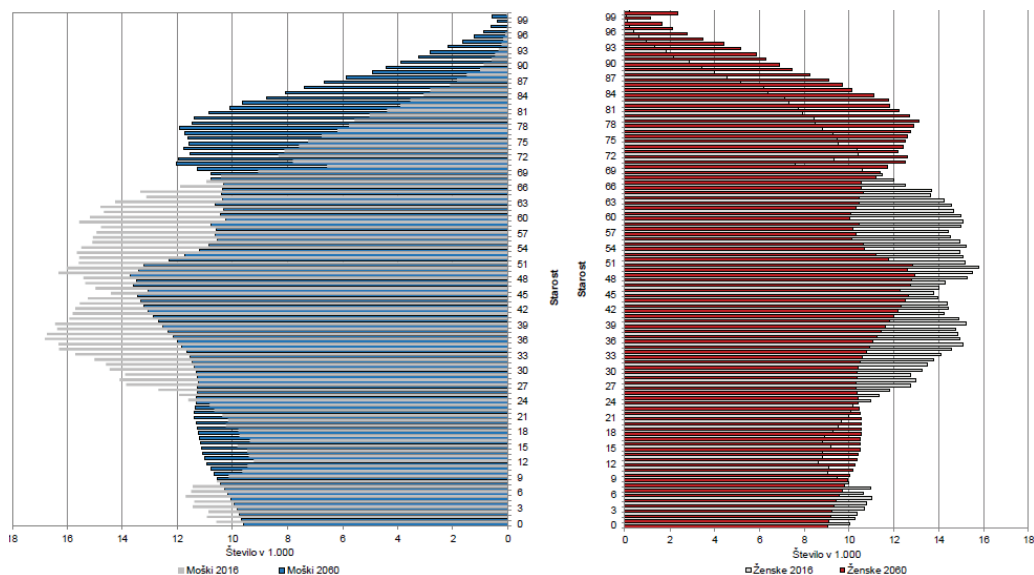
Tabela 1: Projekcije števila prebivalstva v Evropski uniji do leta 2060

	Leto / število prebivalcev					
	2015	2020	2030	2040	2050	2060
EU	508.401.408	515.591.288	523.827.302	528.357.270	528.567.808	524.635.534
Slovenija	2.062.874	2.075.778	2.080.145	2.066.086	2.045.090	2.000.454

Vir: EUROSTAT (2018)

V Sloveniji se bodo spremembe podaljševanja življenjske dobe kazale v starostni strukturi prebivalstva. Slednje bodo v naslednjih letih vidne predvsem skozi vidik zmanjševanja števila prebivalstva v starosti od 20 do 64 let in povečevanja števila prebivalstva, starega 65 in več let. Tovrstne spremembe bodo izrazito vidne že v obdobju od 2020 do 2030 (slika 1).

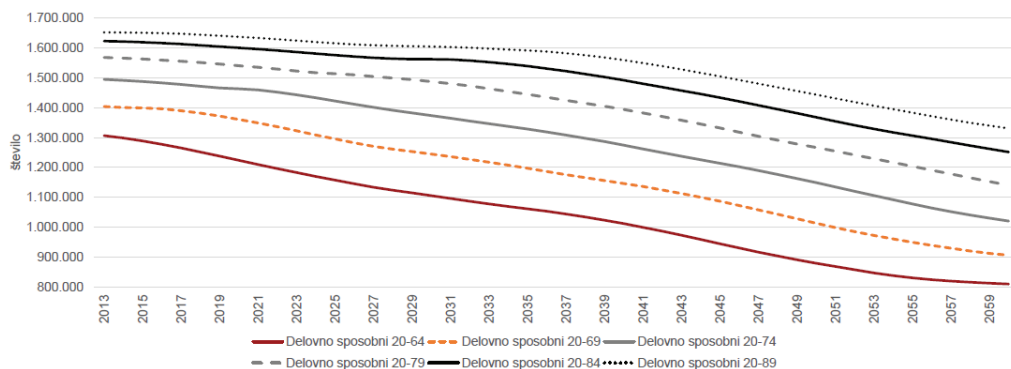
Slika 1: Spremembe v starosti strukturi prebivalstva v Sloveniji od leta 2016 do leta 2060



Vir: SURS (2016)

Posledice zmanjšanja števila prebivalstva v starostni strukturi od 20 let do 64 let se bodo ob nespremenjeni strukturi delovne aktivnosti, pogojih za upokojitev in nekaterih drugih dejavnikih kazale tudi skozi vidik zmanjšanja števila delovno sposobnih skozi celotno obdobje do leta 2060 (slika 2). To predstavlja veliko problematiko tako za pokojninsko blagajno kot tudi za zdravstveni sektor. Zaradi vzajemno solidarnostnega sistema pokojninske blagajne, ki jo polnijo delovno aktivno zaposleni, trošijo pa upokojeni prebivalci, lahko v primeru nesorazmerja med le temi pride do pomanjkanja sredstev.

Slika 2: Gibanje števila delovno sposobnih ob različnih opredelitvah zgornje starostne meje do leta 2060



Vir: SURS (2016)

Problematika staranja števila zaposlenih se kaže tudi v slovenski javni upravi oziroma državni upravi. Na osnovi zadnjih objavljenih podatkov Ministrstva za javno upravo iz leta 2017 je razvidno, da je dobrih 30% zaposlenih v slovenski državni upravi starejših več kot 50 let. V letu 2017 je bilo 1.153 zaposlenih oziroma 3,64 odstotka zaposlenih starih »60 let in več«, kar je 18,38% več kot v letu 2016. V starosti skupini »od 50 let do 59 let« je bilo v letu 2017 zaposlenih 8.370 zaposlenih od skupno 31.697 zaposlenih v državni upravi (MJU, 2017).

Eden izmed odgovorov na demografske izzive je lahko potencial starejših zaposlenih¹ (nad 50 let) in zato organizacije potrebujejo oporo pri njihovem upravljanju oziroma razvite sodobne modele za aktivno staranje zaposlenih. Po mnenju Kopač Mrak (2017) bo potrebno prevrednotiti odnos do starejših zaposlenih in spremeniti kulturo zgodnjega upokojevanja, obenem pa tudi spremeniti družbeno ravnanje tako, da v starejših zaposlenih prepoznamo konkurenčno prednost za organizacije v javnem in zasebnem sektorju. Načrtno in kvalitetno upravljanje starejše skupine zaposlenih v organizaciji in preišljen ter kvalitetno izdelan model aktivnega staranja zaposlenih namreč preventivno krepi možnosti za daljšo delovno aktivnost (zmožnost dela) starejših zaposlenih. Izhajajoč iz tega so zato organizacije postavljene pred izzive kako izdelati kvalitetne modele za aktivno staranje zaposlenih oziroma kako učinkovito ravnati s starejšimi zaposlenimi. »Z dobrim managementom staranja se delo načrtuje in organizira v skladu s človeškimi viri. Upravljanje starosti spodbuja razvoj sredstev oz. virov zaposlenih, vendar pa ni racionalno ali možno upravljati z različnimi starostnimi skupinami enako. Upravljanje s starejšimi zaposlenimi poudarja moč v raznolikosti in ustvarja uspešne dejavnike tako

1 Problematiko staranja zaposlenih oziroma starejših zaposlenih lahko proučujemo in analiziramo iz psihološkega, organizacijskega, ekonomskega, socialnega, zdravstvenega in drugih vidikov. V prispevku se osredotočamo na problematiko iz vidika organizacijskega področja (HRM).

za posameznika kot tudi za organizacije. Najbolj plemenit in dragoceni cilj upravljanja s starostjo je zagotoviti, da imajo zaposleni predpogoje za dobro življenje in da ima podjetje uspešno prihodnost« (Ilmarinen, 2012).

Glede na to, da je problematika starejših zaposlenih aktualna povsod, tako tudi za javni sektor, je smiselno razmišljati o tem, da se oblikujejo splošni ukrepi za obvladovanje tovrstne problematike. Smiselno pa je seveda opraviti tudi raziskavo o analizi stanja izvajanja ukrepov ravnanja s starejšimi zaposlenimi.

Področju ravnanja s starejšimi zaposlenimi država in organizacije v Sloveniji namenjajo vse večjo pozornost. Izhajajoč iz tega so tudi v Javnem štipendij-skem, razvojnem, invalidskem in preživninskem skladu Republike Slovenije v letu 2017 pripravili tako imenovani »Katalog ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih«, ki predstavlja pomoč pri izbiri oziroma naboru ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih. V katalogu je navedenih večje število ukrepov, ki jih lahko organizacije implementirajo v svoje politike in strategije upravljanja oziroma ravnanja s starejšimi zaposlenimi.

Z namenom proučitve področja ravnanja s starejšimi zaposlenimi v delovnem okolju in ciljem, da se analizira in preveri (ne)izvajanje ukrepov, ki so navedeni v »Katalogu ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih«, v organizacijah javnega in zasebnega sektorja smo se odločili, da izvedemo raziskavo² in rezultate raziskave predstavljamo v nadaljevanju prispevka. Temeljni namen prispevka je prikazati (ne)izvajanje ukrepov ravnanja s satrejšimi zaposlenimi v javnem in zasebnem sektorju.

6.2 Metode raziskovanja

6.2.1 Raziskovalni instrument

Anketni vprašalnik, ki smo ga uporabili v raziskavi je bil sestavljen iz treh delov. Prvi del je zajemal podatke o organizaciji (demografske, število zaposlenih, število zaposlenih starejših od 45 let, število zaposlenih pred upokojitvijo,...), drugi del se je nanašal na medgeneracijsko sodelovanje v organizaciji. Tretji del je preverjal politiko organizacije pri upravljanju starejših zaposlenih, kjer se je preverjalo, katere ukrepe za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih v organizaciji uporabljajo oziroma ne uporabljajo. V tretjem sklopu smo pripravili nabor 44 ukrepov, ki smo jih črpali iz »Kataloga ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih«. Ukrepi, katere smo preverjali s pomočju anketnega vprašalnika so bili navedeni v naslednjih sklopih:

- promocija in varovanje zdravja (7 ukrepov),
- ergonomija, prilagoditev dela in delovnega časa (12 ukrepov),

2 Raziskava je potekala v okviru projekta »Analiza stanja ravnanja s starejšimi zaposlenimi v delovnem okolju in priprava multimedijskega orodja za pomoč« (ŠIPK projekt - ASZ).

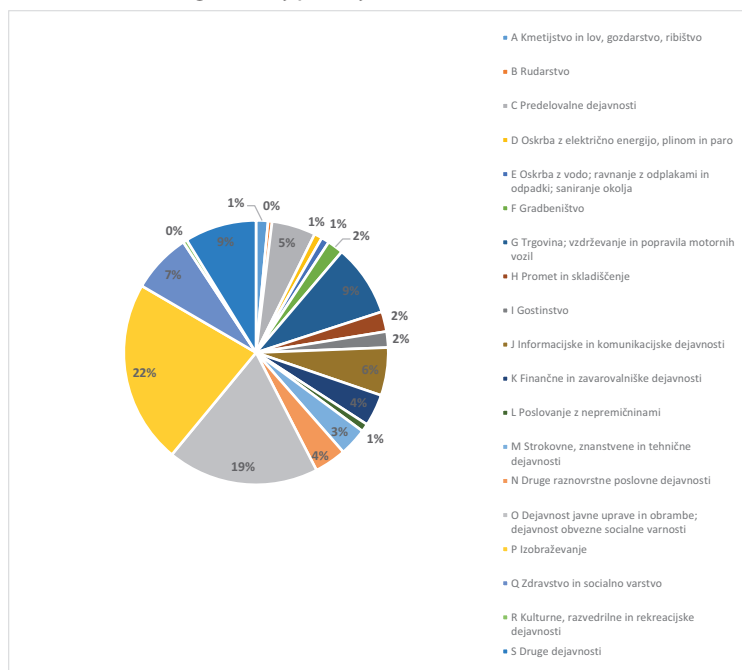
- kadrovski razvoj, kompetence in usposabljanje (8 ukrepov),
- medgeneracijsko povezovanje in ozaveščanje (11 ukrepov),
- zavzetost in vključenost (6 ukrepov).

6.2.2 Zbiranja podatkov in ciljna skupina (vzorec) raziskovanja

Zbiranje podatkov raziskave smo začeli v sredini meseca avgusta 2018 in z zbiranjem zaključili v začetku septembra 2018. Podatke raziskave smo zbirali s pomočjo spletnega anketnega vprašalnika, ki smo ga ustvarili s spletnim orodjem *Ika*. V raziskavi so sodelovali kadrovniki organizacij oziroma odgovorne osebe v kadrovski službi (oddelku) organizacij v zasebnem in javnem sektorju. Anketni vprašalnik smo sestavili na osnovi »Kataloga ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih« (Javni štipendijski, razvoji, invalidski in preživninski sklad Republike Slovenije) in v njem navedenih ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih.

V celoti je na anketni vprašalnik odgovorilo 205 organizacij iz različnih statističnih regij in gospodarskih dejavnosti. Za klasifikacijo v raziskavi sodelujočih organizacij po dejavnosti je uporabljena klasična klasifikacija po dejavnosti, uporabljena tudi v drugih raziskavah, ki jo uporablja Statistični urad Republike Slovenije.

Grafikon 1: Število organizacij po dejavnostih



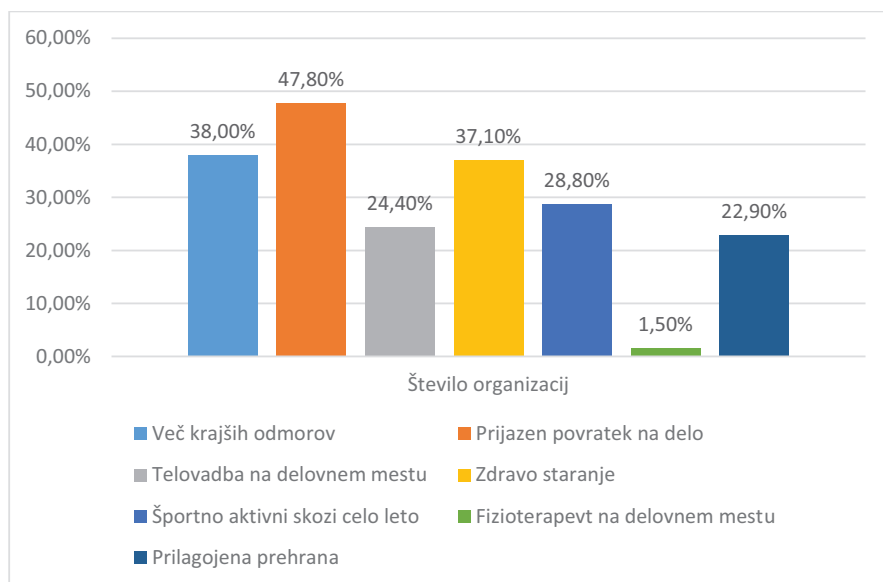
Vir: raziskava projekta ASZ (2018)

Največ organizacij, ki so sodelovale v raziskave se ukvarja z izobraževanjem (22%) ter dejavnostjo javne uprave (19%), najmanj v raziskavi sodelujočih organizacij pa je iz kulturnih, razvedrilnih in rekreacijskih dejavnosti ter rudarstva (1%) (grafikon 1).

6.3 Rezultati

Organizacije v delovnem okolju uporabljajo različne ukrepe ravnanja s starejšimi zaposlenimi. Z namenom, da se organizacijam pomaga pri ravnanju s starejšimi zaposlenimi je bil v Sloveniji oblikovan tudi tako imenovani »Katalog ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih«. V nadaljevanju predstavljamo rezultate naše raziskave ASZ, s pomočjo katere smo preverjali (ne)izvajanje ukrepov iz kataloga v organizacijah javnega in zasebnega sektorja.

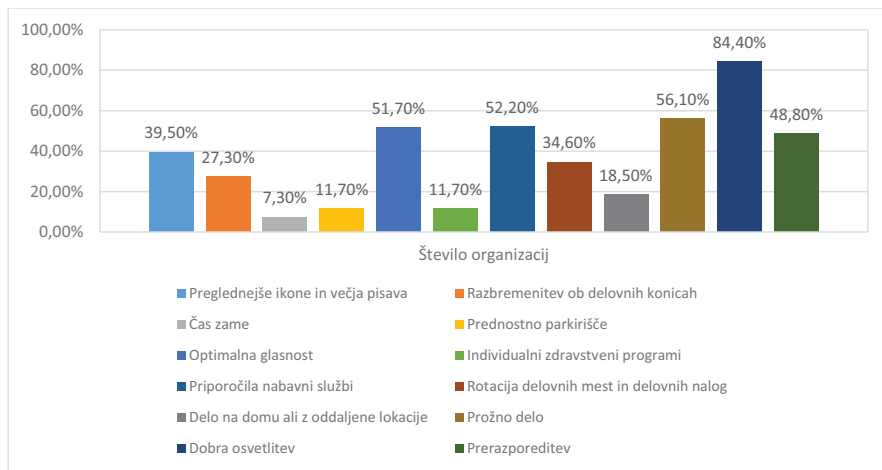
Grafikon 2: Ukrepi na področju promocije in varovanja zdravja starejših zaposlenih



Vir: raziskava projekta ASZ (2018)

V grafikonu 2 vidimo, da je najbolj pogost ukrep anketiranih organizacij na področju promocije in varovanja zdravja starejših zaposlenih povezan s prijaznim povratkom na delo, kjer starejšega zaposlenega po daljši odsotnosti (npr. bolniški) postopoma obremenijo in s tem zmanjšajo stres ter možnostjo ponovitve bolezni. Zgolj v 1,5 % anketiranih organizacij imajo fizioterapevta na delovnem mestu. Večina ostalih organizacij ima tudi več krajših odmorov za starejše zaposlene.

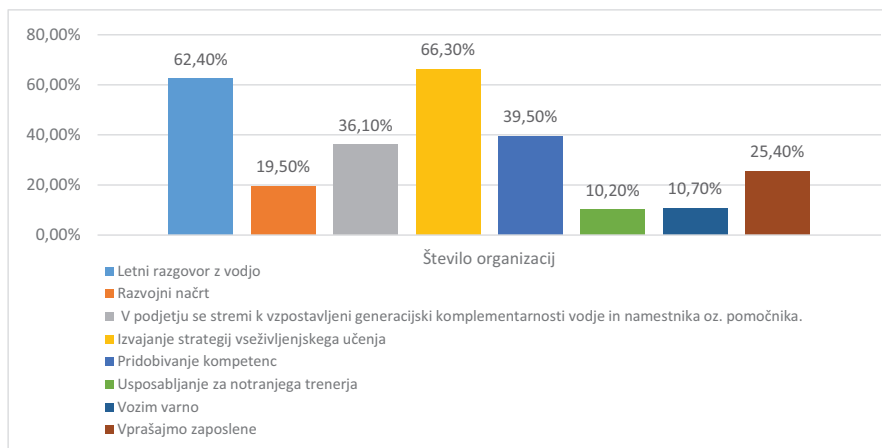
Grafikon 3: Ukrepi na področju ergonomije in prilagoditve dela ter delovnega časa



Vir: raziskava projekta ASZ (2018)

V Katalogu ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih so na področju ergonomije in prilagoditve dela ter delovnega časa predstavljeni različni ukrepi. Kot je razvidno iz grafikona 3 se namenja največ pozornosti oziroma ukrepu »dobra osvetlitev« (84,4%) in prožnim oblikam dela (56,1%) starejšim zaposlenim (fleksibilen ter prilagodljiv urnik).

Grafikon 4: Ukrepi na področju kadrovskega razvoja med starejšimi zaposlenimi

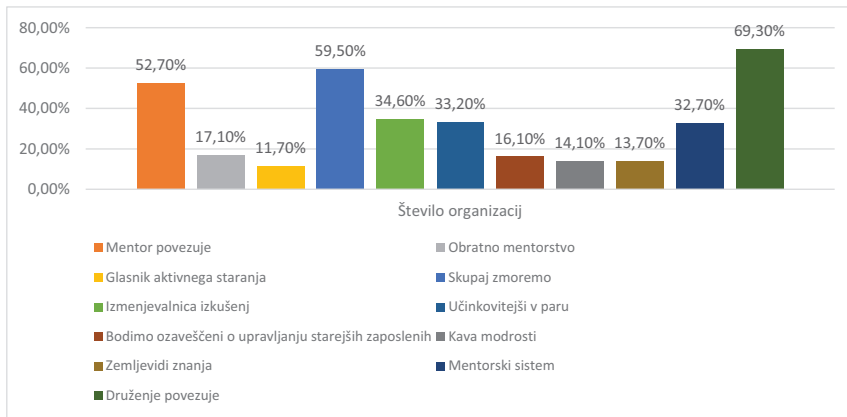


Vir: raziskava projekta ASZ (2018)

V Katalogu ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih so na področju kadrovskega razvoja med starejšimi zaposlenimi predstavljeni različ-

ni ukrepi. Kot je razvidno iz grafikona 4 večina anketiranih organizacij izvaja strategije vseživljenjskega učenja (66,3 %) ter letni razgovor z vodjo (62,4%). Najmanj anketiranih organizacij usposablja starejše zaposlene za notranjega trenerja (10,2%) ter skrbi za varno vožnjo starejših zaposlenih s krepitevijo njihovih kompetenc pri vožnji (10,7%).

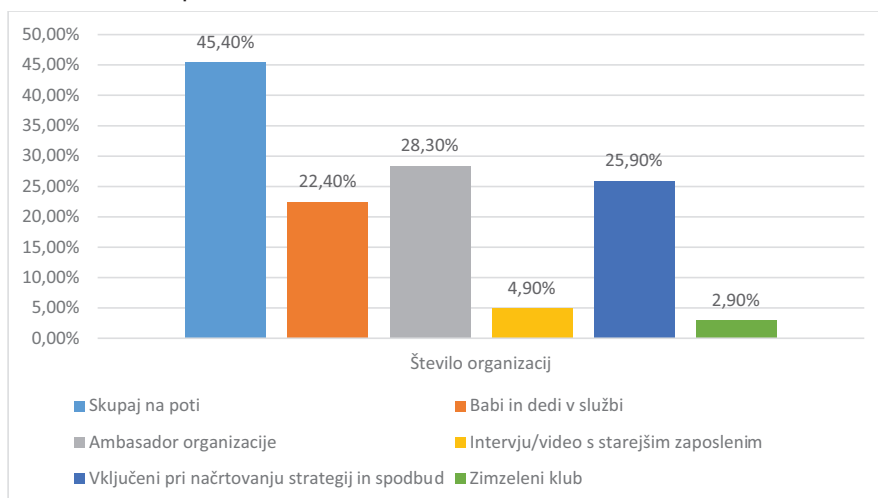
Grafikon 5: Ukrepi na področju medgeneracijskega povezovanja med starejšimi zaposlenimi



Vir: raziskava projekta ASZ (2018)

V Katalogu ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih so na področju medgeneracijskega povezovanja med starejšimi zaposlenimi predstavljeni različni ukrepi. V grafikonu 5 vidimo, da je med organizacijami, ki so sodelovale v raziskavi najbolj pogost ukrep »Druženje povezuje« (69,3%), kjer organizacija spodbuja neformalno druženje zaposlenih različnih starostnih skupin. Organizirajo se razne aktivnosti – športne igre, pikniki, pohodi, obiskovanje kulturnih prireditev. Pogost je tudi ukrep »Skupaj zmoremo« (59,5%), kjer se v primeru timskega dela v organizaciji, time oblikujemo na način, da ga sestavljajo člani različnih starostnih generacij. Najmanj organizacij uporablja starejše zaposlene kot glasnike aktivnega staranja.

Grafikon 6: Ukrepi na področju zavzetosti in vključenosti med starejšimi zaposlenimi



Vir: raziskava projekta ASZ (2018)

Na podlagi rezultatov raziskave ugotavljamo, da so ukrepi iz področja zavzetosti in vključenosti med starejšimi zaposlenimi, v splošnem najmanj uporabljeni v anketiranih organizacijah. Najbolj uporabljen ukrep (grafikon 6) je »Skupaj na poti« oziroma skupna vožnja v službo, kjer se s pomočjo mlajših zaposlenih organizira prevoz za starejše zaposlene do službe ter iz službe (45,4% organizacij). Najslabše zastopan ukrep je »Zimzeleni klub«, kjer se starejši zaposleni znotraj organizacije organizirajo v klub, ki deluje kot podporno društvo (2,9% organizacij).

6.4 Zaključek in razprava

Proces ravnanja z zaposlenimi je živ in aktiven proces in bolj kot bo proces staranja zaposlenih aktiven, boljše rezultate v različnih smereh lahko pričakujemo. Z namenom, da se organizacijam v Sloveniji pomaga na področju učinkovitega ravnanja s starejšimi zaposlenimi je bil leta 2017 oblikovan katalog oziroma nabor različnih primerov dobrih praks in ukrepov, ki organizacijam omogočajo implementacijo le-teh v delovno okolje. Z namenom, da preverimo katere izmed naštetih ukrepov organizacije v javnem in zasebnem sektorju v Sloveniji uporabljajo v delovnem okolju smo opravili raziskavo in na osnovi rezultatov raziskave ugotavljamo, da se veliko ukrepov v praksi javnega in zasebnega sektorja že uporablja. V raziskavi je sodelovalo tudi veliko organizacij iz javnega sektorja oziroma javne uprave.

Med najbolj pogostimi ukrepi na področju ergonomije je ukrep, ki je povezan z ustrezno osvetlitvijo prostora in delovne površine. Slednje ni presene-

čenje, saj je kvalitetna in ustrezna osvetlitev ključna za kvalitetno opravljanje dela. Če pri tem upoštevamo, da imajo v veliki večini primerov starejši zaposleni že poslabšan vid je takšen ukrep, ki je v praksi očitno zelo pogost zelo smiseln. Pogosto se poudarja, da je smiselno starejšim zaposlenim prilagoditi tudi delovni čas oziroma ga oblikovati bolj fleksibilno. Rezultati raziskave na dotičnem področju kažejo, da slabih 60% anketiranih organizacij omogoča starejšim zaposlenim prožne oblike dela (fleksibilen in prilagodljiv urnik dela). Slednje je zelo spodbudno, saj se organizacije tudi na takšen način lahko približajo starejšim zaposlenim in vplivajo na njihovo boljše počutje v organizaciji in jim omogočajo, da različne stresne dejavnike (npr. promot na poti v službo) bolj kvalitetno regulirajo.

V družbi je možno pogosto zaslediti veiko stereotipov o starejšim zaposlenih in nezmožnosti sodelovanja z drugo generacijo ljudi. Izhajajoč iz tega so zato zelo smiselni tudi tisti ukrepi, ki so povezani z medgeneracijskimi oblikami sodelovanja. Rezultati raziskave kažejo, da je v praksi v slabih 70% organizacijah najbolj pogost ukrep na področju medgeneracijskega sodelovanja tisti, ki je poimenovan »Druženje povezuje«. Slednji rezultat je zelo spodbuden, saj je usmerjen ravno v spodbujanje sodelovanja neformalnega druženja zaposlenih različnih starostnih skupin. Veliko priložnosti za izboljšave pa je možnih na področju medgeneracijskega učenja oziroma izmenjave znanja. Učiti starejše in mlajše zaposlene kako učiti in naučiti drugo generacijo zaposlenih predstavlja velik izziv in hkrati tudi priložnost za organizacije, da v svojem delovnem okolju implementirajo ukrepe na tem področju, saj je prenos znanja in izkušenj med generacijami zaposlenih izjemno pomemben. Dodeliti vlogo mentorjev starejšim zaposlenim in jim s tem izkazati tudi spoštovanje in cenjenje njihovih izkušenj in znanja je lahko zelo koristen in dober ukrep, ki reflektira koristi v različnih smereh.

Ravnanje z vsemi generacijami v javnem sektorju in zasebnem sektorju predstavlja posebne izzive za organizacije, vodilno osebje, sodelavce in nenazadnje tudi državo. Glede na podatke Ministrstva za javno upravo, da je dobrih 30% zaposlenih v državni upravi starih 50 let ali več, postaja oziroma predstavlja poseben izziv za različne akterje tudi vidik ravnanja s starejšimi zaposlenimi v državni upravi oziroma javnem sektorju. Raziskava, ki smo jo opravili kaže nekatere rezultate izvajanja ukrepov na obravnavanem področju raziskovanja in hkrati s tem služi kot spodbuda za bolj intenzivno spremljanje, analiziranje in ukrepanje na področju ravnanja s starejšimi zaposlenimi.

Kakovost delovnega življenja pomembno vpliva na vse zaposlene ne glede na starost, saj v delovnem okolju preživimo veliko časa. Boljša kot je delovna sposobnost in zavzetost pred upokojitvijo, boljša je kakovost življenja pozneje. Zato je treba v delovnih letih zagotoviti naložbe v aktivno staranje

zaposlenih. Naložbe v zaposlene in s tem povezano skrb za njihovo zdravje in varnost pri delu so tudi naložbe v preostanek življenja ljudi. Dejstvo je, da je produktivno delovno življenje pomemben temelj za aktivno staranje. Zadovoljiva zaposlitev z vsemi pozitivnimi elementi delovnega okolja lahko namreč pomaga starejšim zaposlenim preprečevati bolezni in poškodbe ter telesno ali duševno nazadovanje, zagotavlja dobro kognitivno in telesno sposobnost ter spodbuja pozitiven in dejaven odnos do življenja.

Viri in literatura

- Eurostat statistic explained. (2018). Population structure and ageing. Pridobljeno 28. 8. 2018 na https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing
- Ilmarinen, Juhani. (2012). Towards a longer working life. Pridobljeno 14. 8. 2018 na https://www.medicine.gu.se/digitalAssets/1442/1442427_--ldre_ilmарinen.pdf
- Kopač Mrak, Anja. (2017). Predgovor v Katalog ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih. Javni študentski, razvojni, invalidski in preživitinski sklad Republike Slovenije, Ljubljana.
- Javni študentski, razvojni, invalidski in preživitinski sklad Republike Slovenije. (2017). Katalog ukrepov za učinkovito upravljanje starejših zaposlenih, Ljubljana.
- Ministrstvo za javno upravo. (2017). Kadrovsko poročilo za leto 2017, Ljubljana.
- OECD (2017). Economic survey of Slovenia. Pridobljeno 17. 9. 2018 na <http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-slovenia.htm>
- Statistični urad Republike Slovenije – SURS. (2016). Prebivalstvena piramida. Pridobljeno 28. 8. 2018 na <http://www.stat.si/Pop/Piramida/Piramida2.asp>

SOOČANJE Z NEPRIMERNIM VEDENJEM STRANK – IZSLEDKI PILOTNE RAZISKAVE

*Tatjana Kozjek, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,
Nina Rogelj, Mladinska zveza Brez izgovora Slovenija*

POVZETEK

Neprimerno vedenje strank slabo vpliva na zaposlene in povzroči škodo organizacijam. Prispevek prikazuje rezultate raziskave o neprimernem vedenju strank in soočanju javnih uslužbencev z neprimernim vedenjem strank v izbrani slovenski geodetski upravi. Ugotoviti se je želelo, kateri so glavni vzroki za nezadovoljstvo strank in na kakšen način se sodelujoči v raziskavi soočajo z neprimernim vedenjem strank. Za izvedbo raziskave je bila uporabljena metoda anketiranja. Rezultati kažejo, da sta glavna vzroka, zaradi katerih se stranke neprimerno vedejo do zaposlenih, dolgotrajnost upravnih postopkov in nerealna pričakovanja strank. Pri soočanju z neprimernim vedenjem strank pa se sodelujoči v raziskavi najpogosteje pogovorijo s sodelavci.

Ključne besede: stranka, zaposleni, neprimerno vedenje, soočanje

ABSTRACT

Confrontation with Inappropriate Customers' Behaviour – The Results of the Pilot Study

Inappropriate customer behaviour affects employees and causes damage to organizations. The paper presents the results of the survey of the citizens' inappropriate behaviour and employees confrontation with citizens' inappropriate behaviour in the selected Slovenian Geodetic Agency. We want to find out which are the main causes for citizens' inappropriate behaviour and how the participants are confronted with the inappropriate behaviour. The results of the survey show that the main causes for the citizens' inappropriate behaviour are the length of the administrative procedures and citizens' unrealistic expectations. The participants confront with inappropriate citizens' behaviour with the conversation with colleagues.

Keywords: citizen, public employee, inappropriate behaviour, confrontation

7.1 Uvod

Zaposleni v državni upravi so pogosto, nekateri celo vsakodnevno, v stiku s strankami. Odnos med strankami in javnimi uslužbenci pa se v primerjavi z odnosom med strankami in zaposlenimi v zasebnem sektorju pogosto razlikuje, saj stranke v državni upravi niso vedno "kraljice oziroma kralji", stranke pa tudi nimajo možnosti, da bi za izvedbo storitve izbrale katero koli drugo konkurenčno organizacijo. Javni uslužbenci morajo delovati v javnem interesu, v skladu s pravnimi predpisi, načeli in drugimi določbami, zato vsem interesom in željam strank ne morejo ugoditi. Stare (2010) poudarja, da stres, čakanje, strah in jeza lahko povzročijo, da stranke posamezne informacije in odločitve uradnih oseb presojujejo tako po funkcionalni (strokovnost odločitve) kot po čustveni plati (razočaranje, strah). Odločitve, ki niso skladne z interesi strank torej lahko povzročijo njihovo napetost, slabo voljo, jezo in neprimerno vedenje do javnih uslužbencev. Raziskave o vplivu vedenja strank na zaposlene v zasebnem sektorju (npr. Yagil, 2008; Xiaojan & Erhua, 2013) so potrdile povezavo med neprimernim vedenjem strank in počutjem zaposlenih v storitvenih dejavnostih. Fullerton in Punj (1993) opozarjata tudi na škodo, ki jo takšno vedenje povzroči organizacijam. Raziskav o vplivu vedenja strank na javne uslužbence pa praktično ni.

Namen prispevka je prikazati rezultate raziskave pilotnega projekta o neprimernem vedenju strank in soočanju javnih uslužbencev z neprimernim vedenjem strank v izbrani slovenski geodetski upravi. Cilj je ugotoviti, kateri so glavni vzroki za nezadovoljstvo strank in na kakšen način se javni uslužbenci soočajo z neprimernim vedenjem strank. Z raziskavo, ki je bila v okviru pilotnega projekta izvedena z metodo anketiranja, sta se preverjali naslednji hipotezi:

- *H1: Glavna vzroka, zaradi katerih se stranke v izbrani geodetski upravi neprimerno vedejo do zaposlenih sta dolgotrajnost upravnih postopkov in strankina nerealna pričakovanja.*
- *H2: Sodelujoči v izbrani geodetski upravi se pri soočanju z neprimernim vedenjem strank pogovorijo s sodelavci.*

V prvem delu prispevka sledi prikaz študija literature in virov s področja neprimernega vedenja. Predstavljeni so razlogi za neprimerno vedenje strank, posledice neprimernega vedenja strank za zaposlene ter načini soočanja zaposlenih z neprimernim vedenjem strank. V drugem delu prispevka pa sledi prikaz izsledkov raziskave, ki je bila izvedena v okviru pilotnega projekta v izbrani geodetski upravi v Sloveniji.

7.2 Neprimerno vedenje strank

V literaturi obstajajo različne opredelitve neprimerne vedenja strank. Xi-aoyan in Erhua (2013) ga opredelita kot *neprimerno ravnanje* (angl. *Mis-treatment*), povezujeta pa ga z verbalnim nasiljem, ki ga stranke povzročajo zaposlenim. Verbalno nasilje je po njenem mnenju situacija, ko stranke povzročajo nelagodje in bolečino izvajalcem storitev z nespoštljivim, razvrednotenim, nestrpnim in nesramnim besednim izražanjem. Med takšno vedenje uvrščata pritoževanje strank brez utemeljenega razloga, prerekanje z zaposlenimi in postavljanje pretiranih zahtev zaposlenim. Zhan (2011) takšno ravnanje poimenuje kot *neprimerno vedenje* (angl. *Misbehaviour*) in trdi, da se nanaša na nizko kakovostno medosebno obravnavo, ki jo stranke namenijo zaposlenim. To je sprevrženo, odklonsko, disfunkcionalno ali netično vedenje strank. Fullerton in Punj (1993) opredelita *nasilno vedenje*, ki po njenih trditvah predstavlja vedenje strank, ki oskruni družbeno sprejete standarde. Zhan (2011) poudarja tudi, da nasilje zaposlenim povzroči tako psihološko kot fizično škodo. Pojavlja pa se v osebnih stikih, telefonskih stikih ali preko elektronske pošte. Nasilje strank je po svoji intenzivnosti nizko intenzivno, kot sta nevljudnost in nespoštljivost strank, ali visoko intenzivno, kot je fizično nasilje.

V prispevku se za ravnanje in vedenje strank, ki ni v skladu z družbeno sprejetimi vrednotami, uporablja izraz *neprimerno vedenje strank*, ki obsega tako neprimerno verbalno kot neprimerno fizično vedenje. Najpogostejše oblike neprimerne vedenja pri opravljanju storitev so verbalne, zato se raziskava osredotoča le na ta vidik neprimerne vedenja strank.

V okviru raziskave, prikazane v petem poglavju prispevka, so se proučevali naslednji vidiki neprimerne vedenja strank: prekinjanje, nepotrpežljivost, zmerjanje, oštevanje, vzvišenost, ignoriranje, prerekanje, kričanje, obtoževanje in pritoževanje.

7.2.1 Vzroki za nastanek neprimerne vedenja strank

Neprimerno vedenje strank se pogosto pojavlja zaradi nezadovoljstva strank s storitvami, kar je posledica razhajanja med pričakovanji strank in možnostmi za izvedbo storitev. V želji, da bi državna uprava postala »strankam prijazna«, javni uslužbenci pa bi delovali podobno kot zaposleni v zasebnem sektorju, predvsem v smislu »stranka je kralj oziroma stranka ima vedno prav«, stranke pa se tega dejstva še kako dobro zavedajo, je neprimerno vedenje strank tudi v organizacijah javnega sektorja pogostejše. Stranke po navedbah Ygailove (2008) domnevno nezadovoljivo storitev pogosto razumejo kot pomanjkanje spoštovanja, pri čemer čutijo ogroženost osebne identitete. V tem primeru po njenih ugotovitvah obstaja velika verjetnost, da

bo vedenje strank neprimerno. Neprimerno vedenje strank se pojavlja tudi, ko stranke čutijo, da njihove pravice niso bile spoštovane ali, ko se s takim vedenjem skušajo izogniti odgovornosti za svoje vedenje s tem, da krivijo zaposlene. Pogostejše neprimerno vedenje strank v zasebnem sektorju je pogosto posledica zavedanja, da bodo dobile odškodnine ali nadomestila, če se bodo pritožile nad slabo opravljenimi storitvami. Tu se lahko prikaže vzporednico tudi z delovanjem v javnem sektorju, saj se stranke vse pogosteje zavedajo svojega vpliva in se pogosteje kot v preteklosti pritožijo na primer inšpektoratom in drugim nadzornim organom.

Na intenzivnost neprimerne vedenja strank vplivajo različni dejavniki. Ygailova (2008) trdi, da nižja stopnja nevarnosti kot jo stranke čutijo, na primer možnost izognitvi interakciji z določenim zaposlenim, nižja tveganja za povračilne ukrepe in kazni, večja je intenzivnost neprimerne vedenja strank. Stranke v stikih z zaposlenimi pogosto ostanejo anonimne, kar jim omogoča, da se neprimerno vedejo brez sramu in vidnih posledic zanje. Še manj odgovorne za svoja vedenja se počutijo, ko odnos z zaposlenimi ni viden drugim ljudem. Lepše pa se vedejo oziroma svoje vedenje bolj nadzorujejo, kadar čutijo ali vedo, da bo njihovo neprimerno vedenje vidno in bi lahko bilo obsojano s strani drugih ljudi.

Na neprimerno vedenje strank in njihovo intenzivnost torej vplivajo različni dejavniki, in sicer anonimnost strank, stopnja nevarnosti za stranke in s tem povezane posledice, nezadovoljstvo s storitvijo, možnost izsiljevanja ugodnosti, nadomestil, odškodnin, odmaknjenost od drugih ljudi, ki bi neprimerno vedenje lahko obsojali. Poleg navedenih dejavnikov na neprimerno vedenje strank lahko vplivajo tudi tako imenovana osebna obračunavanja, ko stranke zaradi osebnih zamer in nesporazumov, samopotrjevanja ali dokazovanja z nasprotniki "obračunajo" na njihovih delovnih mestih. V javnem sektorju se to lahko kaže na primer s prijavi različnim inšpektoratom.

V državni upravi lahko med vzroki za neprimerno vedenje strank navedemo tudi nepoznavanje postopkov s strani strank, nerealna pričakovanja strank, dolgotrajnost upravnih postopkov, odločitve v postopkih, s katerimi se stranke ne strinjajo, stranke ne najdejo odgovorov na svoja vprašanja, nezadovoljstvo z delom, neprimerno komunikacijo ter kršenje pravic strank. Ti so se proučevali tudi v pilotni raziskavi, ki je prikazana v nadaljevanju.

7.2.2 Posledice neprimerne vedenja strank za zaposlene

Neprimerno vedenje strank ima lahko različne posledice tako za zaposlene kot za organizacije. V prispevku se proučujejo le posledice za zaposlene, in sicer se kažejo različne kratkoročne in dolgoročne posledice. Kratkoročne, blage negativne posledice, se lahko odražajo na primer v spremembi raz-

položnja, dolgoročne tako psihološke kot fizične posledice so na primer fizične poškodbe, depresija in izgorelost. Posledice neprimernega vedenja strank za zaposlene v storitvenih dejavnostih so v nadaljevanju razdeljene v tri skupine, in sicer: čustvene reakcije in posledice, posledice v zvezi z delom in delovnim okoljem ter fizična škoda.

Med čustvene reakcije in posledice Yagilova (2008) uvršča občutek zastraševanja, jeze in depresivnega počutja, trajna občutenja degradacij (ki se odražajo v občutku nevrednosti, ponižanja in stresnih motenj), anksioznosti, dolgotrajni nespečnosti. Xiaoyan in Erhua (2013) poudarjata, da pogosto neprimerno vedenje strank izčrpa zaposlene, ker tako vedenje zahteva stalno uravnavanje čustev in povzroča stres in občutek neuspeha pri neuspešnem poskušanju zadovoljiti stranke. Čustvena izčrpanost, ki se nanaša na pomanjkanje energije in izčrpanost čustvenih virov, ki jih povzročajo prekomerne psihološke zahteve, pa pri zaposlenih povzročijo stanje izgorelosti. Yagilova (2008) ter Grandey in drugi (2004) so ugotovili, da je agresivno in neprimerno vedenje strank pozitivno povezano s čustvenim izčrpanjem ter večjo odsotnostjo zaposlenih z dela.

Med *posledice v zvezi z delom in delovnim okoljem* Yagaiova (2008) ter Grandey in drugi (2004) uvrščajo nižje zadovoljstvo pri delu, nižjo pripadnost zaposlenih organizaciji, manjšo moralo in motiviranost zaposlenih. Nenehno neprimerno vedenje strank ustvarja neprijetno delovno okolje, ki se mu zaposleni skušajo izogibati, kolikor je le mogoče. Z umikom se namreč zaposleni izogibajo situacijam, ki ustvarjajo negativno razpoloženje in kot trdita Xiaoyan in Erhua (2013) si zaposleni na tak način želijo obnoviti moči za čustvene napore pri delu. Avtorji tudi ugotavljajo, da neprimerno vedenje strank v skrajnem primeru vpliva na visoko fluktuacijo zaposlenih, kar je še posebej značilno za organizacije, ki se ukvarjajo s storitveno dejavnostjo.

Neprimerno vedenje strank lahko povzroči tudi *fizično škodo*, kamor se uvršča tako telesne poškodbe zaposlenih kot poškodbe na njihovem premoženju oziroma osebni lastnini. Najbolj škodljivi, a ne zelo pogosti, so fizični napadi strank. Bolj pogoste so blažje oblike poškodb v obliki klofut in brc.

Med *posledicami*, ki jih zaposleni občutijo, zaradi neprimernega vedenja strank v državni upravi, ki so se proučevale tudi v okviru raziskave so nejevolja, stres, izgorelost, slabša motiviranost za delo, žalost, jeza, želja po zamenjavi zaposlitve, občutek manjvrednosti ter jok.

7.2.3 Soočenje z neprimernim vedenjem strank

Zaposleni na področju storitvenih dejavnosti imajo pogosto težko nalogo, to je poskrbeti, da opravijo svoje delo in kakovostno storitev in hkrati ostanejo prijazni ter kažejo dobro voljo ne glede na okoliščine in na odzive še pose-

bej težavnih strank. Grandey (2000) poudarja, da delovno okolje in določen dogodek pri delu lahko povzroči čustven odziv pri zaposlenih (na primer jezo, tesnobo, žalost), vedenje, ki bi mu sledilo, pa bi bilo lahko neprimerno (na primer verbalni napad, jokanje, pritoževanje). Pravila in etični kodeksi v organizacijah pa takega vedenja ne dopuščajo, zato morajo zaposleni svoja čustva nadzorovati.

Obstaja več različnih strategij, s katerimi zaposleni nadzorujejo svoja čustva, vendar vsi niso enako učinkovite. Yagilova (2008) med strategijami za soočanje s težavnimi strankami navaja: strategije za reševanje problema (angl. Problem-Solving Strategies), strategije bežanja in izoginitve (angl. Escape-Avoidance Strategies) ter strategije iskanja podpore (angl. Support-Seeking Strategies). Grandey (2000) pa se osredotoča predvsem na čustvene odzive, ki jih deli na globoko igranje (angl. Deep Acting) in površinsko igranje (angl. Surface Acting).

Strategije za reševanje problema se po navedbah Yagilove (2008) "odražajo v poskusih zmanjševanja stresa z reševanjem samega problema preko načrtovanja, analiziranja in vlaganja truda". Deli jih na dva dela, in sicer na tiste, ki se jih uporabi pred nastopom problema ali tako imenovane strategije, osredotočene na problem (angl. Problem Based Strategies), katerih namen je preprečiti nastanek neprimerne vedenja strank, in tiste, ki se jih uporabi med samo interakcijo s težavnimi strankami, ko so se zaposleni primorani soočiti s situacijo. To so po navedbah avtorice: podkupovanja strank, hlinjenje čustvenega odziva, izkoriščanje spolne privlačnosti z namenom umiritve stranke, spreminjanje govornega vzorca z namenom, da se približa strankam, kršenje organizacijskih pravil, obtoževanje sodelavcev in drugo.

S strategijami bežanja in izoginitve se po navedbah Yagil (2008) zaposleni poskušajo umakniti od problema predvsem z zmanjšanjem stresa. Pri tem gre za strategije, osredotočene na čustva, ki se lahko izvajajo pred začetkom dela s čustvenimi in duševnimi pripravami na delo ali s pitjem alkohola, kajenjem ali uporabo drugih drog, zanikanje z namenom, da se incident čim prej pozabi, izogibanje, umikanje, čustveno oddaljevanje od dogodka, ignoriranje težavnih strank, pripisovanje manjše pomembnosti neprimernemu vedenju strank oziroma pogled na dogodek kot na »vsakdanjo nevšečnost«, prikazovanje drugačnih čustev navzven, umaknitev na samo, stran od sodelavcev in strank, ko zaposleni poskušajo ponovno vzpostaviti notranji mir in drugo. Te strategije so po avtoričinih navedbah najpogosteje uporabljene, vendar ne rešujejo težav, njihova učinkovitost na področju boljšega počutja zaposlenih pa je dolgoročno zelo vprašljiva, ne znižujejo niti izgorelosti zaposlenih.

Strategije iskanja podpore zaposleni po navedbah Yagailove (2008) uporabijo s ciljem, pridobiti pomoč nasvet in podporo pri sodelavcih, z izmenjavo

izkušenj in s pogovorom o svojih čustvih. S tem krepijo tudi prepoznavanje, da so težavne stranke problem večine zaposlenih in ne le posameznika, s čimer lahko krivdo prenesejo na stranke. Zaposleni lahko poiščejo podporo tudi pri drugih strankah, ki so bile priče neprimernega vedenja, s čimer si lahko znižajo raven stresa. Te strategije so po avtoričinih navedbah najbolj učinkovite, saj lahko socialna podpora najboljše izboljšuje počutje in čustveno stanje zaposlenih.

Gross (1998) navaja dva načina nadzorovanja in uravnavanja svojih čustev, in sicer *globoko in površinsko igranje*, ki sta razvita na podlagi modela čustvene nadzora. Ta se nanaša na procese, s katerimi posamezniki vplivajo na svoja čustva in to, kako doživljajo ter izražajo čustva. Ti procesi so lahko samodejni ali nadzorovani in zavestni ali nezavedni. Grandey in drugi (2004) površinsko igranje razumejo kot ukvarjanje s spremembo vedenja z zatiranjem ali hlinjenjem izrazov. Negrão Mendoça Lopes (2015) poudarja, da ko so čustva že razvita, posamezniki pa oblikujejo svoje čustvene odzive glede na zahteve v organizaciji. Tako le uravnavajo videz čustev, ki ga lahko drugi vidijo, ne pa tudi svojih notranjih občutkov. To pomeni zatiranje svojih lastnih čustev, kar ima lahko za posameznike negativne posledice, kot je na primer čustveno neravnovesje, ki povzroči izgorelost. Posledica neprimernega vedenja strank je lahko tudi nižja učinkovitost pri delu zaradi napornega nadziranja čustev in zaznavo strank, da je prikazovanje čustev zaposlenega neiskreno, s čimer se strinjajo tudi Grandey in drugi (2004), ki dodajajo, da se takšno igranje pogosteje pojavlja pri zaposlenih, ki neprimerno vedenje strank ocenjujejo kot zelo stresno, saj morajo v odnosu s takšnimi strankami prikriti svoja čustva. Obstaja pa tudi možnost, da takšna čustva prenesejo na stranke (angl. Venting Emotions ali »dati si duška« s čustvi), saj je intenzivna čustva težje nadzorovati dalj časa.

Globoko igranje je po navedbah Negrão Mendoça Lopes (2015) strategija preventivnega uravnavanja čustev, kar pomeni, da posamezniki svoja čustva uravnavajo tako, da se ujemajo s tistimi, ki jih od njih pričakuje organizacija. Globoko igranje vključuje ponovno ovrednotenje situacije z namenom, da bi čutili in pokazali primerna čustva. Grandey in drugi (2004) poudarjajo, da se globoko igranje nanaša na notranjo spremembo, in sicer na spreminjanje spoznanj preko drugega stališča (prevzemanja drugega vidika) ali pozitivne preusmeritve (osredotočanje pozornosti na pozitivne stvari z namenom nadzorovanja čustev). Takšno igranje se pogosteje pojavlja kadar zaposleni neprimerno vedenje strank vidijo kot manj stresno, saj imajo več energije za nadzor svojih čustev na bolj učinkovit način. Avtorji poudarjajo tudi, da je globoko igranje pozitivno povezano z boljšimi dosežki pri delu.

Velik pomen pri soočanju s težavnimi strankami ima zagotovo osebna drža posameznikov, ki po navedbah Kozjekove in Pečariča (2018) predstavlja vrli-

ne, vrednote in prepričanja posameznikov, ki vplivajo na njihovo vedenje, sodelovanje, medosebne odnose, odločanje in drugo. Torej, bolj ko bodo zaposleni trdni v svoji osebni drži, bolje se bodo odzvali na neprimerno vedenje strank. Lahko bi se reklo, da uporabijo *strategijo izgradnje trdne osebne drže*.

7.3 Pilotna raziskava

Raziskave o vplivu neprimerne vedenja strank na zaposlene storitvenih organizacijah so pogoste v zasebnem sektorju, v javnem sektorju pa takih raziskav praktično ni. Neobstoj takih raziskav v javnem sektorju in zavedanje pomembnosti takšnega proučevanja je bil povod za izvedbo pilotne raziskave, ki je prikazana v tem poglavju.

Opozoriti je treba na dejstvo, da je vzorec sodelujočih v raziskavi nizek. Rezultati namreč prikazujejo predhodno preverjanje za ustrezno oblikovanje vsebine glavne raziskave na tem področju v prihodnje.

7.3.1 Zbiranje podatkov in ciljna skupina (vzorec) raziskovanja

V izbrani geodetski upravi je zaposlenih 73 javnih uslužbencev, v raziskavo pa se je vključilo 30 oziroma 41 % zaposlenih, in sicer 70 % žensk ter 30 % moških. 33 % sodelujočih v raziskavi je bilo starih med 31 in 45 let, 57 % med 46 in 55 let ter 10 % 56 let in več. Večina sodelujočih, in sicer 57 % je višješolsko, visokošolsko ali univerzitetno izobraženih, 37 % ima dokončano poklicno, srednješolsko ali gimnazijsko izobrazbo, 7 % sodelujočih pa ima zaključen magisterij ali doktorat.

7.3.2 Merski instrument

Za izvedbo pilotne raziskave je bil, na podlagi študija literature in virov, oblikovan anketni vprašalnik, ki je sestavljen je iz trinajstih vprašanj odprtega in zaprtega tipa. Prvi sklop vprašanj anketnega vprašalnika obsega demografska vprašanja o spolu, starosti, dokončani izobrazbi, o tem v kateri geodetski pisarni izbrane območne geodetske uprave so sodelujoči zaposleni ter na kakšen način komunicirajo s strankami (preko telefona, v živo, preko telefona in v živo, nič od navedenega in na drug način, ki ga navedejo sami).

Drugi sklop vprašanj se nanaša na vzroke neprimerne vedenja strank (nepoznavanje postopkov s strani strank, nerealna pričakovanja strank, dolgotrajnost upravnih postopkov, odločitve v postopkih, s katerimi se stranke ne strinjajo, stranke ne najdejo odgovorov na svoja vprašanja, nezadovoljstvo z delom, neprimerno komunikacijo ter kršenje pravic strank).

Tretji sklop vprašanj proučuje vidike neprimerne vedenja strank (prekinjanje, nepotrpežljivost, zmerjanje, oštevanje, vzvišenost, ignoriranje, prerekanje, kričanje, obtoževanje in pritoževanje), ki se pojavijo v odnosu s stran-

kami ter kako močan vpliv imajo ti vidiki na počutje. Ta sklop vključuje tudi vprašanja o pogostosti primernega vedenja strank (zahvala za pomoč, obnaša se vljudno, ima prijeten pogovor z zaposlenimi, izrazi zadovoljstvo z opravljeno storitvijo, ceni pomoč zaposlenih, pohvali storitev zaposlenih, izrazi razumevanje zahtevnosti dela zaposlenih, drugi vidiki primernega vedenja, ki jih navedejo sodelujoči sami).

Četrty sklop vprašanj se nanaša na negativne posledice, ki jih zaposleni občutijo, zaradi neprimernega vedenja strank (nejevolja, stres, izgorelost, slabša motiviranost za delo, žalost, jeza, želja po zamenjavi zaposlitve, občutek manjvrednosti, jok in druge negativne posledice, ki jih navedejo sodelujoči sami), njihovo pogostost.

Peti sklop vprašanj proučuje načine soočanja z negativnimi posledicami (pogovor s sodelavci, poskuša odmisлити dogodek, pogovor z nadrejenim, pogovor z nekom, ki jim je blizu (na primer z družino, prijatelji), ukvarjanje s športom, pretvarjanje, da zaposlenega vedenje stranke ni prizadelo in zatrtje negativnih čustev, krivi samega sebe, vzame dopust, nejevoljo prenese na druge, si poišče strokovno pomoč, drug način, ki ga navede sodelujoči sam) ter na znanja in veščine, ki jih imajo sodelujoči v raziskavi na področju obvladovanja težavnih strank (ali menijo, da imajo znanj dovolj ter da navedejo znanja, ki bi jih še potrebovali).

7.3.3 Rezultati pilotne raziskave

Rezultati v Tabeli 1 kažejo, da je pogosto vzrok za neprimerno vedenje strank njihovo nepoznavanje postopkov. Občasno se pojavijo nerealna pričakovanja strank, dolgotrajnost upravnih postopkov, odločitve v postopkih, s katerimi se stranke ne strinjajo, stranke ne najdejo odgovorov na svoja vprašanja in nezadovoljstvo z delom izbrane geodetske uprave. Redka vzroka pa sta neprimerna komunikacija ter kršenje pravic strankam.

Sodelujoči so med drugimi vzroki navedli še, da stranke želijo, da se dokumente interpretira tako kot želijo one in ne tako kot je dejansko stanje; da stranke ne želijo, da se jim pojasni situacijo, čeprav jo razumejo povsem napačno in želijo iz sebe "spraviti ves gnev" in pogosto ponovno urejanje določenih že urejenih zadev.

Tabela 1 prikazuje opisne statistike za osem spremenljivk iz obravnavanega sklopa vzrokov za nezadovoljstvo. Rezultati kažejo, da je povprečna vrednost pri spremenljivki „strankina nerealna pričakovanja“ druga najvišja (3,5, standardni odklon 1,1), takoj za nepoznavanjem informacij v postopku. Omeniti je treba, da so opisne statistike za potrebe nadaljnje statistične analize izračunane na vzorcu 28 enot, ki so odgovorile na vsa vprašanja.

Tabela 1: Vzroki za nezadovoljstvo strank

	N	Povprečna vrednost	Standardni odklon	Min	Max
Nepoznavanje informacij v postopku	28	3,61	1,10	1	5
Nezadovoljstvo z delom geodetske uprave	28	2,57	0,84	1	4
Dolgotrajnost upravnih postopkov	28	3,21	1,17	1	5
Odločitev v postopku, s katero se stranka ne strinja	28	3,07	0,98	2	5
Strankina nerealna pričakovanja	28	3,50	1,11	1	5
Stranka ne najde odgovorov na svoja vprašanja	28	2,79	1,13	1	5
Nepriprimerna komunikacija geodetske uprave	28	1,96	0,74	1	4
Kršenje strankinih pravic	28	1,46	0,64	1	3

Vir: lasten

Za primerjavo povprečij več spremenljivk bi se lahko uporabilo analizo variance za ponavljajoče se meritve, vendar je bila zaradi ordinalne merske lestvice raje uporabljena njena neparametična različica, t. i. Friedmanov test. To je statistični test, ki si ga lahko predstavlja kot analizo variance za ponavljajoče se meritve na rangih. Tabela 2 prikazuje podobno sliko kot Tabela 1, saj je tudi tu spremenljivka „strankina nerealna pričakovanja“ na drugem mestu po povprečnem rangju (povprečni rang=6,05, takoj za rangom spremenljivke „nepoznavanje informacij“ s povprečnim rangom 6,18).

Tabela 2: Rezultati Friedmanovega testa vzrokov nezadovoljstva strank

	Povprečni rang
Nepoznavanje informacij v postopku	6,18
Nezadovoljstvo z delom geodetske uprave	4,02
Dolgotrajnost upravnih postopkov	5,55
Odločitev v postopku, s katero se stranka ne strinja	5,21
Strankina nerealna pričakovanja	6,05
Stranka ne najde odgovorov na svoja vprašanja	4,45
Nepriprimerna komunikacija z območno geodetsko upravo	2,79
Kršenje strankinih pravic	1,75

Vir: lasten

Friedmanov test je pokazal, da so razlike med povprečnimi rangi statistično značilne ($hi\text{-kvadrat}=95,003$, stopnje prostosti=7, $p<0,001$). S Friedmanovim testom so bile analizirane le razlike med rangi in ne njihove urejenosti, iz tabele 2 pa se lahko sklepa, da so strankina nerealna pričakovanja med pogostejšimi vzroki (druge po pomembnosti), zato je hipoteza *H1: Glavna vzroka, zaradi katerih se stranke v izbrani geodetski upravi neprimerno vedejo do zaposlenih sta dolgotrajnost upravnih postopkov in strankina nerealna pričakovanja*, potrjena.

Sodelujoči v raziskavi so na petstopenjski lestvici od 1 (nikoli) do 5 (zelo pogosto) ocenjevali pogostost neprimernega vedenja, ki so ga bili deležni s strani strank. Rezultati (Tabela 3) kažejo, da se občasno pojavijo pritoževanje, nepotrpežljivost, prerekanje in vzvišenost. Redko pa prekinjanje, obtoževanje, oštevanje, kričanje, ignoriranje in zmerjanje. Glede na to, da gre pri vseh oblikah neprimernega vedenja, za vedenje, ki zaposlenim povzroča nelagodje, bolečino ali škodo, tako fizično kot duševno, je tudi občasno ter redko pojavljanje takega vedenja s strani strank nesprejemljivo.

Tabela 3: Povprečne vrednosti in standardni odkloni pogostosti neprimernega vedenja strank

	Povprečna vrednost	Standardni odklon
pritoževanje	2,93	0,96
nepotrpežljivost	2,8	0,76
prerekanje	2,67	0,80
vzvišenost	2,6	0,86
prekinjanje	2,3	1,06
obtoževanje	2,27	0,98
oštevanje	2,1	0,76
kričanje	1,83	0,59
ignoriranje	1,83	0,91
zmerjanje	1,63	0,61

Vir: lasten

Proučevala se je tudi pogostost primerne vedenja strank. Rezultati so prikazani v Tabeli 4.

Tabela 4: Povprečne vrednosti in standardni odkloni pogostosti primernege vedenja strank

	Povprečna vrednost	Standardni odklon
zahvalijo za pomoč	4,2	0,61
obnašajo se vljudno	3,97	0,49
imajo prijeten pogovor z zaposlenimi	3,87	0,73
izrazijo zadovoljstvo z opravljeno storitvijo	3,8	0,85
cenijo pomoč zaposlenih	3,8	0,71
pohvalijo storitev zaposlenih	3,63	0,81
izrazijo razumevanje zahtevnosti dela zaposlenih	2,93	1,05

Vir: lasten

Rezultati (Tabeli 3 in 4) kažejo, da se stranke v izbrani geodetski upravi veliko pogosteje vedejo primerno kot neprimerno, kar lahko pripišemo dejstvu, da se zavedajo odgovornosti in omejitev, ki jih imajo javni uslužbenci pri svojem delu. Stranke, ki razumejo težavnost dela in ozadje odločitev, ki so jih javni uslužbenci dolžni sprejemati, namreč manj pogosto najdejo razloge za neprimerno vedenje.

Intenzivnost vpliva neprimernege vedenja strank se je proučevala na lestvici od 1 (nima vpliva) do 5 (zelo močno vpliva). Rezultati (Tabela 5) kažejo, da na sodelujoče v raziskavi vsi proučevani dejavniki vplivajo srednje močno.

Tabela 5: Povprečne vrednosti in standardni odkloni intenzivnosti vpliva neprimernege vedenja strank

	Povprečna vrednost	Standardni odklon
prekinjanje	3,4	1,15
nepotrpežljivost	3,3	1,03
zmerjanje	3,07	1,33
oštevanje	2,93	1,20
vzvišenost	2,87	1,16
ignoriranje	2,8	1,25
prerekanje	2,67	1,05
kričanje	2,67	1,15
obtoževanje	2,57	1,31
pritoževanje	2,55	0,83

Vir: lasten

Na lestvici od 1 (ni izrazita) do 5 (močno izrazita) so se proučevale tudi posledice, ki jih neprimerno vedenje strank povzroči zaposlenim. Rezultati (Tabela 6) kažejo, da se pogosto pojavljata nejevolja in stres, občasno izgorelost ter redko slabša motiviranost za delo, žalost, jeza, želja po zamenjavi zaposlitve, občutek manjvrednosti ter jok.

Tabela 6: Povprečne vrednosti in standardni odkloni posledic neprimernega vedenja strank

	Povprečna vrednost	Standardni odklon
nejevolja	2,7	1,06
stres	2,5	1,04
izgorelost	2,41	1,29
slabša motiviranost za delo	2,23	1,07
žalost	2,17	1,09
jeza	2,17	0,75
želja po zamenjavi zaposlitve	1,9	1,16
občutek manjvrednosti	1,77	0,90
jok	1,13	0,35

Vir: lasten

Zaposleni na delovnih mestih pogosto svoja čustva zatrejo, kar od njih organizacija to tudi pričakuje, torej kot trdijo Grandey in drugi (2004) površinsko igrajo, kar jim omogoča, da ne občutijo čustvenega odziva, kar pa dolgoročno negativno vpliva na učinkovitost pri delu.

V okviru raziskave se je proučevalo, katero strategijo soočanja z neprimernim vedenjem strank zaposleni uporabijo. Rezultati kažejo, da se 70 % sodelujočih pogovori s sodelavci, 57 % jih poskuša odmisлити dogodek, 33 % se jih pogovori z nadrejenim, 30 % se jih pogovori z nekom, ki jim je blizu (na primer z družino, prijatelji), 17 % se jih ukvarja s športom, 13 % se jih pretvarja, da jih vedenje strank ni prizadelo in zatrejo negativna čustva, 3 % jih krivi same sebe, 3 % jih vzame dopust, nihče od njih pa svoje nejevolje ne prenese na druge ali si poišče strokovno pomoč. Sodelujoči so med drugimi možnostmi navedli še, da razmišljajo o razlogu za neprimerno vedenje, preverijo ali je bilo ravnanje geodetske uprave vzrok za neprimerno vedenje, strankam povedo, da ne dovolijo, da jih z neprimernim vedenjem žali ter ponižuje, ker nimajo nikakršne osnove, saj jim želijo le pomagati in jih soočiti z dejstvi.

Rezultati primerjave deležev so bili izvedeni z Z-testom in kažejo, da je delež tistih, ki se ob neprimernem vedenju strank zatečejo k pomoči sodelavcem, značilno višji od 50 % ($Z=2,191$ in enostranska p-vrednost: 0,01124,

alfa=5%), zato se hipotezo *H2: Sodelujoči v izbrani geodetski upravi se pri soočanju z neprimernim vedenjem strank pogovorijo s sodelavci*, potrди.

Sodelujoči v raziskavi torej največkrat uporabijo strategije iskanja podpore (pogovorijo se s sodelavci, z nadrejenimi ali z bližnjimi), ki po ugotovitvah Yagailove (2008) veljajo za ene izmed najučinkovitejših strategij soočanja z neprimernim vedenjem strank, saj socialna podpora najboljše izboljšuje počutje in čustveno stanje zaposlenih. Veliko sodelujočih uporabi tudi strategijo bežanja in izoginitve (poskusijo odmisлити dogodek, pretvarjajo se, da jih odnos stranke ni prizadel in zatrejo svoja negativna čustva, ukvarjanje s športom, vzamejo dopust). Ta strategija sicer deluje kratkoročno, vendar je boljše počutje dolgoročno vprašljivo in ne znižuje njihove izgorelosti. Redki sodelujoči v raziskavi uporabijo strategijo reševanja problema (razmišljajo o razlogu za neprimerno vedenje, preverijo ali je bilo ravnanje geodetske uprave vzrok za neprimerno vedenje, stranki povedo, da ne dovolijo, da jih z neprimernim vedenjem žali ter ponižuje, ker nimajo nikakršne osnove, saj jim želijo le pomagati in jih soočiti z dejstvi).

Sodelujoče se je vprašalo tudi, ali menijo, da imajo dovolj znanj in veščin za delo s težavnimi strankami. Rezultati kažejo, da se jih večina ne more opredeliti (3,3; 1,02). Glede na naravo dela, to je delo s strankami, je rezultat zaskrbljujoč. Javni uslužbenci, pri katerih je delo s strankami primarna naloga, morajo biti samozavestni in imeti dovolj znanj, veščin, spretnosti za delo s strankami. Sodelujoči v raziskavi si želijo pridobiti tudi naslednje veščine s področja dela s strankami: primerno odzivanje pri delu s težavnimi strankami, obvladovanje težavnih strank, zmožnost, da odslovijo stranko, če se neprimerno vede, obvladovanje sebe, svojih čustev in stresa.

7.4 Razprava in zaključek

Neprimerno vedenje strank povzroči škodo tako zaposlenim kot organizacijam. Raziskave o vplivu neprimernega vedenja strank na zaposlene in organizacije so pogoste v zasebnem sektorju, v javnem sektorju pa takih raziskav praktično ni. Zaposleni v javnem sektorju se pri svojem delu vsakodnevno srečujejo s strankami, zato je proučevanje vzrokov neprimernega vedenja strank in soočanja zaposlenih z neprimernim vedenjem strank pomembno. Neobstoj podobnih raziskav v javnem sektorju in zavedanje pomembnosti takšnega proučevanja je bil povod za izvedbo pilotne raziskave, ki je prikazana v tem prispevku. Rezultati prikazujejo predhodno preverjanje za ustrezno oblikovanje vsebine glavne raziskave, ki bo na tem področju izvedena med javnimi uslužbenci v Sloveniji.

V prispevku je *neprimerno vedenje strank* opredeljeno kot ravnanje in vedenje strank, ki ni v skladu z družbeno sprejetimi vrednotami, obsega pa tako

neprimerno verbalno kot neprimerno fizično vedenje. Obstajajo različni vzroki, ki povzročijo neprimerno vedenje strank. V literaturi (npr. Grandey in drugi (2004), Yagail (2008), Xiaoyan in Erhua (2013)) so med najpogostejšimi navedeni nezadovoljstvo strank s storitvami, zavedanje strank o filozofiji »stranka je kralj«, zaradi izsiljevanja dodatnih ugodnosti in odškodnin, ogroženosti osebne identitete in anonimnosti strank. Rezultati pilotne raziskave, ki je bila izvedena v izbrani geodetski upravi, kažejo, da sta najpogostejša vzroka za nezadovoljstvo strank dolgotrajnost upravnih postopkov in nerealna pričakovanja strank. Slednje je lahko posledica ravno zavedanja obstoja filozofije »stranka je kralj«.

Neprimerno ravnanje strank povzroči različne negativne posledice tako zaposlenim kot organizacijam. Bolj pogoste so raziskave neposrednega vpliva na zaposlene (npr. Grandey in drugi (2004), Yagail (2008), Xiaoyan in Erhua (2013)), ki kažejo različne kratkoročne in dolgoročne posledice, in sicer na področju čustvenih reakcij in posledic v zvezi z delom in delovnim okoljem ter fizične škode. Rezultati pilotne raziskave sicer kažejo, da se stranke v izbrani geodetski upravi veliko pogosteje vedejo primerno kot neprimerno. Občasno pa se s strani strank pojavijo pritoževanje, nepotrpežljivost, prerekanje in vzvišenost.

Med strategijami za soočanje s težavnimi strankami so v literaturi navedene strategije za reševanje problema, strategije bežanja in izoginitve, strategije iskanja podpore (Yagail, 2008) ter globoko in površinsko igranje (Grandey, 2000). Glede na to, da raziskovalci med pogostimi vzroki za neprimerno vedene strank navajajo ogroženost osebne identitete strank, je predlagana nova strategija za soočanje s težavnimi strankami, in sicer *strategija izgradnje trdne osebne drže*. Kozjekova in Pečarič (2018) namreč poudarjata pomen osebne drže posameznikov, ki predstavlja vrline, vrednote in prepričanja posameznikov, ki vplivajo na njihovo vedenje, sodelovanje, medosebne odnose, odločanje in drugo. Torej, bolj ko bodo zaposleni trdni v svoji osebni drži, bolje se bodo odzvali na neprimerno vedenje strank.

Sodelujoči v pilotni raziskavi pri soočanju z neprimernim vedenjem strank največkrat uporabijo strategijo iskanja podpore, in sicer tako, da se pogovorijo s sodelavci, z nadrejenimi ali z bližnjimi, ki je po navedbah Yagailove (2008) učinkovita na področju izboljševanja počutja in čustvenega stanja zaposlenih. Rezultati tudi kažejo, da želijo sodelujoči v raziskavi pridobiti tudi večšine s področja dela s strankami, in sicer, kako se primerno odzivati pri delu s težavnimi strankami, kako obvladovati težavne stranke, sebe, svoja čustva in stres. Na področju preprečevanja neprimernega vedenja strank je vsekakor potrebno sodelovanje tako zaposlenih, ki so vsakodnevno v stiku s strankami, kot vodij na vseh ravneh. Zagotoviti je namreč treba okolje, ki bo omogočalo

opozarjanje na probleme pri poslovanju s strankami. Zaposleni morajo imeti ustrezne zmožnosti za soočanje z neprimernim vedenjem strank, vodje pa jim morajo nuditi podporo in pomoč pri reševanju težav.

Viri in literatura

- Fullerton, C. & Punj, G. (1993). Choosin to misbehave: A structural model of aberrant consumer behaviour. *Advances in Consumer Research*, (20), 570–574.
- Grandey, A. A. (2000). Emotion Regulation in the Workplace: A New Way to Conceptualize Emotional Labor. *Journal of Occupational Health Psychology*, 5(1), 95–110.
- Grandey, A. A., Dickter, D. N., Sin, H. (2004). The customer is not always right: customer aggression and emotion regulation of service employees. *Journal of Organizational Behavior*, 25(3), 397–418.
- Gross, J. J. (1998). The emerging field of emotion regulation: An integrative review. *Review of General Psychology*, 2(3), 271–299.
- Kozjek, T. & Pečarič, M. (2018). Osebna drža javnega uslužbenca pri uresničevanju javnih politik. V: Vintar, M. (ur.), Aristovnik, A. (ur.), Klun, M. (ur.): Vidiki in dejavniki uspešnega izvajanja javnih politik v Sloveniji = Apects and factors for the successful implementation of public policies in Slovenia (Upravna misel). 1. natis, Ljubljana: Fakulteta za upravo, str. 161–178.
- Negrão mendoça Lopes, M. R. R. (2015). *Emotional Contagion in voice-to-voice service encounters: a dynamic approach to the influence of customers on employees' behavior and welfare. Doktorska disertacija*. Barcelona: Faculdade de Psicologia, Universitat de Barcelona.
- Stare, J. (2010). Upravno poslovanje. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Xiaojan, L. & Erhua, Z. (2013). Influence of customer verbal aggression on employee turnover intention. *Management Decision*, 51(4), 890–912.
- Yagil, D. (2008). When the customer is wrong: A review of research on aggression and sexual harassment in service encounters. *Aggression and Violent Behaviour*, 13(2), 141–152.
- Zhan, Y. (2011). *Influences of Customers Mistreatment on Employees' Emotional Well-being: The Moderating Roles of On-line and Off-line Emotion Regulation Strategies. Doktorska disertacija*. Maryland: Faculty of Graduate School of the University of Maryland, College Park.

NEKATERE UGOTOVITVE PRIMERJAVE VODIJ JAVNEGA IN ZASEBNEGA SEKTORJA

*Špela Urh, študentka Univerze v Ljubljani, Fakultete za upravo,
Janez Stare, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo*

POVZETEK

Primerjave med javnim in zasebnim sektorjem so zelo pogoste, saj gre za zelo različno naravo dela enih ali drugih organizacij. Kažejo se velike razlike v kulturi, strukturi, okolju in upravljanju. V literaturi zasledimo mnenje, da je rezultat dobrega delovanja vodij v zasebnem sektorju precej lažje merljiv, medtem ko je ta v javnem sektorju precej nejasen. Prispevek obravnava nekatere značilnosti vodij v javnem in zasebnem sektorju ter izpostavlja nekatere primerjave rezultatov opravljenih raziskav na to temo v tujini in lastne raziskave, ki je bila izvedena v okviru magistrskega študija.

Ključne besede: *Vodenje, stil vodenja, vodja v javnem sektorju, vodja v zasebnem sektorju, primerjava vodij.*

ABSTRACT

Comparison of Leaders in Public and Private Sector

Comparisons between the public and private sectors are very common, as it is a very different nature of the work of one or the other organizations. There are great differences in culture, structure, environment and governance. In the literature, we find the opinion that the result of a good leader's performance is much easier to measure in the private sector, while in the public sector it is quite unclear. The article deals with some of the characteristics of leaders in the public and private sectors and highlights some comparisons of the results of the research carried out on this subject abroad and their own research, which was carried out in the framework of the master's studies.

Keywords: *Leadership, leadership style, leader of a public sector, leader of a private sector, comparison of leaders.*

8.1 Uvod

V literaturi pa tudi v praksi je pogosta razprava o razlikah med vodji in vodenjem v javnem in zasebnem sektorju. Poleg tega tudi vodje sami opozarjajo, da je njihovo delo zahtevnejše kot v njim drugem sektorju. Vodje v javnem sektorju pogosto opozarjajo, da zaradi predpisov delujejo v težjih, saj je veliko stvari opredeljenih, po drugi strani pa vodje v zasebnem sektorju opozarjajo, da je njihovo delo več čas pod »pritiskom dnevnega dobička«, da zato težje delujejo na dolgi rok in uvajajo spremembe, ki ne prinašajo hipnih rezultatov. Da bi odgovorili na nekatera vprašanja, smo izvedli raziskavo, s katero smo želeli preučiti nekatere vplive na vodje v javnem sektorju ter razlike med vodji oziroma vodenjem v obeh sektorjih.

V uvodnem delu prispevka so predstavljene nekatere teoretične razlike med vodji in vodenjem v javnem in zasebnem sektorju. Empirični del temelji na raziskavi, ki je opravljena s pomočjo metode anketiranja v obliki anketnega vprašalnika. Vprašalnik je sestavljen iz več sklopov vprašanj. Vprašanja zaprtega tipa so osnova za potrjevanje zastavljenih hipotez, sočasno pa nam bodo vprašanja osvetlila stališča udeležencev raziskave glede splošnih pogledov na opisano problematiko. Na osnovi rezultatov je podana ocena kakovosti vodenja ter ugotovljene razlike v primerjavi z ugotovitvami raziskav, ki so bile opravljene v tujini.

8.2 Vodenje

Pomen besede vodenje je težko definirati, saj pomeni različne stvari različnim ljudem po vsem svetu in različne stvari v različnih situacijah. Definicija se na primer nanaša na vodenje skupnosti, versko vodenje, politično vodenje in vodenje drugih skupin - kot v našem primeru, ko se nanaša na vodenje kadra v javnem in zasebnem sektorju. Z opredelitvijo vodenja se ukvarjajo strokovnjaki iz različnih področij, kar posledično pomeni, da enotne opredelitve vodenja ni. Vodenje je umetnost, katere cilj je ustvariti okolje, ki ljudi spodbuja in navdušuje ter krepi vznemirjenje, ki zaposlene združuje z njihovimi nalogami, tako da dajo od sebe najboljše (Kets de Vries, 2000, str. 25). Yukl (1998, str. 5) pa opredeli vodenje kot proces, s katerim posameznik v skupini ali organizaciji vpliva na interpretacijo dogodkov, izbiro ciljev, organizacijo delovnih aktivnosti, motivacijo zaposlenih za doseg organizacijskih ciljev, vzdrževanje kooperativnih odnosov ter pridobivanje podpore in sodelovanja zunaj organizacije.

Ko govorimo o stilih vodenja, mislimo na način, ki ga vodja uporablja pri vodenju svojih podrejenih, ti stili pa so se skozi leta bistveno spreminjali. Na začetku znanstvenih proučevanj vodenja je bilo težišče usmerjeno proti dveh oblikama (stiloma) vodenja: avtoritativni in demokratični stil vodenja.

Vendar so se skozi čas in skozi izkušnje pri uporabi teh dveh stilov vodenja pojavili še drugi, s katerimi so ugotavljali boljše rezultate vodenja. V literaturi je zbranih mnogo opredelitev posameznih stilov vodenja, ki so si med seboj v določenih primerih zelo podobni oziroma se eden z drugim prepletajo. »Med stili vodenja razlikujemo kot dve skrajnosti avtoritativni in kooperativni stil vodenja in nato različne kombinacije: avtokratičen, patriarhalni, participativni in demokratični stil vodenja« (Belak, 1999, str. 52).

8.3 Vodje v javnem in zasebnem sektorju

Glede opredelitve, definicije javnega sektorja so mnenja precej različna, odvisno, kdo ga opredeljuje, ali so to ekonomisti, pravniki, informatiki idr. Vsak ga definira s stališča, ki je njemu oziroma njegovi stroki najbližje. Po Pevcinu in Setnikar-Cankarjevi (2012, str. 41) je javni sektor zbir vseh tistih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnost po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem. Medtem ko Ferfila (2002, str. 28) navaja, da v javni sektor sodi tisto, kar je v lasti države, ne glede na področje, na katerem se nahaja.

Zasebni sektor za razliko od javnega sektorja stremi k pridobivanju dobička, in če gre pri javnem sektorju za zadovoljevanje javnih interesov, gre pri zasebnem sektorju za vladanje zasebnih interesov lastnikov družb. Zasebni sektor je ustanovljen iz vložkov posameznika ali investitorjev in družabnikov. Gre za organizacije, ki so v sodni register vpisane kot kapitalske ali osebne družbe, sem pa se štejejo tudi samostojni podjetniki, društva, zadruga itd. Pomembna značilnost zasebnega sektorja je tudi ta, da se plače zaposlenih neposredno ne iztekajo iz državnega proračuna in da je v njem prisotna konkurenca na trgu delovne sile in zaposlovanja (Wright idr., 2012).

8.3.1 Razlike vodenja v javnem in zasebnem sektorju

Organizacijski in poslovni cilji so pogosto glavna točka razlike med organizacijami javnega in zasebnega sektorja. Glavni cilj večine organizacij zasebnega sektorja se nanaša vsaj na solventnost družb, želja oziroma zahteva pa je čim večja donosnost podjetja. Medtem ko večina organizacij v javnem sektorju zasleduje cilje, ki niso maksimiranje dobička, marveč zagotavljanje različnih storitev in izdelkov za korist širše javnosti (Chaston, 2011).

Raven jasnosti organizacijskih ciljev se je pojavila kot dodatna razlika med organizacijami javnega in zasebnega sektorja. Po Wrightu idr. (2012) je za organizacijo zasebnega sektorja zelo jasen in preprost glavni cilj, čim večji dobiček in ta cilj jasno razumejo zaposleni na vseh ravneh, medtem ko je dožemanje jasnosti cilja med zaposlenimi v javnem sektorju, običajno bistveno manjša. Poleg tega so ravni javnega nadzora ena od glavnih razlik med or-

ganizacijami javnega in zasebnega sektorja. Andersen (2010) in Dooren idr. (2010) trdijo, da je stopnja javnega nadzora na splošno večja v organizacijah javnega sektorja v primerjavi z organizacijami zasebnega sektorja.

Dukakis in drugi (2010) povezujejo razlike pri nadzoru virov financiranja med organizacijami javnega in zasebnega sektorja. Z drugimi besedami, trdijo, da se organizacije javnega sektorja običajno financirajo z javnimi sredstvi, denimo davkopllačevalčevim denarjem, zato je nadzor nad načinom porabe na bistveno večji ravni v primerjavi s plačilnimi vzorci organizacij zasebnega sektorja.

8.3.2 Nekatere značilnosti vodij javnega in zasebnega sektorja

Vodje javnega sektorja se soočajo z drugačnimi izzivi kot v zasebnem sektorju in morda zahtevajo različne pristojnosti. Na primer: raziskava na Nizozemskem (Van Keer & Bogaert, 2009) je ugotovila, da se vodje javnega sektorja soočajo z izzivom za učinkovito izvajanje javnih storitev v skladu z odobrenimi postopki, procesi in pravili. Posledično so vodje javnega sektorja običajno nagnjene k sledenju in spremljanju pravil in postopkov ter jasnim navodilom o tem, kako je treba stvari opraviti. Brez številnih razpoložljivih spodbud, ki so ob doseženi delovni uspešnosti na voljo v zasebnem sektorju, je delo vodje v javnem sektorju izziv za motiviranje svojih zaposlenih. Tako jim glavni izziv predstavlja problem, kako vzpostaviti pozitivno delovno vzdušje, ki ljudi navdihuje k zagotavljanju kakovostnih javnih storitev.

Po Hudsonovi raziskavi (Van Keer & Bogaert, 2009) je bilo tudi ugotovljeno, da so vodje javnega sektorja bolj osredotočeni na dolgoročno strategijo in ustvarjalni proces, ki je vključen v izgradnjo vizije. Študija je pokazala, da so vodje javnega sektorja bolj usmerjene v strateško vodstvo, ki je eden od pomembnih vidikov ravnanja vodstva. Po Hansen in Villadsen (2010) uporabljajo vodje javnega sektorja predvsem participativni stil vodenja, kjer se vodja osredotoča na podporo zaposlenih in z uporabo svojih veščin in znanja aktivno spodbuja njihovo udeležbo pri odločitvah. Po raziskavi v Romuniji (Demeter in Țapardel, 2013) pa vodje v javnem sektorju uporabljajo direktni oz. avtoritativni stil vodenja, ki vključuje pravila, nadzor in indikacije.

Po Hansen in Villadsen (2010) vodje zasebnega sektorja uporabljajo direktni stil vodenja. Ta je eden od štirih vodstvenih stilov, za katere je značilna postavitev jasnih ciljev in pravil podrejenim in zagotavljanje, da so pričakovanja in navodila jasno opredeljena in razumljena. Direktni stil vodenja je podoben avtoritativnemu stilu vodenja, kjer vodja pove podrejenim kaj in kako narediti in to tudi storijo. Po raziskavi v Romuniji (Demeter in Țapardel, 2013) pa vodje v zasebnem sektorju uporabljajo participativni stil vodenja, ki spodbuja podporo in sodelovanje podrejenih.

Ena izmed najpomembnejših razlik med vodjo javnega in zasebnega sektorja predstavlja (Van Keer & Bogaert, 2009) razlika med vrednotami zasebnega in javnega sektorja. Vodje javnega sektorja delajo v interesu ljudi, njihova glavna skrb je splošno dobro počutje družbe. Prizadevajo si za uravnoteženje potreb podjetij, interesnih skupin in posameznikov, med tem ko, je vodjem zasebnega sektorja vrednota poslovni dobiček. Seveda različne vrednote javnega in zasebnega upravljanja narekujejo različne cilje in opredelitve uspeha, in sicer za vodjo javnega sektorja so cilji abstraktni, splošni, nekoliko nedefinirani in izredno težko merljivi.

Tudi odgovornost v veliki meri razlikuje vodje v javnem in zasebnem sektorju. Vodje v javnih organizacijah so odgovorni veliko večji skupini ljudi, so odgovorni ljudstvu in so pod stalnim javnim nadzorom, kar pa ima veliko vlogo pri njihovih odločitvah. Vodja v javnem sektorju poskuša zadovoljiti čim več ljudi, hkrati pa doseči rezultate in dodati kompleksnosti svojega položaja. Vendar pa je organizacijska obveznost ponavadi šibkejša v javnem sektorju, kar lahko vodi do zmanjšanja odgovornosti vodji javnih organizacij, vzpodbudi malomarnost in pripelje do korupcije (Van Keer & Bogaert, 2009).

8.4 Raziskovalni del

Raziskava je bila izvedena na podlagi anonimnega anketnega vprašalnika. Vprašalnik je sestavljen iz dveh sklopov. Prvi je demografski, drugi pa mnenjski s 27 trditvami. Pet se jih nanaša na vprašanje stila vodenja, ki ga uporablja vodja, osem na samostojnost pri presoji podatkov ter dejstev in vodstveno avtonomijo, pet na diskrecijsko pravico, štirje na osredotočenost na pravila in postopke ter pet na usmerjenost k rezultatom. Anketirancem so strinjanje trditvami ocenjevali s petstopenjsko Likertovo lestvico, pri kateri 1 pomeni popolno nestrinjanje, 5 pa popolno strinjanje s postavljenimi trditvami.

8.4.1 Predstavitev vzorca anketirancev

Anketni vprašalnik v obliki spletnega vprašalnika izdelanega na spletni strani EnklikANKETA (<https://www.1ka.si>) je bil maja 2018 poslan naključno izbranim ljudem iz javnega in zasebnega sektorja preko različnih spletnih medijev, te pa smo prosili, naj vprašalnik posredujejo dalje svojim sodelavcem, vodstvu, prijateljem in znancem. V obravnavani raziskavi je skupaj sodelovalo 632 oseb. Trditve, ki se nanašajo na stil vodenja, je izpolnilo 510 oseb, v celoti pa je anketni vprašalnik rešilo 397 oseb, od tega je bilo 192 oseb vodij. Ostali vprašalniki so bili zavrženi. 510 vprašalnikov smo torej uporabili za analizo prvega mnenjskega vprašanja, ki se veže na stil vodenja, kjer nas zanima mnenje ne-vodstvenega kadra in vodij, med tem, ko smo za nadaljevanje izločili odgovore ne-vodstvenih zaposlenih in uporabili do konca rešene le vprašalnice vodij, teh je bilo na koncu 192.

8.4.2 Predstavitev rezultatov

Anketirance smo najprej spraševali o stilu vodenja. Zanimal nas je pogled ne-vodstvenega kadra na vodenje nadrejenih ter tudi mnenje vodij o svojem stilu vodenja. Ugotavljali smo, ali imajo vodje avtoritativni ali participativni stil vodenja. Le-tega smo določili s pomočjo dodatnih vprašanj, s katerimi so se anketirane osebe posredno opredelile za posamezen stil vodenja. Za analizo stila vodenja smo uporabili 510 vprašalnikov (vse vprašalnike, ki so imeli odgovorjeno prvo vprašanje mnenjskega dela). Za ugotavljanje moči stila vodenja smo uporabili analizo aritmetičnih sredin posameznih vprašanj, pri katerih večja vrednost predstavlja večje strinjanje s posameznim stilom vodenja.

Ugotovili smo (Tabela 1), da večje število vodij in zaposlenih misli, da uporabljajo participativni stil vodenja. Vodje same menijo, da bolj uporabljajo participativni stil vodenja (aritmetična sredina 3,90) kot avtoritativni stil vodenja (aritmetična sredina 1,90). Zaposlenim se zdi stil vodenja njihovih nadrejenih tudi bolj participativen (aritmetična sredina 3,34) kot avtoritativen (aritmetična sredina 2,29). Vendar je opazna razlika med mnenjem vodij in njihovih zaposlenih o vodstvenem stilu vodij. Vodje imajo mnenje, da je njihov stil vseeno bolj participativen, kot pa to mislijo njihovi podrejeni. Prav tako vodje menijo, da so manj avtoritativni, kot to menijo njihovi podrejeni.

Tabela 1: Število in aritmetične sredine podanih odgovorov na vprašanja o stilu vodenja

Avtoritativni	Javni sektor	Zasebni sektor	Skupaj
Vodje – število	137	98	235
Vodje – aritmetična sredina	1,82	2,00	1,90
Zaposleni – število	204	71	275
Zaposleni – aritmetična sredina	2,34	2,14	2,29
Participativni	Javni sektor	Zasebni sektor	Skupaj
Vodje – število	137	98	235
Vodje – povprečje	3,92	3,88	3,90
Zaposleni – število	204	71	275
Zaposleni – povprečje	3,33	3,36	3,34

Preverjali smo tudi, ali obstaja različno mnenje o stilu vodenja med zaposlenimi in vodji v javnem ter zasebnem sektorju. Kot je razvidno iz tabe-

le 1, v javnem sektorju obstaja večja razlika med aritmetičnima sredinama med mnenjem vodij in zaposlenih. Vodje mislijo, da so manj avtoritativne (aritmetična sredina 1,82), podrejeni pa mislijo, da so bolj avtoritativne (aritmetična sredina 2,34). V zasebnem sektorju je razlika med mnenjema manjša, kar nakazuje na večjo povezanost vodij in zaposlenih v zasebnem sektorju, kot v javnem sektorju.

8.4.3 Preverjanje hipotez

Za ovrednotenje hipotez smo uporabili štiri spremenljivke:

- samostojnost pri odločanju (S1);
- diskrecijska pravica (S2);
- osredotočenost na pravila in postopke (S3);
- usmerjenost k rezultatom (S4).

Izračunali smo opisne statistike na spremenljivkah. Ugotovili smo, da ima najvišjo aritmetično sredino spremenljivka *osredotočenost na pravila in postopke*, saj znaša 4,34. Najnižjo aritmetično sredino ima spremenljivka *diskrecijska pravica* z vrednostjo 3,65. Najnižji standardni odklon ima spremenljivka *samostojnost pri odločanju* in znaša 0,64, najvišjega pa spremenljivka *osredotočenost na pravila in postopke*. Vse neodvisne spremenljivke so asimetrične v levo, saj je koeficient asimetrije negativen (< 0). Spremenljivki *diskrecijska pravica* in *usmerjenost k rezultatom* imata sploščeno porazdelitev, saj je koeficient asimetrije negativen (< 0), medtem ko imata spremenljivki *samostojnost pri odločanju* in *osredotočenost na pravila in postopke* koničasto porazdelitev (koeficient sploščenosti > 0). Vse spremenljivke so normalno porazdeljene.

Tabela 2: Povzetek opisnih statistik spremenljivk

	S1 samostojnost pri odločanju	S2 diskrecijska pravica	S3 osredotočenost na pravila in postopke	S4 usmerjenost k rezultatom
Aritmetična sredina	3,70	3,65	4,34	3,80
Standardni odklon	0,48	0,57	0,59	0,58
Varianca	0,23	0,33	0,34	0,33
Koeficient asimetričnosti	-0,13	-0,42	-0,50	-0,09
Koeficient sploščenosti	0,09	-0,51	2,46	-0,15

Zanesljivost uporabljenih merskih instrumentov za posamezne spremenljivke smo preverjali s pomočjo koeficienta Cronbach Alpha (α). Sprejeli smo

tiste spremenljivke, ki so imele vrednost več kot 0,60. V primeru, da nismo mogli doseči zadostne notranje konsistentnosti, smo odstranjevali vprašanja, dokler nismo dosegli minimalne vrednosti Cronbach Alpha. V tabeli 5.3. lahko vidimo, da je bilo glede na rezultat odstranjeno tretje vprašanje, ki se nanaša na samostojnost pri odločanju, in tretje ter četrto vprašanje, ki se nanašata na trditev glede diskrecijske pravice, ostale smo uporabili za preverjanje hipotez.

Tabela 3: Cronbach Alpha analiza

Spremenljivka	Cronbach Alpha	Vključena vprašanja	Odstranjena vprašanja
S1: <i>samostojnost pri odločanju</i>	0,67	1, 2, 4, 5, 6, 7, 8	3
S2: <i>diskrecijska pravica</i>	0,65	1, 2, 5	3, 4
S3: <i>osredotočenost na pravila in postopke</i>	0,90	1, 2, 3	/
S4: <i>usmerjenost k rezultatom</i>	0,60	1, 2, 3, 4, 5	/

Za vse preverjanje hipotez smo uporabili Studentovo t-test metodo za neodvisna vzorca, kjer smo testirali enakost ocenjenih povprečij dveh vzorcev ob predpostavki normalne porazdelitvene populacije z neznano varianco. Za vsako hipotezo smo torej uporabili 2 neodvisna vzorca – javni ter zasebni sektor.

HIPOTEZA 1: Vodje v javnem sektorju imajo manj vodstvene avtonomije kot vodje v zasebnem sektorju.

V hipotezi smo s t-test metodo primerjali vzorca zasebnega in javnega sektorja, ki sta odgovarjala na vprašanja, ki se nanašajo na spremenljivko *samostojnost pri odločanju*. Postavili smo ničelno in alternativno hipotezo:

- H0: Vzorca imata enaki aritmetični sredini.
- H1: Vzorca nimata enakih aritmetičnih sredin.

Za preverjanje hipoteze smo uporabili 192 opazovanj ter določili stopnjo značilnosti = 5 %. Kritično območje pri teh vhodnih podatkih znaša 1,977. Izračunane statistike t-testa so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Izračunane statistike t-testa za spremenljivko samostojnost pri odločanju

	Javni sektor	Zasebni sektor
Aritmetična sredina	3,733	3,733
Varianca	0,256	0,374
Število opazovanj	114	78
Statistika T	0,006	
Kritična statistika t (dvostranski test)	-1,977; 1,977	

Izračunana statistika T je enaka 0,006. Ker se statistika T nahaja izven kritičnega območja (med -1,977 in 1,977), ničelne hipoteze pri stopnji značilnosti = 5 % ne moremo zavrni. Vzorca se statistično ne razlikujeta, zato lahko hipotezo 1, ki pravi, da imajo vodje v javnem sektorju manj vodstvene avtonomije kot vodje v zasebnem sektorju, **zavrremo**.

HIPOTEZA 2: Vodje v javnem sektorju imajo manjšo diskrecijsko pravico kot vodje v zasebnem sektorju.

V hipotezi smo s t-test metodo primerjali vzorca zasebnega in javnega sektorja, ki sta odgovarjala na vprašanja, ki se nanašajo na spremenljivko *diskrecijska pravica*. Postavili smo ničelno in alternativno hipotezo:

- H0: Vzorca imata enaki aritmetični sredini.
- H1: Vzorca nimata enakih aritmetičnih sredin.

Za preverjanje hipoteze smo uporabili 192 opazovanj ter določili stopnjo značilnosti = 5 %. Kritično območje pri teh vhodnih podatkih znaša 1,977. Izračunane statistike t-testa so prikazane v tabeli 5.

Tabela 5: Izračunane statistike t-testa za spremenljivko diskrecijska pravica

	Javni sektor	Zasebni sektor
Aritmetična sredina	4,433	3,679
Varianca	0,273	0,469
Število opazovanj	114	78
Statistika T	8,215	
Kritična statistika t (dvostranski test)	-1,977; 1,977	

Izračunana statistika T je enaka 8,215. Ker se statistika T nahaja znotraj kritičnega območja (statistika T je večja od 1,977), ničelno hipotezo zavrremo

in s tveganjem manjšim od 5 % sprejmemo alternativno hipotezo. Vzorca se statistično razlikujeta. Ugotovimo lahko, da je aritmetična sredina za vzorec javnega sektorja enaka 4,433, zasebnega pa 3,679. To nam pove, da so vodje v javnem sektorju bolj naravnane k presoji in imajo manjšo diskrecijsko pravico, zato lahko hipotezo 2, ki pravi, da imajo vodje v javnem sektorju manjšo diskrecijsko pravico kot vodje v zasebnem sektorju, **potrdimo**.

HIPOTEZA 3: Podobno kot v tujini je tudi v Sloveniji raziskava pokazala, da so vodje javnega sektorja bolj osredotočene na pravila in postopke in menijo, da imajo manj svobode za upravljanje, vodje zasebnega sektorja pa so bolj usmerjene k rezultatom.

V hipotezi smo s t-test metodo primerjali vzorca zasebnega in javnega sektorja, ki sta odgovarjala na vprašanja, ki se nanašajo na spremenljivki *osredotočenost na pravila in postopke in usmerjenost k rezultatom*. Hipotezo tako sestavljata 2 neodvisni hipotezi. Postavili smo torej ničelno in alternativno hipotezo za obe spremenljivki:

- H0: Vzorca imata enaki aritmetični sredini.
- H1: Vzorca nimata enakih aritmetičnih sredin.

Za preverjanje hipoteze smo uporabili 192 opazovanj ter določili stopnjo značilnosti = 5 %. Kritično območje pri teh vhodnih podatkih znaša 1,977. Izračunane statistike t-testa so prikazane v tabelah 6 in 7.

Tabela 6: Izračunane statistike t-testa za spremenljivko osredotočenost na pravila in postopke

	Javni sektor	Zasebni sektor
Aritmetična sredina	4,456	4,162
Varianca	0,307	0,354
Število opazovanj	114	78
Statistika T	3,453	
Kritična statistika t (dvostranski test)	-1,977; 1,977	

Izračunana statistika T za spremenljivko *osredotočenost na pravila in postopke* je enaka 3,453. Ker se statistika T nahaja znotraj kritičnega območja (statistika T je večja od 1,977), ničelno hipotezo zavrnamo in s tveganjem manjšim od 5 % sprejmemo alternativno hipotezo. Vzorca se statistično razlikujeta. Ugotovimo lahko, da je aritmetična sredina za vzorec javnega sektorja enaka 4,456, zasebnega pa 4,162. To nam pove, da so vodje v javnem sektorju bolj naravnane k upoštevanju pravil in postopkov kot vodje v javnem sektorju.

Tabela 7: Izračunane statistike t-testa za spremenljivko usmerjenost k rezultatom

	Javni sektor	Zasebni sektor
Aritmetična sredina	3,667	4,003
Varianca	0,282	0,351
Število opazovanj	114	78
Statistika T	4,023	
Kritična statistika t (dvostranski test)	-1,977; 1,977	

Izračunali smo še statistiko T za spremenljivko *usmerjenost k rezultatom* in znaša 4,023. Ker se statistika T nahaja znotraj kritičnega območja (statistika T je večja od 1,977), ničelno hipotezo zavrne in s tveganjem manjšim od 5 % sprejmemo alternativno hipotezo. Vzorca se statistično razlikujeta. Aritmetična sredina za opazovanja pri javnem sektorju je enaka 3,667, kar znaša manj kot aritmetična sredina za opazovanja pri zasebnem sektorju, ki znaša 4,003. Iz tega sledi, da so vodje v javnem sektorju manj usmerjene k rezultatom kot vodje v zasebnem sektorju.

Pri obeh spremenljivkah, ki sestavljata hipotezo 3, se vzorca statistično razlikujeta, kar pomeni, da lahko hipotezo 3, ki pravi, da so vodje javnega sektorja bolj osredotočene na pravila in postopke in menijo, da imajo manj svobode za upravljanje, vodje zasebnega sektorja pa so bolj usmerjene k rezultatom, potrdimo.

8.5 Zaključek

Raziskava je podala podobne ugotovitve glede stila vodenja v javnem in zasebnem sektorju, in sicer tako v prvem kot v drugem vodje po večini uporabljajo participativni stil vodenja. Zaposleni vidijo svoje vodje v nekoliko bolj avtoritativni luči, kot to opisujejo njihove vodje, vendar se kljub vsemu vodje in zaposleni nagibajo k participativnemu stilu vodenja, torej k vodenju, kjer je prisotno sodelovanje podrejenih. V zasebnem sektorju je razlika med mnenjema manjša, kar nakazuje na večjo povezanost vodij in zaposlenih v zasebnem sektorju kot v javnem sektorju.

Za nadaljnje raziskovanje smo si zastavili tri hipoteze. Ugotovljeno je bilo, da imajo vodje v javnem sektorju manj vodstvene avtonomije kot vodje v zasebnem, kar smo na začetku našega dela predvidevali. Trditev, da imajo vodje v javnem sektorju manjšo diskrecijsko pravico kot vodje v zasebnem sektorju, drži, kar pomeni, da imajo vodje javnega sektorja manjšo pravico presojanja oziroma ukrepanja po svoji presoji kot vodje v zasebnem sektorju. Trditev,

ki pravi, da je podobno kot v tujini tudi v Sloveniji raziskava pokazala, da so vodje javnega sektorja bolj osredotočene na pravila in postopke in menijo, da imajo manj svobode za upravljanje, vodje zasebnega sektorja pa so bolj usmerjeni k rezultatom prav tako drži.

Tu bi bilo zanimivo nadaljnje raziskovanje, zakaj je mnenje širše javnosti tako zavajajoče in zakaj je sloves vodij javnega sektorja še vedno bolj vprašljiv kot sloves vodij zasebnega sektorja.

Viri in literatura

- Andersen, J. A. (2010). Public Versus Private Managers: How Public and Private Managers Differ in Leadership Behavior. *Public Administration Review* 70(1), 131–141.
- Belak, J. (1999). *Politika podjetja in strateški management*. Gubno: MER Evrocenter.
- Chaston, I. (2011). *Public Sector Management: Mission Impossible?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Demeter, C. M., & Țapardel, A. C. (2013). *Public and private leadership and performance management*. *Manager* 17(1), 162–167.
- Dooren, W. V., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Dukakis, M. S., Portz, J. H., & Potz, J. S. (2010). *Leader-Managers in the Public Sector: Managing for Results*. New York: ME Sharpe.
- Ferfila, B. (2002). *Ekonomski vidik javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hansen, J. R., & Villadsen, A. R., (2010). Comparing Public and Private Managers' Leadership Styles: Understanding the Role of Job Context. *International Public Management Journal*, 13(3), 247–274.
- Kets de Vries, M. F. R. (2000): *Veliki vodje*. Ljubljana: GV Založba.
- Pevcin, P., & Setnikar Cankar, S. (2012). *Razumen in razumljen javni sektor v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Van Keer, E., & Bogaert (2009). *Decoding the DNA of Public and Private Sector Leaders*. Brussels: Hudson European Research & Development Centre.
- Wright, B. E., Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence. *Public Administration Review* 72(2), 206–215.
- Yukl, G. A. (1998). *Leadership in Organizations*. 4th Ed. New Jersey: Prentice-Hall.

KANADSKA POLITIKA PRISELJEVANJA IN IZVAJANJE JAVNIH POLITIK

Mitja Durnik, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

POVZETEK

Namen prispevka je predstaviti dobre prakse upravljanja s kompleksnim javno-političnim izzivom, kot je imigracija v Kanadi. Kanada je država, ki je svoje gospodarstvo zgradila s pomočjo priseljencev in obenem izoblikovala modele integracije, ki služijo njihovi čimprejšnji vključitvi v družbo. Glede na dejstvo, da gre za federativno obliko državne ureditve, je upravljanje z javnimi politikami zapleteno in zadeva več-nivojsko in več-dimenzionalno obravnavo problematike migracij. Formalno gledano, federalna vlada oblikuje in upravlja s politikami migracij ter tudi določa način financiranja. Trend v zadnjih letih je, da tudi nižje administrativne ravni pridobivajo določene pristojnosti pri reševanju te problematike in integraciji imigrantov. Posebna pozornost je namenjena vedno večjemu vplivu lokalne ravni. Tu gre za partnerstvo med občinami in lokalnimi skupnostmi ter akterji gospodarstva in nevladnih organizacij, ki tvorijo t.i. lokalna priseljska partnerstva (ang. local immigration partnerships), ki je kot projekt federalne vlade zaživel leta 2008.

Ključne besede: migracije, javna politika, implementacija, skupnost, Kanada, Slovenija.

ABSTRACT

Canadian Immigration Policy and Implementation of Public Policies

The aim of the paper is to present praxes of excellence dealing with the complex public policy issue using the case of immigration in Canada. As widely known, Canada has developed its economy using immigrant workforce and, at the same time, established models of integration serving their quick inclusion into the mainstream society. Due to the fact that Canada is a federation, as a consequence, governance model is a complex one and demands multilevel and multidimensional treatment of the migration phenomena. Formally speaking, the federal government

is mainly responsible for immigration policy and determines modes of financing. In the last years we can notice a trend, indicating that lower levels of governments participate in resolving migration issues with specific focus on the role of municipalities as well. In this case, special collaboration has been set up between municipalities, local communities, NGO's and corporate bodies comprising the so-called Local Immigration Partnerships established by the federal government in 2008.

Key words: migration, public policy, implementation, community, Canada, Slovenia.

9.1 Uvod

Mednarodna politika migracij je v veliki meri v domeni nacionalnih držav, ki so poleg različnih mednarodnih organizacij (npr. Visoki komisariat ZN za begunce, Mednarodna organizacija za migracije, Mednarodna organizacija za delo, različne EU institucije) glavne skrbnice nadzora priseljevanja. Nižje administrativne ravni v državah so načeloma le izvajalke že prej predpisanih javnih politik. Namen članka je izpostaviti prakse odličnosti pri integraciji priseljencev v Kanadi ter razvijajoče se trende, kjer lokalne skupnosti pridobivajo določene pristojnosti pri implementaciji imigracijske politike, posebej v navezavi s skupnostmi, ki so določene geografsko ali v postmodernem kontekstu kot strukture socialnih relacij.

Glede na mednarodni indeks Mipex, ki meri državno sposobnost integracije priseljencev, Kanada spada med pet najbolj rangiranih držav glede različnih javnih politik, kot so na primer zdravstvo, šolstvo, izobraževanje ali proti-diskriminacijska politika. Kljub temu pa so bile izpostavljene določene slabe strani izvajanja te politike. Priseljenci, ki so v postopku pridobitve stalnega dovoljenja za bivanje, so nezadovoljni zaradi dolgih administrativnih postopkov in ovir ter obilice dokumentacije, ki jo morajo pridobiti, ter administrativnih ovir, ki so povezane s ponovno združitvijo družin ali pridobivanja državljanstva. Pomemben dejavnik zmanjševanja ugleda Kanade je tudi naraščanje začasne delovne sile. Kljub omenjenim težavam, država, glede na skupni indeks še vedno izkazuje močne zaveze demokratičnim vrednotam (Huddleston idr., 2015).

Primerjalno gledano ima fenomen več-nivojskega vladanja različno konotacijo v Kanadi in Evropski uniji, v čemer se odseva tudi federalno-konfederalna debata o statusu teh političnih entitet. V luči suverenosti je Kanada visoko decentralizirana federacija, kjer province posedujejo nekatere temeljne pristojnosti izvajanja javnih politik. Federalna vlada in vlade provinc razpolagajo z informacijami glede migracijskih tokov, demografije, naseljevanja ter jezikovnih politik. Tudi evropske države so v veliki meri suverene tvorbe, pri čemer del lastne suverenosti vsekakor prenašajo na nadnacionalno raven (npr. finančna politika) (Brunet-Jailly, Hurrelmann & Verdun, 2018).

Lokalne oblasti v Kanadi imajo manjše pristojnosti glede na province: »Ustavno gledano so lokalne oblasti v pristojnosti provinc; zato lahko uporabimo frazo, da so ‚njihovi otroci‘. Vlade provinc jih vzpostavljajo, regulirajo, določajo politike in njihovo implementacijo, in redko, jih tudi ukinjajo s pripojitvijo« (Young, 2013, str. 1). Če upoštevamo več-nivojsko naravo izvajanja javnih politik v Kanadi, nivo občin kljub temu predstavlja še neizkoriščen potencial implementacije integracijske politike. Pomemben del informacij za načrtovanje politik prihaja namreč tudi iz lokalnih skupnosti, predvsem nanašajoč se na problematike namestitvev priseljencev, možnosti za izvajanje zasebnega posla v lokalnem okolju ali kulture posameznih etničnih skupin. Lokalne vlade so se povezale z ostalimi akterji v skupnostih in prevzele iniciativo za reševanje problematike integracije (Young, 2013). Vloga lokalnih administrativnih struktur (občin) v sistemu več-nivojskega vladanja je pomembno podprta s pojmom skupnosti (ang. community), ki ima veliko večji pomen v večetničnih in večkulturnih družbenih okoljih velikih mest, kjer se posamezni prebivalci in priseljenci povezujejo na osnovi etnične pripadnosti. Kot rečeno, se pojem skupnost lahko pojmuje kot geografska (fizična) kategorija ali kot »postmoderna« struktura relacij med ljudmi, ki tam živijo (Bradshaw, 2008).

Kanadska ustava določa, da je formalna moč odločanja v politiki porazdeljena med federalno ravno in oblastjo v provincah, občine pa do sedaj niso bile predvidene kot subjekti odločanja. V tem kontekstu imajo province neke vrste ekskluzivno moč sprejemanja zakonodaje v imenu občin. Torej, province jih lahko ustanavljajo in jim dajejo pooblastila iz lastne pristojnosti. Kanadske občine imajo različna poimenovanja, kot so na primer velemesto, vas, mesto, ruralne ali urbane občine, skratka, na nek način orisujejo značilnosti lokalnega območja. Poseben sistem lokalnega vladanja je t.i. večstopenjski model, ki je v veljavi v Britanski Kolumbiji, v Quebecu in v Ontariu. Nad-regionalna telesa so v veljavi v metropolitanskih območjih Montreala in Quebeca. Britanska Kolumbija pozna sistem z regionalnimi distrikti in občinami, Ontario pa ima eno- in dvo-stopenjske modele upravljanja. V Quebecu so občine ustanovljene na nivoju okrožij ter t.i. lokalne občine (The local government system in Canada, 2017).

Na področju migracij je še vedno ključen akter oblikovanja imigracijske politike federalna raven oz. Urad za priseljevanje in državljanstvo (ang. Immigration and Citizenship Canada), ki skupaj s provincami sooblikuje nacionalno politiko. V zadnjih letih pa so občine pridobile nekatere pristojnosti v kontekstu politike integracije ter s tem postale pomembne operativne izvajalke integracije, ki pa so skozi t.i. dvojni model devolucije pristojnosti s strani federalne vlade postale eden od akterjev izvajanja storitev za prebivalca skupnosti (šole, policija, zdravstveni sistem).

V tem prispevku bomo za študijski primer politike integracije obravnavali mesto Toronto. Toronto je bil zaradi velikosti za namen lokalnih partnerstev razdeljen na štiri dele – kvadrante, kar je omogočalo izpeljavo projekta lokalnih partnerstev z zagotavljanjem vseh osnovnih storitev za prebivalce, kot so na primer zdravstvo, šolstvo in kultura. Strategija vpeljevanja lokalnih partnerstev se je v bistvu razlikovala glede na zgostitev/disperzijo prebivalstva v prostoru. Nasprotno od strategije velikega mesta so majhne in srednje občine, zaradi negativne demografske bilance, oblikovale način privabljanja novih priseljencev ne glede na njihov status, saj so potrebovale novo delovno silo in mlade (Ma, 2017).

Fokus prispevka je razložiti moč omrežij (kot partnerstev) skozi implementacijo javne politike. »Centralnost« omrežja pri izvajanju politik integracije v primeru naše študije ni na nivoju države, temveč na nivoju lokalnih administrativnih struktur s pripadajočimi skupnostmi, kot akterji socialne in prostorske integracije. Nekateri novejši pristopi k vladanju vsekakor razumejo izvajanje politike kot intenzivno sodelovanje med različnimi deležniki v javno-političnem planiranju – t.i. režimi sodelovanja pri vladanju (Emerson and Nabatschi, 2015).

Glede na dejstvo, da Republika Slovenija ne pozna take oblike partnerstev, bomo v nadaljevanju izpostavili nekatere kritične točke t.i. restriktivnega modela integracije, ki je v veliki meri zasnovan na idejah nacionalne države (Pajnik, 2007). Posebej bomo preverili (ne)zmožnost lokalnega nivoja v upravljanju politik integracije.

V prispevku so najprej skozi teorijo migracij opredeljeni glavni vzroki za preseljevanje ljudi v sodobnem svetu. Avtor kot temeljni izziv nadalje izpostavi problematiko implementacije javnih politik, ki jo razume prvenstveno kot kompleksen večdimenzionalni akt, kjer je ključen odnos med makro ravno načrtovanja politik in implementacijo na mikro ravni (raven t.i. »birokracije ulice«). V tem kontekstu je opisana vloga lokalnih skupnosti v Kanadi, ki jo imajo pri integraciji priseljencev in potemtakem postajajo subjekti javno-politične inovacije. Občine so opredeljene kot politični akterji, ki izvajajo politiko skupaj s skupnostmi kot družbenimi strukturami (pojem skupnost kot center geografskih in družbenih relacij). Za namen integracije novih prebivalcev so se vzpostavila lokalna partnerstva, ki združujejo državne, lokalne, civilne in korporativne deležnike v enoten sistem izvajanja storitev na lokalni ravni. Posebej je izpostavljen primer mesta Toronto, ki je bil kot ena največjih občin v Severni Ameriki razdeljen na manjše administrativne enote za boljše izvajanje politik integracije. Ob tem je kritično ovrednoteno izvajanje politik integracije v Sloveniji ter posebej izpostavljene potencialne rešitve, temelječe na kanadskem primeru.

9.2 Metodologija

Študija je v veliki meri deskriptivne narave, kjer se avtor sprašuje o učinkovitosti modelov integracije v Kanadi in možni implikaciji na Slovenijo. Z uporabo študije primera mesta Toronto je posebej izpostavljena vloga lokalne skupnosti pri implementaciji politik integracije na lokalnem nivoju, kjer je ključna deliberativna konstrukcija politike in vključevanje priseljencev v oblikovanje le-teh. V kontekstu kratke primerjave med Kanado in Slovenijo avtor uporablja indeks Mipex (ang. Migration Integration Policy Index), ki je bil sestavljen z namenom merjenja različnih integracijskih politik, in meri različne skupine integracijskih politik, kot so zdravstvo, šolstvo, trg delovne sile, politična participacija itd. (vir baze: Huddleston, idr., 2015).

Ključen izziv, ki se postavlja v analizi, je naslednji: Kako uspešno je izvajanje politik integracije na lokalnem nivoju v razmerju do načrtovanja le-teh na nacionalnem nivoju ter kako nacionalni model integracije vpliva na uspešnost implementacije?

9.3 Teorija migracij

Migracije so multidisciplinarni fenomen, ki ga proučuje širok spekter humanističnih in družboslovnih disciplin. V kontekstu ekonomskega zavedanja se migranti odločajo za selitev v drugo državo predvsem zaradi pričakovanja o boljšem življenju. Tu je bistvena maksimizacija osebnih koristi »homo economicus-a« po načelu racionalne izbire. Slednje v veliki meri pojasnjuje t.i. »push-pull« model, ki priseljevanje pojmuje kot iskanje boljših poslovnih priložnosti, izobrazbe in delovnega mesta (Simmons, 2010). Kot poudarja Mesić (2002), imajo posamezniki, ki so prepotovali večje razdalje, interes ostati v večjih metropolitanskih središčih – t.i. stičiščih migracij. Fitzgerald (2014) pojem migracij tesno povezuje s pojmom integracije, ki ga definira kot neke vrste selektivni proces, kjer se posamezniki iz točno določenih (revnejših?) držav odločijo za selitev. Integracijo lahko pojmuje tudi kot konvencionalno asimilacijo, kjer se prišleki po načelu konvergence »spojijo« s prvotnimi prebivalci. Segmentirana asimilacija je nadaljevanje evulucijskega procesa migracij in razlaga selitve kot proces, kjer priseljenci oblikujejo različne vzorce naseljevanja in prilagoditve na novo okolje. Migracije so popolnoma nov domet dosegle v sedanjem modelu trans-nacionalizma, za katerega je značilno, da priseljenci obdržijo močne vezi z matično domovino. Nenazadnje pa se kot del evulucijskega toka poraja fenomen desimilacije, ki razkriva različne vzorce iste etnične skupine v državi izvora in novi domovini (npr. Mehičani v ZDA in tisti, ki so ostali v matični državi).

Predstavniki čikaške sociološke šole poudarjajo, da je zelena država velikokrat bolj heterogena kot pa država izvora, kar pomeni, da je v slednji možno

veliko hitreje splezati po razredni lestvici, kar je posledica ekonomske razvitosti nove domovine (Mesić, 2002). Gordon (1964) izpostavlja, da je proces migracij večdimenzionalen in kompleksen ter da linearno pojasnjevanje fenomena nima neke velike analitične vrednosti. Primer vedenjske ali kulturne asimilacije je lahko na primer posledica sprememb v kulturnih vzorcih. Neoklasiki v ekonomski teoriji so vedno poudarjali, da so migracije v svoji biti prostovoljne, kar se odraža pri razlikah v plačah. Strukturalni marksisti so bili kritični do omenjenega pojmovanja in so trdili, da so predvsem kapitalistične države vedno imele korist od migracij (Simmons, 2010). Slednje Amin (1976) izpostavlja kot problem bogatega centra in revnejše periferije. Center je v teh ekonomskih razmerjih vedno dominanten, periferija pa v odvisnem odnosu. Predstavniki t.i. nove ekonomije pa v nasprotju z marksisti izpostavljajo pozitivne strani migracij na državo izvora (Porumbescu, 2015). Teorija svetovnega sistema, ki jo je zasnoval Immanuel Wallerstein prav tako kot nekatere od zgornjih, kritično obravnava migracije, kjer izpostavlja, da periferni deli vsekakor služijo kapitalističnemu načinu produkcije. Obenem pa je način kapitalistične produkcije povzročil selitev prebivalstva iz manj v bolj prosperitetna območja. Proučevanje migracij skozi teorijo globalnih mest izpostavlja vlogo informacijske tehnologije v primežu pri kreiranju velikih metropol, ki so stičišče finančnih in tehnoloških tokov. Nenazadnje pa logiki oblikovanja svetovnih migracijskih spletišč sledi tudi mrežni pristop, ki izpostavlja pomen medosebnih interakcij pri priseljencih, velikokrat med pripadniki različnih etničnih skupin (Mesić, 2002).

Kot trdi Pajnikova (2007), Slovenija nikoli ni sledila avstralskemu ali kanadskemu modelu integracije priseljencev, temveč vseskozi uveljavlja bolj restriktivni pristop, ki je zasnovan na politikah Evropske unije. Slovensko sklicevanje na integracijske politike evropskih nacionalnih držav je lahko problematično, saj nekateri od njih zagovarjalo integracijo, nekateri pa bolj asimilacijo. V zadnjih letih globalne migracijske krize se je restriktivnost pristopa v Evropi še povečala, kar posebej odseva nasprotovanje nekaterih srednjeevropskih držav Marakeškemu sporazumu kot poskusu globalnega reševanja migracijskih vprašanj. Za primerjavo, Kanada si lastnega razvoja ne more predstavljati brez intenzivnih migracij skozi zgodovino, saj je na primer že gradnjo železnic kot prelomne investicije v 18. in 19. stoletju v veliki meri načrtovala s tujo delovno silo, kar je praksa še danes. Del te intenzivne infrastrukturne revolucije in industrializacije je bila tudi slovenska skupnost v Kanadi (Durnik, 2017). Posledično, Kanada je skozi zgodovino oblikovala bolj ali manj uspešne modele integracije, ki so morda svoj vrh dosegli z liberalno teorijo multikulturalizma, ki ga je v veliki meri zasnoval profesor Will Kymlicka (1996) – za nekatere bolj, za druge manj uspešno.

9.4 Izzivi mrežne implementacije

Narava izvajanja sodobnih javnih politik se vsekakor odraža v njihovi kompleksnosti, kjer posledično implementacijo pojmujeemo kot več-sistemska in več-nivojsko operacijo ter razumevanje javnih politik kot entropičnega procesa, ki je vedno na meji lastnega obstoja. Avtorji v zadnjih letih razlagajo, da prav mrežni pristop figurativno opisuje izvajanje javnih politik. Raziskovalni izziv je pravzaprav v tem, ali so javne politike, zastavljene na sektorski ravni (izobraževanje, zdravstvo, politike dela...), v polni meri implementirane na ravni t.i. »birokracije ulice«, ki jo Lipsky (2010) pojmuje kot zmožnost najbližje uporabniku pozicioniranih administrativnih delavcev (zdravstvenih delavcev, policistov, socialnih delavcev v skupnosti), da odgovorijo na potrebe lokalnega prebivalstva.

Tabela 1: Pomen implementacije politik

	Izvajanje storitev in implementacija
glavni izvor koncepta	Organizacijska znanost/inter-organizacijska teorija
fokus	Koordinacija inter-organizacijskih aktivnosti. Učinkovita implementacija politike in izvajanje storitev. Integracija obeh vidikov.
glavna področja in raziskovalna vprašanja	Na kakšen način naj bo integrirano izvajanje storitev koordinirano? Kateri mehanizmi so učinkoviti in uspešni (pogodbe, partnerstva)?
zgodovina	Prvi teoretiki so začeli proučevati koordinacijo med organizacijami; nadaljevanje z raziskavami na področju učinkovitega izvajanja storitev (pogodbe) in implementacije.

Vir: Klijn, 2008

V praksi poznamo dva pristopa k implementaciji politik: (1) »od zgoraj navzdol« (top-down), kjer so nosilci oblikovanja politike predvsem državni akterji; (2) »od spodaj navzgor« (bottom-up), kjer s političnim procesom manipulirajo družbene skupine. Novejše pojmovanje implementacijske sposobnosti pa pravi, da so obstoječe oblike izvajanja politik do neke mere omejujoče. Eksperti izpostavljajo izpopolnitev obeh pristopov z mrežnim načinom izvajanja in analize implementacijske sposobnosti. Ob tem je smiselno omeniti dva upravljalna stila izvajanja politik in storitev. Razlike konvencionalnega in mrežnega pristopa so razvidne iz spodnje tabele.

Tabela 2: Različni vidiki implementacije

	top-down	bottom-up	omrežje
objekt analize	odločevalci in povezane skupine	odločevalci in skupine v lokalnem okolju	omrežje akterjev
vidik	vladni odločevalci	lokalni akterji	interakcija med obema
narava odnosov	avtoritativna	centralizirana/ avtonomna	neodvisna
narava političnega procesa	nevtralna implementacija/ ex-ante formulacija politike	zastopanje interesov, neformalni politični tokovi	prepletanje ciljev, informacij in virov
uspešnost javno-političnega dejanja	povezava med zastavljenimi cilji in formulacijo politike	moč lokalnih skupin ter diskrecijska delitev virov	skupno izvajanje politike
pomanjkljivosti	pomanjkanje informacij in kontrole, preveč ambiciozni cilji, veliko število akterjev	omejeni viri in participacija na lokalnem nivoju	nepripravljenost za skupno oblikovanje politik
vloga vlade	koordinacija in centralizacija	centralizacija lokalnega nivoja na račun lokalnih skupnosti	izboljšanje omrežne strukture

Vir: Hudson in Love (2004).

Za našo študijo so relevantni štirje modeli izvajanja politik. Sistemski menedžment je podoben logiki izvajanja od zgoraj navzdol, ob predpostavki racionalne politične akcije, kjer pa je nujen delen prenos moči znotraj organizacije zaradi kompleksne narave njenega delovanja. Sub-optimizacija je proces, kjer izvajamo večjo kontrolo posameznikov znotraj organizacije. Birokratski pristop kot drugo pojmovanje daje več poudarka »birokraciji ulice« pri izvajanju storitev, kjer so majhne izboljšave pomembne za rutinsko izvedbo politike (inkrementalizem). Tretji, organizacijski razvoj, zagovarja izenačitev moči med menedžerji in birokrati na ravni »ulice«, kjer je nujen je konsenz. V okviru zadnjega modela je sprememba politik na ravni vladnih agencij načeloma intenzivnejša kot na nižjih nivojih implementacije. Konflikt med t.i. »uličnimi

birokrati« in vladnimi agencijami je tako stalnica, kjer pa so odnosi med njimi nestabilni. Takšna relacija na kratek rok producira morda boljše rešitve, dolgoročno pa je težje doseči konsenz pri izvajanju politike (Hudson in Love, 2004). Učinkovita implementacija politik integracije je zasnovana na dejstvu, da gre za kompleksna razmerja med različnimi akterji politik. Iz študije primera lokalnih partnerstev v Kanadi je razvidno, da gre za koncept večnivojskega vladanja, kjer je federalna vlada glavni sponzor partnerstva, province sooblikovalke javne politike, lokalne administrativne strukture (občine in okrožja) pa skupaj z organizacijami v skupnostih izvajalke politike »na terenu«. Imigracijska politika v Kanadi (če upoštevamo zgornjo tabelo) pravzaprav zadobiva vse omenjene lastnosti implementacije – od konvencionalne, do »grass-roots«, in končno tudi omenjene mrežne platforme.

9.5 Lokalna raven v izvajanju politik integracije

Storitve glede integracije priseljencev v Kanadi zagotavlja federalna raven za obdobje treh let po prihodu. Vladne agencije, razvojne skupine v skupnostih in organizacije priseljencev so glavni akterji pri izvajanju teh storitev. Model financiranja se sicer med provincami razlikuje in je rezultat pogajanj med federalno vlado in partnerji. V nekaterih provincah je federalni Urad za državljanstvo in imigracijo intenzivno vključen v izvajanje storitev, province Quebec, Britanska Kolumbija in Manitoba pa so oblikovale nekoliko drugačen model izvajanja storitev (Gunn, 2012).

Do sedaj so bile province s federalno vlado glavne oblikovalke politik integracije, medtem ko so občine pri tem igrale postransko vlogo (Gunn, 2012). V zadnjih letih so se vzpostavile posamezne iniciative, ki so spodbujale večjo vlogo lokalnih skupnosti pri integraciji priseljencev. Federacija kanadskih občin je omenjeno dominacijo kritizirala in poudarila, da se s takim modelom vladanja povečuje razlika med priseljenci in ostalimi Kanadčani (Federation of Canadian Municipalities, 2011). Nekatero občine so podpisale t.i. medvladne sporazume in s tem bolj ali manj izenačile lasten status v procesu več-nivojskega odločanja s provincami in federalno ravno (Gunn, 2012).

V kontekstu proučevanja vloge lokalnega nivoja v procesu integracije priseljencev je vmesno poudariti pojem in vlogo skupnosti v izvajanju politik na lokalnem nivoju. Kendig in Keast (2010, str. 17) navajata sledečo razliko: "Občine so politične entitete, skupnosti pa njihovi funkcionalni elementi". Skupnosti so rezultat ekonomskih, kulturnih in socialnih funkcij. (Kendig in Keast, 2010). Pojem skupnost označuje geografsko/prostorsko lokacijo, kjer njeni člani živijo – večina storitvenih servisov, kot so izobraževanje, zdravstvo ali namestitve so locirani znotraj nje. Ob tem pa skupnost predvideva tudi intenzivne socialne relacije med posamezniki (Bradshaw, 2008).

9.5.1 Lokalna partnerstva

Toronto je peta največja občina v severni Ameriki, ki je znana tudi pod imenom »vhodno mesto« (ang. gateway city) in vedno zelena destinacija za nove priseljence. Leta 1998 se je vlada province Ontario odločila za »prisilno« združitev prej neodvisnih entitet v enotno administrativno strukturo. Prebivalci so nasprotovali tej odločitvi vlade, vendar je to vseeno pomenilo večjo avtonomijo odločanja lokalnega nivoja vladanja (Sturdy, 2014).

Tabela 3: Različni vidiki vpeljevanja lokalnih partnerstev glede na velikost lokalnih enot

	občine zunaj širšega območja mesta Toronto	širše območje mesta Toronto
odločevalsko telo	<ul style="list-style-type: none"> - občinska uprava - konsenz med člani sveta partnerstva - občinska vlada glavna odločevalka 	<ul style="list-style-type: none"> - lokalni izvajalci storitev in organizacije skupnosti - konsenz med člani sveta partnerstva
demografija	<ul style="list-style-type: none"> - nizka gostota naselitve - cilj različnost v družbi 	<ul style="list-style-type: none"> - visoka stopnja naselitve - izboljšanje upravljalških modelov različnosti
velikost območja	<ul style="list-style-type: none"> - občina/okrožje 	<ul style="list-style-type: none"> - soseska/skupnost
kompetence delovne sile	<ul style="list-style-type: none"> - izobražena delovna sila, katere strukturo določa lokalno gospodarstvo 	<ul style="list-style-type: none"> - boljše sodelovanje z lokalnim gospodarstvom in večji učinek poslovanja
cilji naseljevanja	<ul style="list-style-type: none"> - iniciative celotnega območja - fokus na splošnem priseljevanju 	<ul style="list-style-type: none"> - iniciative mestnih sosesk - fokus na posameznih etničnih skupinah

Vir: Bradford in Andrew (2010).

V zadnjem desetletju so bili sprejeti nekateri dokumenti, ki so izkazovali večjo navezanost med provincami in občinami, kjer so slednje dobile nekatera večja pooblastila za samostojno odločanje. T.i. Ontarijski občinski akt (2003) je dal, izvzemši mesta Toronto, občinam v provinci večja pooblastila, dokument »Močnejši Toronto za močnejši Ontario« (2006) pa je občinam podelil več pristojnosti pri pogajanjih z ostalimi akterji v sistemu več-nivojskega vladanja (Sturdy, 2014).

Leta 2005 je Sporazum o priseljevanju med federalno vlado in provinco Ontario slednji glede integracije priseljencev dodelil več pristojnosti, kjer pa so

tudi občine dobile nove naloge v zaposlovanju, izobraževanju in izvajanju storitev za nove priseljence. Posledično je bil leta 2006 sprejet Sporazum med Kanado in provinco Ontario o priseljevanju in naseljevanju priseljenцев, ki je vlade na vseh nivojih prepoznal kot enakovredne partnerje v načrtovanju in implementaciji integracijskih politik (Gunn, 2012).

V Kanadi se je v preteklosti pojavljalo več iniciativ, ki so skušale odgovoriti na sodobne izzive prihajajočih migracij in integracije priseljenцев v družbo. Kanadska vlada je vpeljala program »Naseljevanja in prilagajanja za imigrante« in zagotovila finančna sredstva za njihovo nastanitev. Pristop »Odprta skupnost« je bil vzpostavljen z namenom reševanja izzivov integracije v ruralnih območjih in malih mestih (Gibson, Bucklaschuk in Annis, 2017). V novejšem obdobju Kanada sodeluje v iniciativi »Mesta migracij«, kjer daje velik poudarek lokalnim praksam odličnosti glede vključevanja novih prebivalcev. Podobna iniciativa se je pred kratkim vzpostavila kot odgovor na sirsko begunsko krizo, kjer je Kanada sprejela 25.000 beguncev iz Sirije in kjer so ravno lokalne skupnosti prevzele dobršen del skrbi za nemoteno integracijo.

Enako kot tu omenjene iniciative je leta bil 2008 vzpostavljen program Lokalnih priseljenskih partnerstev (ang. Local Immigration Partnerships) z namenom izboljšati potencial občin in lokalnih skupnosti v reševanju kompleksnih zadev integracije priseljenцев. Prvotni cilj vzpostavitve lokalnih partnerstev je bil preseči »prazen prostor« v sodelovanju med izvajalci storitev in pomembnimi institucijami, kot so različni nivoji vlad. Omenjena partnerstva so t.i. strukture skupnosti, ki vključujejo različne akterje (deležnike) v načrtovanju aktivnosti (Local Immigration Partnerships Handbook, 2013).

Načrtovanje izvajanja politike zahteva več-nivojski pristop, ki združuje različne vidike razvoja skupnosti, kot so nastanitev, izobraževanje, zdravstvene storitve, transport itd. V tem kontekstu je prostorsko načrtovanje pomembno zaradi izvrševanja potreb lokalnih prebivalcev. V praksi to pomeni, da skušamo poiskati najbolj optimalen nivo izvajanja integracijske politike. Partnerstva učinkujejo kot neke vrste koordinacijski centri, ki zagotavljajo prebivalcem osnovne storitve v vsakdanjem življenju (Local Immigration Partnerships Handbook, 2013). V praksi so to vertikalno/horizontalna omrežja v skupnosti, ki dinamično reagirajo na potrebe lokalnih prebivalcev. Ne obstaja enotno določena struktura teh partnerstev (čeprav so organi, kot je Svet partnerstva vnaprej določeni), saj je prilagojena specifičnim okoliščinam in potrebam prebivalcev. Mreža različnih akterjev zagotavlja, da je sposobno v zelo kratkem času reagirati na izzive na področju zdravstva, izobraževanja ali zagotavljanja zaposlitev za nove priseljence in ranljive skupine. Če sledimo Rothmanu (1996/2007), je partnerstvo neke vrste model izgrajevanja skupnostnega potenciala, ki vključuje številne skupine.

Pomembni akterji, ki sestavljajo glavno strukturo partnerstva so agencije, ki se ukvarjajo z nastanitvijo, občine, pomembne mednarodne organizacije, šole, zaposlitvene agencije, upravni organi provinc, policija itd. V večini imajo partnerstva sedeže v regionalnih upravah ali občinah (Local Immigration Partnerships: Outcomes 2008-2013). Ključnega pomena za operativno nemoteno delovanje partnerstva so t.i. partnerski sveti, ki vključujejo širok nabor interesov akterjev, ki so pomembni za skupnost. Njihova sestava ni jasno predpisana, vendar pa je težnja, da ažurno reagirajo na razvoje izzive v lokalni skupnosti.

Slika 1: Organizacije, ki gostijo lokalna partnerstva

občinske/regionalne strukture 45 %	agencije, ki skrbijo za nastanitev 29 %	
	pomembne organizacije (vladne službe) 11 %	gospodarske razvojne agencije 8 %
	ostalo 8 %	

Vir: Local Immigration Partnerships: Outcomes 2008-2013.

Če sledimo dikciji Dobersteina (2012/2013), so lokalna partnerstva omrežja vladanja, ki jih financira država. Čeprav so vodena od zgoraj navzdol, dovoljujejo lokalnemu nivoju visoko stopnjo avtonomije pri implementaciji aktivnosti, kar je zelo blizu Lipskyevemu (2010) konceptu birokracije ulice. Izvajanje storitev, predpisano s sporazumom, lahko pojasnimo s konceptom Forda in Zussmana (1997, str. 6) – kot alternativno izvajanje storitev, ki v svoji idejni zasnovi »izboljšuje izvajanje storitev za uporabnike, kjer se naloge upravljanja delijo med posameznike, organizacije v skupnosti in vladne strukture«. Obenem imajo partnerstva tudi odločevalsko vlogo in niso samo svetovalna telesa, vendar je lahko njihov obstoj tudi vprašljiv, ker gre velikokrat le za državno financirane projekte, ki pa se lahko kasneje nadaljujejo tudi z uporabo alternativnih virov financiranja. Politični cilji so določeni na nivoju federalne vlade, obenem pa lokalne skupnosti posedujejo dobršno mero avtonomije pri implementaciji politik integracije. Lokalna omrežja izvajanja storitev so načeloma prilagodljiva na specifične lokalne pogoje delovanja. Izvajanje politike lahko upravljajo neprofitne organizacije ali občinske ali regionalne vlade. Ravno fleksibilen institucionalni dizajn je ključen za nemoteno izvajanje politik integracije (Doberstein, 2012).

9.5.2 Primer Toronta in problem Severnega kvadranta

Toronto je velemesto in ima med svetovnimi metropolami drugi največji delež v tujini rojenega prebivalstva (Murdie in Gosh 2010; Anisef in Lanphier 2003). Do leta 2012 so lokalna partnerstva v mestu temeljila na konceptu skupnosti oz. sosesk. Nato so bila vzpostavljena t.i. regionalna partnerstva, ki so razdelila mesto na štiri kvadrante (LIPs in Toronto, n.d.). V vodenju partnerstev so skupnosti/soseske nadomestile t.i. sponzorske agencije, (ang. funding agencies) ki skrbijo za izvajanje storitev in upravljanje finančne strukture »pri temeljih« (Sturdy, 2014). Partnerstva v kvadrantih (vzhodni, zahodni, severni in južni) so locirana na sedežih lokalnih agencij, kjer je vodilna Pisarna za priseljence mesta Toronto (Local Immigration Partnerships, n.d.).

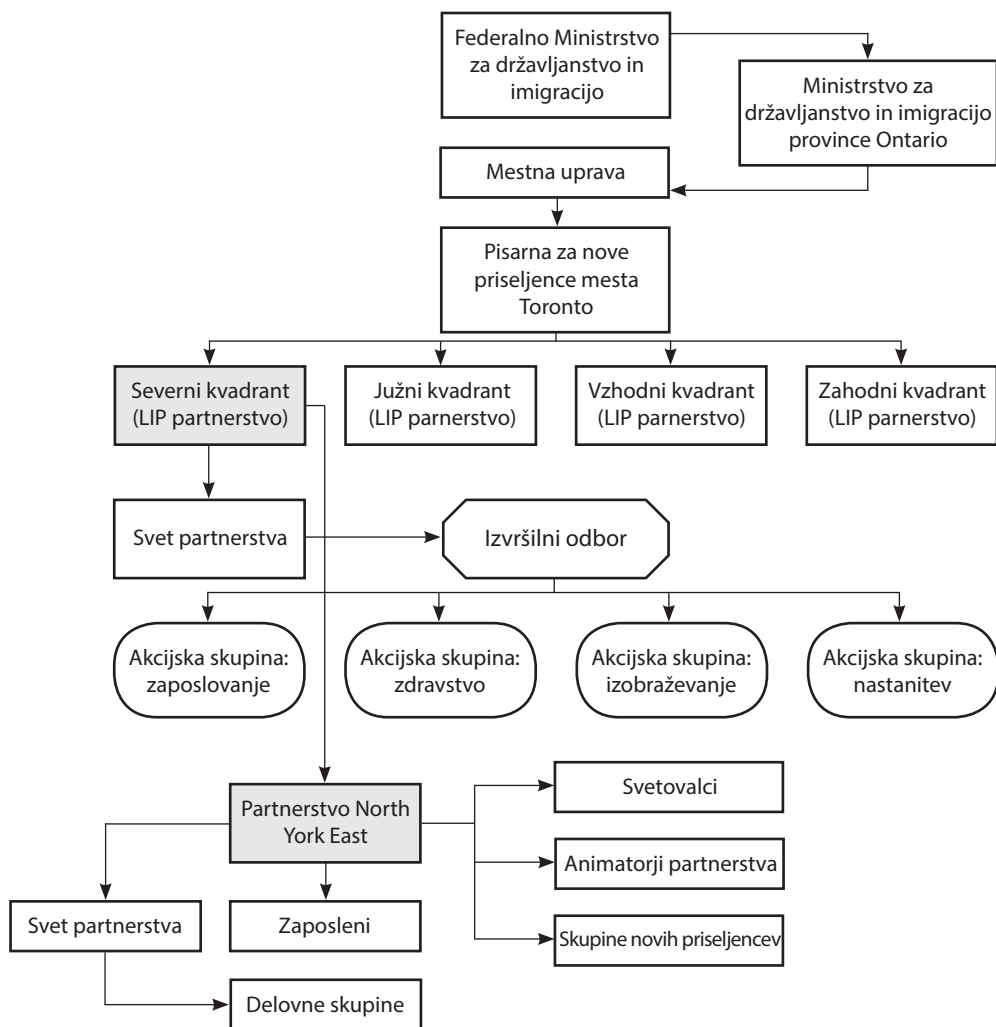
Fokus predstavitve je t.i. Severni kvadrant (partnerstvo North York East), ki je bil vzpostavljen leta 2009, sestavljen iz lokalnih partnerstev Bathurst-Fincha, Don Valleya, Lawrence Heightsa in North York Easta. Omenjena partnerstva so najprej predstavljala 12 sosesk. Leta 2012 je bilo z reorganizacijo vključenih še dodatnih 25 (Toronto North Settlement Strategy, 2012). Partnerstvo območja North York East vključuje 27.465 gospodinjstev. Na območju skupnosti je nekaj nakupovalnih centrov – najbolj znan je Fairview Mall Plaza. Soseska (partnerstvo) ima še nekaj osnovnih šol, lokalni kolidž Seneca z lastnim kampusom, ob tem pa so pomembna še majhna industrijska podjetja ter organizacije, ki zagotavljajo skupnosti določene storitve. Pomembno dejstvo je, da so novi priseljenci v skupnosti v veliki meri dobro izobraženi, obenem pa predstavljajo resen problem nezaposlenosti. Jeziki, ki se primarno govorijo v skupnosti, so kitajščina in farsi, vendar so reprezentativni jeziki tudi arabščina, romunščina ter urdu. Posebnost obravnavanega območja je, da je le 30 odstotkov ljudi rojenih v Kanadi, ostali prebivalci pa izvirajo iz Kitajske, Indije, Hong Konga, Irana in Filipinov. Polovica članov te skupnosti govori jezik, drugačen od angleščine. Približno 80 000 prebivalcev naseljuje omenjeno sosesko (The North York East LIP Strategic Plan and Report, n.d.).

Partnerski svet je bil oblikovan z namenom vodenja in upravljanja integracijskih aktivnosti, posebej zapisanih v strateškem planu. Vključeval je 18 različnih lokalnih organizacij, vključujoč zaposlitvene agencije, socialne službe, javno knjižnico, kulturne asociacije, zdravstveni center, agencije, ki skrbijo za starejše, izobraževalne ustanove itd. Vodja aktivnosti partnerstva je bil Working Women Community Centre. Glede na aktivnosti, opredeljene v strateškem dokumentu, so naloge Sveta partnerstva predvsem naslednje (The North York East LIP Strategic Plan and Report n.d.):

- izboljšanje in koordinacija pristopa k različnim aktivnostim za prebivalce skupnosti
- identifikacija glavnih potreb za skupnost,

- vključevanje velikega števila deležnikov v načrtovanje in izvajanje aktivnosti,
- usmerjanje in vodenje članov projektnega tima,
- zagotavljanje doseganja glavnih ciljev partnerstva, kot je zaposlovanje priseljencev, boljša socialna varnost itd.,
- zagotavljati odzivnost na nove projektne predloge in socialne inovacije,
- razvijanje novih strategij glede boljše integracije novih članov skupnosti.

Slika 2: Večnivojska struktura vladanja lokalnih partnerstev v Torontu



Vir: lasten

Bradford in Andrew (2010) nadalje ugotavljata, da so Sveti lokalnih partnerstev neke vrste modeli socialne inovacije, ki so orientirani k uporabnikom, gradijo razvoj na kulturnih kompetencah in opolnomočenju članstva, sposobni so kreativnega delovanja ter zmožni poiskati rešitve za nastale družbene probleme. Nenazadnje pa so njihove temeljne naloge tudi implementacija nacionalnih politik in eksperimentiranje z njimi na lokalnem nivoju, oblikovanje razvojnega konsenza na različnih področjih sektorskih politik, zmožnost mrežnega in več-nivojskega povezovanja med vladnimi in civilnimi akterji ter zmožnost produkcije relevantnega znanja. Kot še dodaja Pero (2017), lahko take vrste partnerstvo pojmuje kot hibridno institucionalno strukturo, ki ima značilnosti meta-vladanja, in kjer lokalne organizacije zasledujejo nacionalne politične cilje, ki se udeležujejo v lokalno specifičnih programih, ki se implementirajo na lokalnem nivoju.

V okviru projekta sta se zaposlila dva eksperta: (1) vodja projekta, ki je bil odgovoren za vodenje in upravljanje s projektom lokalnega partnerstva; (2) koordinator pomočnik, ki je bil prvemu v pomoč pri planiranju in implementaciji integracijskih politik. Poleg omenjenih pa so v projektu partnerstva sodelovali tudi t.i. animatorji, ki so skrbeli za izvajanje bazičnih raziskav glede storitvenih kapacitet izvajanja aktivnosti zaposlovanja, izobraževanja, zdravstva in ostalih aktivnosti, potrebnih za nemoteno delovanje skupnosti. Posebej pomembno pa je bilo, da so bili zmožni komuniciranja v več jezikih, ki so prisotni v skupnosti (The North York East LIP Strategic Plan and Report, n.d.).

Pomemben del aktivnosti Sveta partnerstva in ostalih deležnikov je bila identifikacija potreb v lokalni skupnosti. Del strateškega načrta so bile različne aktivnosti, ki so obsegale oblikovanje fokusnih skupin, različne delavnice, svetovalne panele in različne oblike srečanj med deležniki ter posebej vključevanje novih priseljencev v različne participativne oblike sodelovanja. Posebej so bile izpostavljene pomanjkljivosti po posameznih področjih sektorskih politik, kot so na primer jezikovne ovire, dolge čakalne dobe v zdravstvenih centrih, dostopnost do rekreativnih površin v soseski, komuniciranje med starši in učitelji v lokalnih šolah itd. (The North York East LIP Strategic Plan and Report n.d.).

Posebej pomembna je bila vzpostavitev »korespondenčne matrike«, kot razmerja med strateškimi usmeritvami ter načrtovanimi aktivnostmi implementacije integracijskih politik v skupnosti. Ključne aktivnosti so bile načrtane predvsem v segmentu uporabe svetovnega spleta in vključevanja lokalnega prebivalstva preko različnih modelov e-participacije. Nenazadnje pa so lahko člani skupnosti podali svoje mnenje glede specifičnih izzivov implementacije programa. Večina aktivnosti je bila usmerjenih v izboljšanje kompetenc članov programa ter izboljšave v komuniciranju, kjer se je kot problem večkrat izpostavilo nerazumevanje med posamezniki zaradi različnih jezikov in pomanjkljivega znanja angleščine pri nekaterih priseljenih.

Tabela 4: Razmerje med strateškimi usmeritvami in implementacijskimi aktivnostmi (Vir: The North York East LIP Strategic Plan and Report, n.d.).

Strateške usmeritve	Implementacijske aktivnosti
<p>Področje 1: Informacije in pomoč:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vključevanje priseljencev, - vzpostavitev informacijskega paketa - zagotavljanje izobraževanja s področja medkulturnega menedžmenta in jezika 	<ul style="list-style-type: none"> - posodobitev zemljevidov območja in različnih informacijskih vodičev - oblikovanje spletne strani programa v skupnosti - angažma prevajalskih agencij za boljše komuniciranje - izobraževanje glede različnih kultur
<p>Področje 2: Vključevanje javnosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - krepitev zmogljivosti v zvezi z dejavnostmi novih udeležencev - stalna posvetovanja za priseljence - povečanje možnosti za politično participacijo - usposabljanje prostovoljcev 	<ul style="list-style-type: none"> - vzpostavitev virtualne knjižnice, vključujoč promocijo skupnosti - vzpostavitev posebnih skupin mladostnikov: vzpostavitev come mladinskih aktivnosti - zagotovitev povratnih informacij z uporabo vprašalnikov in evalvacijskih metod - vzpostavitev baze podatkov o skupinah priseljencev - formiranje svetovalnih skupin - informiranje občinske vlade glede potreb novih članov v skupnosti
<p>Področje 3: Sodelovanje & izgradnja kompetenčnih okvirov:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vzpostavitev orodja za komunikacijo med različnimi agencijami glede potreb in izvajalcev storitev - orodje za vpogled v organizacijske možnosti izvajalcev - promocija sodelovanja med različnimi organizacijami in institucijami 	<ul style="list-style-type: none"> - vzpostavitev spletne strani s potrebnimi informacijami - detekcija potencialnih virov financiranja - oblikovanje projektnih predlogov
<p>Področje 4: Jezikovno usposabljanje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - orodje za medkulturno komunikacijo za izvajalce storitev - partnerstvo z lokalnim kolidžem - nizkocenovna jezikovna podpora 	<ul style="list-style-type: none"> - zemljevid izvajalcev jezikovnega izobraževanja v skupnosti - zbir povratnih informacij o izvajanju storitev - detekcija potreb glede jezikovnega izobraževanja in komunikacije - izbor učnega osebja glede na mednarodne standarde

Strateške usmeritve	Implementacijske aktivnosti
<p>Področje 5: Trg delovne sile:</p> <ul style="list-style-type: none"> - komunikacijska orodja za priseljence glede možnosti zaposlovanja - izgradnja odnosov z lokalnimi delodajalci - podpora izobraževanju za nastop na trgu delovne sile - informiranje o tem, kaj je kanadska delovna kultura - odprava ovir za zaposlovanje 	<ul style="list-style-type: none"> - zemljevid lokalnih zaposlitvenih agencij - baza lokalnih delodajalcev - identifikacija ključnih deležnikov izvajanja storitev – šole, zaposlitvene agencije itd.. - možnost oblikovanja partnerstev med izvajalci - trening komunikacijskih veščin na delovnem mestu - udeležba v mestnih svetovalnih odborih
<p>Področje 6: Zdravje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vzpostavitev kulturnih kompetenc zdravstvenega osebja. - učinkovito komuniciranje z novimi člani skupnosti - partnerstvo z lokalno bolnišnico - zastopanje priseljencev v zdravstvenih ustanovah. 	<ul style="list-style-type: none"> - izobraževanje glede kulturnih specifičnosti določene etnične skupnosti - seznam lokalnih zdravstvenih ustanov - vzpostavitev strateškega partnerstva med različnimi deležniki

9.6 Implikacije za Slovenijo

Slovenija za razliko od Kanade ni oblikovala in vpeljala nekega sorodnega modela integracije priseljencev. Gre za stihijske in nekonsistentne poskuse reševanja omenjene problematike na državni ravni, ob tem pa so se oblikovale nekatere izolirane lokalne iniciative. Kot ugotavljata Rijavec in Pevcin (2018), se je omenjena stihija nadaljevala tudi v sistemu več-nivojskega vladanja v kontekstu odnosov med evropskimi institucijami, Slovenijo in njeno lokalno ravno.

Dejstvo je, da je lahko model institucionaliziranih partnerstev učinkovito implementiran tudi v slovenskem prostoru, čeprav seveda v omejeni obliki. Na kratko pogledimo, katere so bistvene razlike med učinki kanadske in slovenske nacionalne politike integracije v primerjalni perspektivi. Indeks Mipex, ki meri nivo integracije različnih javnih politik, kaže v celotni vrednosti naslednje razlike med državama. V vseh obravnavanih obdobjih je indeks integracije za Kanado pomembno višji kot za Slovenijo. Čeprav so podatki za EU 28 dosegli le za dve leti, se kaže pomembna razlika tudi med Evropsko unijo in Kanado. Bistvena razlika med Kanado in Slovenijo je tudi v nivo-

ju izvajanja integracijskih politik. Slovenija sledi različni konvencionalnega pristopa »od zgoraj-navzdol«, kjer država določa vse glavne smernice, kanadska različica pa zaobjema implementacijo na najnižjem možnem nivoju hierarhije izvajanja politik.

Tabela 3: Celotni indeks Mipex po letih (izračunan Mipex indeks).

država	leto	vrednost
Kanada – celokupna vrednost indeksa	2014	70
	2013	71
	2012	71
	2011	71
	2010	71
Slovenija – celokupna vrednost indeksa	2014	48
	2013	49
	2012	49
	2011	49
	2010	48
EU28 – celokupna vrednost indeksa	2014	52
	2013	52

Vir baze: Huddleston et al. (2015).

Pomembne razlike med državama so izkazane za večino različnih področij integracije. Pri fleksibilnosti trga dela za nove priseljence Kanada izkazuje veliko višji nivo integracije. Podobno je tudi pri integraciji na področju izobraževanja, čeprav je omenjeni podatek za Slovenijo nekoliko vprašljiv, saj določene raziskave kažejo nekatere inovativne prakse na tem področju. Najbolj problematično polje integracije za obe državi je zdravstvo, kjer pa Kanada vseeno izkazuje višje vrednosti omenjenega indeksa.

Tabela 4: Indeks Mipex po skupinah politik (izračunan Mipex indeks):

indikator	Kanada	Slovenija
skupni indeks	70	48
mobilnost trga dela	81	38
združevanje družine	79	80
izobraževanje	65	26
politična participacija	48	23
stalno prebivališče	62	61
dostop do državljanstva	67	41
proti-diskriminacijska politika	92	67
zdravstvo	49	18

Vir baze: Huddleston et al. (2015).

Zdi se, da je bila vloga občin in lokalnih skupnosti v veliki meri spregledana ravno v kontekstu politik integracije. Če znova sledimo Rijavčevi in Pevcincu (2018), je bilo sodelovanje med državo in lokalnimi skupnostmi najbolj kompleksno, obenem pa polno konfliktnih odnosov. V veliki meri je šlo za selekcijo in pomanjkljive informacije, ki so le deloma dosegle lokalni nivo. Tudi tu gre morda iskati razlog odpora naseljevanju političnih beguncev v občinah. Avtorja še posebej izpostavljata dejstvo, da je v zadnjem desetletju drastično padlo zaupanje v institucije države.

V nasprotnem pa ne moremo trditi, da Slovenija vsaj formalno ne premore sorodne platforme za integracijo ranljivih skupin, kot so na primer novi priseljenci. Lokalne skupnosti so bile na primer aktivno vključene v oblikovanje Nacionalnega programa ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome 2017-2021, ki je v temelju podobna kanadskemu modelu lokalnih partnerstev s to razliko, da je implementacija v veliki meri še vedno vodena s strani državnih institucij. Podobno kot je na primer praksa v belgijski lokalni samoupravi, kjer je dovoljena kandidatura v občinske svete tudi tujcem, imajo Romi svoje predstavnike v lokalnih predstavniških telesih.

Tabela 5: Nekatere nacionalne politike integracije (ukrepi) za Rome

javne politike	ukrepi	vir podatkov in metode načrtovanja	stopnja vključenosti občin
delo	- delavnice - spodbude za delodajalce	- evidence iz Zavoda za zaposlovanje	- nizka
izobraževanje	- zgodnja priprava učencev za vstop v šolo - vključevanje pomočnikov romskih otrok	- vrednotenje preteklih nacionalnih strategij in projektov in poročil	- nizka
zdravstvo	- informiranje Romov glede zdravstvenih zadev - izboljševanje kompetenc zdravstvenih delavcev	- terensko delo v romskih skupnostih - vrednotenje projektov Evropskega socialnega sklada	- srednja
družbena in civilna participacija	- učenje romskega jezika - promoviranje antidiskriminacijskih aktivnosti	- srečanja med različnimi javno političnimi akterji - letna poročila različnih državnih institucij	- visoka

Vir: prirejeno po Nacionalnem programu 2017-2021.

9.7 Epilog

Implementacija integracijskih politik je kompleksen proces načrtovanja. Države, kjer migracije igrajo pomembno gospodarsko vlogo, so problem rešile sistemsko in hkrati na več nivojih odločanja. Ciljno usmerjeno načrtovanje politike migracij in integracije je zanje strateškega pomena, saj novi priseljenci pomembno prispevajo k nacionalni gospodarski rasti. Kanadski model lokalnih partnerstev, ki je opisan v tem prispevku, nudi dolgoročno platformo možnega vključevanja priseljencev tudi po koncu vladnega finan-

ciranja takega projekta. Namreč, organizacijska struktura, ki ostane, lahko služi za različne socialne inovacije in sorodne projekte.

V Sloveniji, tudi zaradi restriktivnega modela upravljanja z migracijami, ne premoremo podobnega sistemskega več-nivojskega partnerstva, ki bi lahko predstavljalo sistemski pristop za reševanje kompleksnih problemov, povezanih z migracijami. V primerjalnem kontekstu je sicer težko enakovredno vrednotiti obe državi, lahko pa iz kanadskega primera dobre prakse implementiramo nekatere originalne rešitve, ki so lahko uporabne predvsem na lokalnem nivoju, ki je še vedno neizkoriščen pri reševanju te problematike. Posebej, če imamo v mislih (ne)sodelovanje državnega nivoja in lokalnih skupnosti.

Pomembna kakovost modela lokalnih partnerstev je tudi v tem, da je orientiran k aktivni udeležbi priseljencev v procesu načrtovanja in implementacije javne politike. Ko gre za tako izrazito multietnično družbo, kot je kanadska, je nujno vključevanje predstavnikov različnih etničnih skupin, ki razumejo kulturne posebnosti vsake skupnosti posebej.

Viri in literatura

- Amin S. (1976). *Unequal Development*. New York: Oxford University Press.
- Anisef, P. and Lanphier, M. (ur.). (2003). *The world in a city*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bradford, N., and Andrew, C. (2010). Local Immigration Partnership Councils: A Promising Canadian Innovation. *Paper prepared for Citizenship and Immigration Canada*.
- Bradshaw, T. K. (2008). The Post-Place Community: Contributions to the Debate about the Definition of Community, *Community Development*, 39(1), 5-16.
- Brunet-Jailly, E., Hurrelmann, A and Verdun, A. (2018). *European Union Governance and Policy Making: A Canadian Perspective*. Toronto: University of Toronto Press.
- Doberstein, C. (2013). Metagovernance of urban governance networks in Canada: In pursuit of legitimacy and accountability. *Canadian Public Administration/ administration Publique du Canada*, 56 (4), 584-609.
- Durnik, M. (2017). Slovenian Immigrants and the Ethnic Economy in Contemporary Canada. *Dve domovini/Two Homelands*, 46, 103-117.
- Emerson, K., and Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Federation of Canadian Municipalities. (2011). *Starting on the Solid Ground: The Municipal Role in Immigrant Settlement*. Federation of Canadian Municipalities. Dostopno na: https://fcm.ca/Documents/reports/Starting_on_Solid_Ground_Municipalities_and_Immigration_EN.pdf (2.8. 2018).
- Fitzgerald, D. S. (2014). The Sociology of International Migration. V: Brettell, C. B. in *Hollifield, J. F. (ur.), Migration Theory: Talking across Disciplines* (str.115-138). New York: Routledge.

- Ford, R., and Zussman, D. (ur). (1997). *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada*. The Institute of Public Administration of Canada and KPMG Centre for Government Foundation.
- Gibson, R., Bucklaschuk, J. and Annis, R.C. (2017): Working together: Collaborative response to welcoming newcomers in Brandon, Manitoba. V: Tibe Bonifacio, G., Drolet, J. L. (ur.), *Canadian perspectives on immigration in small cities* (str. 35-53). Switzerland: Springer.
- Gordon, M. (1964). *Assimilation in American life: the role of race, religion, and national origins*. New York: Oxford University Press.
- Gunn, A. (2012): Immigration and multi-level governance in Canada and Europe: The role of municipalities as integration “policy innovators”. Canada-Europe Transatlantic Dialogue. Access on: <http://labs.carleton.ca/canadaeurope/wp-content/uploads/sites/9/2012-12-paper-gunn-uvic-immigrantintegration-municipalities.pdf> (5. 6. 2017).
- Hudson, J. and Lowe, S. (2004). *Understanding the policy process: Analysing welfare policy and practice*. Bristol: Bristol University Press.
- Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A.-L. and Vankova, Z. (2015). Migrant integration policy index. Barcelona/ Brussels: CIDOB and MPG. Dostopno na: <http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-book-a5.pdf> (25.4. 2016).
- Kendig, L. H. and Keast, B. C. (2012). *Community Character: Principles for Design and Planning*. Washington: Island Press.
- Klijin, E. H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4), 505-525.
- Kymlicka, W. (1996). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Local Immigration Partnerships Handbook (2013). Citizenship and Immigration Canada. Dostopno na: <http://p2pcanada.ca/wp-content/blogs.dir/1/files/2013/08/Local-Immigration-Partnerships-Handbook-2013.pdf> (5. 9. 2018).
- Local Immigration Partnerships: Outcomes (2008-2013). Dostopno na: <http://p2pcanada.ca/files/2014/07/Local-Immigration-Partnerships-Outcomes-2008-2013.pdf> (3. 4. 2017).
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ma, M. C. K. (2016). Local immigration partnerships. How is Peterborough engaged with immigrant integration? V: Tibe Bonifacio, G., Drolet, J. L. (ur.), *Canadian perspectives on immigration in small cities* (str. 55-74). Switzerland: Springer.
- Mesić, M. (2002). *Međunarodne migracije: Tokovi i teorije*. Zagreb: Societas.
- Murdie, R. and Gosh, S. (2010). Does spatial concentration always mean a lack of integration? Exploring ethnic concentration and integration in Toronto. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(2), 293-311.

- Pajnik, M. (2007): Integration policies in migration: Between nationalising States and transnational citizenship, with reference to the Slovenian case. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33(5), 849-865.
- Pero, P. R. (2017): The new local governance of immigration in Canada: Local immigration partnerships and their role in immigrant settlement and integration in small- and medium-sized Ontarian cities. *PhD*. Kingston: Queen's University.
- Rijavec, D., Pevcin, P. (2018). An Examination and Evaluation of Multilevel Governance During Migration Crisis. The Case of Slovenia. *Central European Public Administration Review*, 16(1), 81-98.
- Porumbescu, A. (2015). Defining the New Economics of Labor Migration Theory Boundaries: A Sociological-Level Analysis of International Migration. *RSP*, 45, 55-64.
- Rothman, J. (1996). The Interweaving of community intervention approaches. *Journal of Community Practice*, 3(3-4), 69-99.
- Rothman, J. (2007). Multi modes of intervention at the macro level. *Journal of Community Practice*, 15(4), 11-40.
- Simmons, A. (2010). *Immigration and Canada: Global and Transnational Perspectives*. Toronto: Canadian Scholars' Press Inc.
- Nacionalni program ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome 2017-2021 (2017). Dostopno na http://www.un.gov.si/fileadmin/un.gov.si/pageuploads/NPUR_2017_2021.pdf (3. 7. 2018).
- Sturdy, S. C. H. (2014). From government to governance: The city of Toronto's role in immigrant settlement service coordination since the Canada-Ontario Immigration Agreement. *MS Thesis*. Burnaby: Simon Fraser University.
- Young, R. (2012). *Introduction: Multilevel Governance and Its Central Research Questions in Canadian Cities, Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*. Montreal & Kingston: The University of Western Ontario.
- Young, R. (2012). Introduction: Multilevel Governance and Its Central Research Questions in Canadian Cities. In Martin Horak and Robert Young (ur.), *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities* (str. 3-22). Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press
- The local government system in Canada (2017). Dostopno na: http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Canada.pdf (2. 8. 2018).
- Toronto North Settlement Strategy (2012). Dostopno na: <http://torontonorthlip.ca/sites/torontonorthlip.ca/files/Toronto%20North%20Settlement%20Strategy.pdf> (4. 6. 2018).
- The North York East Strategic plan and Report (2012). Dostopno na: http://torontonorthlip.ca/sites/torontonorthlip.ca/files/northyork_report.pdf (5. 7. 2018).

SPOPADANJE S FINANČNIMI TEŽAVAMI OBČIN – PRIMER JAVNIH ZAVODOV

*Iztok Rakar, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,
Jože Benčina, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo,
Maja Klun, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo*

POVZETEK

V Sloveniji se sistem javnih služb dejansko ni spremenil ne na normativni ravni ne na ravni izvajanja od leta 1991 dalje. Javni zavodi so najpogostejša organizacijska oblika izvajanja negospodarskih javnih služb. Zaradi velikega števila teh organizacij na občinski ravni je razprava o racionalizaciji legitimna. Naše ključno raziskovalno vprašanje je bilo, ali obstaja možnost racionalizacije občinskih izdatkov preko reorganizacije in optimizacije njihovega delovanja. Na podlagi analize pravne ureditve ugotavljamo, da je (večjo) reorganizacijo težko izvesti zaradi zelo kompleksnega sistema organiziranosti in upravljanja javnih zavodov, v katerega je vključenih veliko akterjev. Z vidika javnih financ so ugotovitve podobne. Finančna samostojnost občin je namreč nizka, poleg tega pa je delež izdatkov za občinske javne zavode, ki izvajajo naloge, določene z zakonom, visok. Na podlagi raziskave ugotavljamo, da ni veliko možnosti za racionalizacijo, še posebej na področju izobraževanja in zdravstvenega varstva, ki predstavljata največje breme za občinske proračune. Glavni področji, na katerih je racionalizacija virov mogoča, vendar ne tudi zaželeni, sta kultura in šport. Obe področji namreč nista pomembni samo z vidika posameznika in skupnosti kot take, ampak tudi z ekonomskega zornega kota. Glede na to je spodbujanje boljše tržne izrabiljenosti teh kapacitet lahko pozitivno za občinske proračune, a po drugi strani problematično z vidika prava EU. Rezultati raziskave tako kažejo, da največji potencial ostaja v sposobnostih managementa javnih zavodov, edina realna možnost racionalizacije pa v splošnih skupnih službah javnih zavodov (računovodstvo, kadrovska služba, informatika ipd.) ali v izvajanju le-teh preko ustanovitelja zaradi ekonomije obsega.

Ključne besede: lokalne javne finance, javni zavod, upravljanje, racionalizacija, Slovenija

ABSTRACT

In Slovenia, the system of providing public services has practically not been changed at both normative and implementation levels since the independence in 1991. The basic and most widespread form of social services providers are public institutes. Due to a large number of these organisations at local level, the discussion on rationalisation of this part of local public sector is reasonable. Our main research questions was, if there is the place for rationalisation of local public expenditures through reorganisation and operational rationalisation of public institutes. Based on legal analysis we may conclude that (any considerable) reorganisation is difficult to be implemented due to the system of organisation and management which is very complex, since there are many actors involved. From the public finance's perspective, the conclusions go in the same direction. The municipalities in Slovenia face low financial independency and quite high proportion of expenditures provided to local public institutes to provide local public services determined by the law. Based on our research we may conclude there is not a lot of possibilities for rationalisation, especially in the field of education and health care, which are the main burden of local budgets in connection to public institutes. The main field, where rationalisation of resources could be possible, but not desired, are sport and culture. Namely, both fields can be of great importance not only for citizens or public as such, but also from economic point of view. Therefore the promotion and the better market usability of those facilities can even improve local budgets and could not be regarded as a burden. Nevertheless, such measures are problematic from the EU law point of view. The results of the research thus show that the greatest potential remains in the management capacities of public institutions, and the only real possibility of rationalization is in the establishment of shared services centres for accounting, human resources, informatics and other similar services or in the provision of these services by the founder of public institutes, i.e. municipalities.

Key words: *local public finance, public institute, governance, rationalization, Slovenia*

10.1 Uvod

V sedanjem času se občine soočajo s številnimi izzivi, npr. z globalizacijo, nestabilnimi trgi, višjimi zahtevami uporabnikov storitev in posledicami finančno-ekonomske krize. Mednarodno gledano so prav občine tiste, ki so najbolj prizadete z varčevalnimi ukrepi in so pod največjim pritiskom za izvedbo reform. Dinamika in intenzivnost slednjih je visoka, zato lahko rečemo, da so občine v stalnem procesu institucionalnih sprememb in modernizacije. Mednarodne analize in študije sicer kažejo, da se občine na te izzive odzivajo različno, kar je posledica različnih zgodovinskih, zakonodajnih in ekonomskih okoliščin ter političnega, gospodarskega in upravnega okolja. Na drugi strani pa je mogoče identificirati nekatere skupne trende – eden od

njih je racionalizacija (Kuhlmann & Bouckaert, 2016, str. V in 1–2; Vlada Republike Slovenije, 2016, str. 3–4; prim. s Koprić, 2018, str. 11).

Razvoj slovenske lokalne samouprave od osamosvojitve dalje je šel skozi več precej burnih obdobij, v zadnjih letih pa se je situacija – vsaj na normativni ravni – umirila. Sistem lokalne samouprave je postal stabilen v vseh svojih temeljnih razsežnostih – teritorialni, pravni, funkcionalni, organizacijski in finančni. Če k temu dodamo tudi pravno-organizacijsko stabilnost sistema izvajanja javnih služb, potem lahko trdimo, da v Sloveniji v zadnjih nekaj letih ni prišlo do korenitejše spremembe sistema lokalne samouprave. Ne glede na to pa so se občine prilagajale spremembam okolja, v katerem delujejo, predvsem novi finančni perspektivi EU (2014–2020) in varčevalnim ukrepom, ki jih je sprejela država in so neposredno vplivali tudi na občine (npr. spremembe plačnega sistema v javnem sektorju).

Do sprememb na področju lokalne samouprave lahko pride bodisi s strani občin samih bodisi s strani države. Temeljne usmeritve sprememb s strani države je mogoče razbrati iz njenih strateških dokumentov. Prvi in najpomembnejši dokument na tem področju je trenutno še veljavna Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020. Temeljni cilj strategije je krepitev lokalne samouprave in dvig kakovosti življenja na lokalni ravni, ki naj bi ga med drugim dosegli tudi s krepitvijo učinkovitosti pri zadovoljevanju skupnih potreb in interesov na lokalni ravni. V tem okviru vlada stremi k postopnosti, ki se kaže v zagovarjanju optimizacije javnega sektorja na lokalni ravni v nasprotju z večjimi institucionalnimi reformami, optimizacija pa bi se nanašala tako na izvajanje upravnih nalog kot na zagotavljanje in izvajanje javnih služb (Vlada Republike Slovenije, 2016, str. 4–5).

Po mnenju vlade »[s]istem izvajanja javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tako na normativni kot izvedbeni ravni ostaja [...] nespremenjen ne glede na napredek družbenega in poslovnega okolja in, tako kot širša javna uprava, ni napredoval niti organizacijsko niti funkcionalno« (Vlada Republike Slovenije, 2016, str. 5). Čeprav lahko s to trditvijo utemeljeno polemiziramo,¹ nesporno drži vsaj v delu, ki se nanaša na eno ključnih nalog občin, tj. zagotavljanje javnih služb. Podobno kot na Hrvaškem (gl. Koprić et al., 2016, str. 205) sta namreč tudi v Sloveniji prevladujoči obliki izvajanja občinskih javnih služb še vedno javno podjetje (na področju gospodarskih javnih služb)² in javni zavod (na področju negospodarskih javnih služb). Če se omejimo na javne zavode, potem lahko ugotovimo, da je ta del javnega

1 Za širšo javno upravo gl. npr. Virant & Rakar (2017).

2 Za analizo vzrokov in posledic le-tega gl. Pevcin & Rakar (2018).

sektorja v smislu lastnine, strukture in upravljanja skoraj enak kot pred več kot 25 leti (Vlada Republike Slovenije, 2016, str. 10).³

Trenutno obstaja več kot 1.000 javnih zavodov, ki so jih (so)ustanovile občine in ki zaposlujejo več kot 60.000 oseb. Glede na to, da imamo v Sloveniji 212 občin, pri čemer jih ima več kot 50 % manj kot 5.000 prebivalcev, menimo, da je smiselno razpravljati o racionalizaciji tega dela javnega sektorja (podr. v poglavju 2). Trditev o smiselnosti razprave o racionalizaciji tega dela lokalnega javnega sektorja pa lahko podkrepimo tudi s specifičnostjo razmerja med občino in javnim zavodom. Na prvi pogled bi se lahko oprli na teorijo *principal-agent* (*principal agent theory*), vendar je razmerje med občino kot ustanoviteljico in glavnim financerjem ter javnim zavodom kot izvajalcem občinskih javnih služb specifično zaradi unikatnega sistema upravljanja občinskih javnih zavodov – le-to namreč ni klasično korporacijsko razmerje, saj so javni zavodi nečlanske korporacije *sui generis* (Tičar, 2018; Tičar, 2016; podr. spodaj, pogl. 2.2).

Problematika pravne ureditve javnih zavodov je bila že večkrat izčrpno analizirana (npr. Trpin, 2007; Bohinc & Tičar, 2012; Brezovnik, 2016). V kontekstu strateškega okvira za nadaljnji razvoj slovenske lokalne samouprave naj bi potencial za racionalizacijo lokalnega javnega sektorja obstajal na naslednjih treh področjih: 1) status javnih zavodov (čeprav Zakon o zavodih omogoča ustanovitev javnih zavodov brez pravne osebnosti, le-to večina področne zakonodaje preprečuje), 2) združevanje javnih zavodov znotraj ene občine ali združevanje istega tipa javnih zavodov z območja večih občin in 3) optimiziranje delovanja (organiziranje skupnega izvajanja funkcij za več javnih zavodov znotraj občine ali za več občin) (Vlada Republike Slovenije, 2016). Prvo spremembo lahko opredelimo kot formalno spremembo, drugo kot organizacijsko spremembo večjega obsega (ang. *large scale*), tretjo pa kot organizacijsko spremembo manjšega obsega (angl. *fine tuning*). Ker do formalnih in večjih organizacijskih sprememb na tem področju še ni prišlo, menimo, da je pozornost smiselno usmeriti v organizacijske spremembe manjšega obsega, tj. optimiziranje delovanja.

Glede na vse do sedaj navedeno je namen prispevka oblikovati empirično podlago za odločanje o organizacijski racionalizaciji lokalnega javnega sektorja, cilj prispevka pa analizirati pravno ureditev in statistične podatke o občinskih javnih zavodih. Naše ključno raziskovalno vprašanje je, ali obstaja

3 Obstajalo je več poskusov sprememb, a niso bili uspešni. Prvi poskus je bil leta 2004 (Predlog zakona o zavodih [EVA 2003-1711-0142]), drugi pa leta 2010 (Predlog zakona o negospodarskih javnih službah, kasneje spremenjen in preimenovan v Predlog zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena [EVA 2010-3111-0020]). Razloge za trajnost te ureditve bi kazalo raziskati opirajoč se na teorijo odvisnosti poti (path dependency theory – gl. npr. Schreyögg & Sydow, 2010).

možnost racionalizacije občinskih izdatkov preko reorganizacije in optimizacije njihovega delovanja. Prispevek je strukturiran tako, da odgovori na postavljena raziskovalna vprašanja in s tem doseže svoje cilje in namen. V drugem poglavju predstavljamo in analiziramo pravno ureditev javnih zavodov, v tretjem poglavju pa statistične podatke. V zadnjem poglavju povzemamo ugotovitve in predlagamo smer nadaljnega raziskovanja.

10.2 Financiranje občin

Financiranje slovenskih občin je pravno urejeno z Ustavo,⁴ Evropsko listino lokalne samouprave (MELLS)⁵ in Zakonom o financiranju občin (ZFO-1).⁶ Čeprav je sistem stabilen in predvidljiv, Svet Evrope nenehno opozarja na njegove pomanjkljivosti, in sicer: leta 2001 na neprimernost sistema glede na naloge občin, saj se jih je le 25 % lahko financiralo samostojno, ostale pa so bile odvisne od sredstev države (CLRAE, 2001), leta 2011 na relativno nizko raven davčne avtonomije in formulo za izračun glavarine oz. primerne porabe (CLRAE, 2011) in letos na potrebo po dosegu soglasja s predstavniki občin o načelih financiranja občin in okrepitevi njihove finančne avtonomije, da bi zagotovili sorazmernost sredstev glede na naraščanje obsega njihovih nalog (CLRAE, 2018).

Čeprav občine niso pretirano zadolžene,⁷ je finančna avtonomija na prihodkovni strani problem. Podatki v tabeli 1 kažejo drugačno sliko, a pojasnilo razkrije dejstvo, da je delež davčne avtonomije le med 8 % in 11 % (tabela 2).

4 Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list Republike Slovenije, št. 33/91-I in nadaljnji.

5 Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list Republike Slovenije – Mednarodne pogodbe, št. 15/96.

6 Uradni list Republike Slovenije, št. 123/06 in nadaljnji.

7 2,12 % BDP v letu 2016 (Vlada Republike Slovenije, 2017).

Tabela 1: Struktura lokalnih javnih prihodkov v Sloveniji, % celotnih lokalnih prihodkov

	2013	2014	2015	2017
Davčni prihodki	69,45 %	63,43 %	58,76 %	71,76 %
Dohodnina	55,92 %	51,07 %	46,04 %	55,48 %
Premoženjski davki	11,05 %	9,83 %	10,59 %	13,68 %
Davek na premoženje	0,23 %	0,13 %	0,19 %	0,30 %
Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč	9,27 %	8,22 %	8,70 %	10,89 %
Davek na dediščine in darila	0,38 %	0,30 %	0,36 %	0,53 %
Davek na promet nepremičnin	2,31 %	2,31 %	2,65 %	2,09 %
Davki na premoženo premoženje	0,02 %	0,01 %	0,01 %	0,02 %
Ostali davki	2,42 %	2,52 %	2,14 %	2,46 %
Nedavčni prihodki	14,53 %	13,63 %	14,21 %	17,15 %
Upravljanje z občinskim premoženjem	8,88 %	8,74 %	9,15 %	11,41 %
Pristojbine in kazni	0,62 %	0,58 %	0,66 %	0,70 %
Prihodki od prodaje premoženja	0,57 %	0,53 %	0,58 %	0,80 %
Ostali nedavčni prihodki (takse, dodatni investicijski viri, prispevki)	4,46 %	3,78 %	3,89 %	4,24 %
Kapitalski prihodki	1,84 %	1,38 %	2,13 %	2,58 %
Donacije	0,16 %	0,11 %	0,14 %	0,07 %
Transferi	13,79 %	21,26 %	24,59 %	8,25 %
Iz državnega proračuna	5,44 %	4,92 %	8,19 %	5,09 %
Iz ostalih javnih zavodov	0,78 %	0,67 %	0,61 %	0,47 %
Iz državnega proračuna iz EU sredstev	7,57 %	15,67 %	15,79 %	2,69 %
Transferi iz EU	0,23 %	0,18 %	0,17 %	0,17 %
Skupaj prihodki (mrd EUR)	2,02	2,20	2,23	1,98

Vir: Ministrstvo Republike Slovenije za finance (2018)

Namreč, če upoštevamo opredelitev lastnih virov občin v slovenski zakonodaji, je delež med lastnimi viri občin in transferi ugodno (v letu 2013 6 : 1, v letih 2014 in 2015 okoli 3 : 1 in v letu 2017 okoli 10 : 1). Ne glede na to pa sta edina lastna davčna vira, pri katerih občina lahko določi vsaj davč-

no stopnjo (člen 9.3 Evropske listine lokalne samouprave), nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in davek na premoženje (Rakar & Klun, 2016; Milunovič, 2018). Če torej upoštevamo omenjena davka, nedavčne prihodke in kapitalske prihodke, potem je razmerje precej slabše. Leta 2015 je bil delež lastnih virov skoraj enak deležu transferov, od leta 2013 so lastni viri zgolj enkrat presegli delež transfernih prihodkov, vsi ostali so bodisi deljeni bodisi odstopljeni davki.

Tabela 2: Delež občinskih davkov v občinskih prihodkih

	2013	2014	2015	2017
Davčni prihodki	9,5 %	8,35 %	8,89 %	11,29 %

Vir: Ministrstvo Republike Slovenije za finance (2018)

10.3 Javni zavodi kot izvajalci javnih služb

10.3.1 Uvod

Za razliko od države, ki pretežno oblastno regulira, občine zagotavljajo javne storitve, ki jih prebivalci nujno potrebujejo za vsakodnevno življenje (javne službe). Javne službe so v Republiki Sloveniji določene s področno zakonodajo, ki med drugim določa njihov obseg in način izvajanja. Načini izvajanja so na načelni ravni določeni v sistemski zakonodaji, in sicer v Zakonu o gospodarskih javnih službah (ZGJS),⁸ Zakonu o zavodih (ZZ)⁹ in Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP).¹⁰

Javni zavod je tipična oblika izvajanja državnih in občinskih negospodarskih javnih služb.¹¹ Njihovo število je relativno stabilno – leta 2003 jih je bilo registriranih 1.473, leta 2009 1.495 in leta 2017 1.481 (AJ PES, 2017). Ključne značilnosti javnih zavodov so naslednje: 1) so pravne osebe javnega prava,¹² 2) nimajo lastnega premoženja¹³ in 3) zaposlene osebe imajo status javnih uslužbencev.¹⁴

8 Uradni list Republike Slovenije, št. 32/93 in nadaljnji.

9 Uradni list Republike Slovenije, št. 12/91 in nadaljnji.

10 Uradni list Republike Slovenije, št. 127/06.

11 ZZ je leta 1991 primerno rešil pravno praznino, ki je nastala po leta 1988 izvedeni reformi t. i. dejavnosti posebnega družbenega pomena (podr. v Trpin, 2003). Kasnejše družbene, gospodarske in ostale spremembe so terjale tudi spremembo pravne ureditve, do katere pa ni prišlo. Za zgodovinski razvoj in primerjalnopravno ureditev javnih zavodov gl. Tičar (2016).

12 Lahko so ustanovljeni tudi brez pravne osebnosti, a je to v praksi zaradi določb področne zakonodaje redko (Vlada Republike Slovenije, 2016). Poleg tega je zanimivo, da večina javnih zavodov, ki izpolnjuje pogoje za preoblikovanje v gospodarsko družbo ali zasebni zavod, le-tega ni izvedla (Brezovnik, 2016, str. 2).

13 Lastnik premoženja je ustanovitelj javnega zavoda, torej država ali občina. Izjema so javne univerze in Slovenska akademija znanosti in umetnosti (Bohinc & Tičar, 2012; Brezovnik, 2016).

14 Gl. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Uradni list Republike Slovenije, št. 56/02 in nadaljnji.

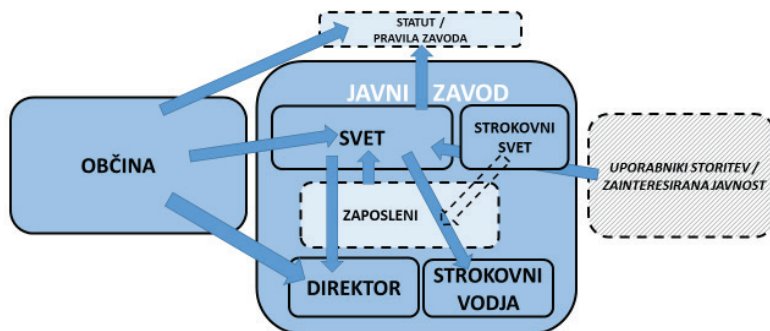
10.3.2 Organiziranost in upravljanje

Kot že omenjeno v uvodu, so občine v stalnem procesu institucionalnih sprememb, po mnenju vlade (2016) pa naj bi bil pristop k spremembam postopen – eden od korakov na poti k želenemu cilju naj bi bila racionalizacija občinskih javnih zavodov v obliki optimizacije njihove organiziranosti. Da bi lahko ocenili njeno izvedljivost, je smiselno najprej analizirati pravno ureditev organiziranosti in upravljanja javnih zavodov ter akterje, vključene v odločanje o tem.

Organizacija javnih zavodov in pristojnosti njihovih organov so določeni v sistemski in področni zakonodaji. Organizacija javnega zavoda se določi s statutom oziroma pravili zavoda, ki jih sprejme svet javnega zavoda s soglasjem ustanovitelja (46. in 47. člen ZZ). Javni zavod upravlja svet javnega zavoda ali drug kolegijski organ upravljanja. Svet javnega zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki zaposlenih ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti.¹⁵ Sestava, način imenovanja oziroma izvolitve članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta se določijo z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili javnega zavoda (29. člen ZZ). Poslovodni organ javnega zavoda je direktor ali drug individualni organ, ki ga imenuje in razrešuje ustanovitelj, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi za to pooblaščen svet javnega zavoda. Direktor organizira in vodi delo in poslovanje javnega zavoda, predstavlja in zastopa javni zavod in je odgovoren za zakonitost njegovega dela. Direktor vodi tudi strokovno delo javnega zavoda in je odgovoren za strokovnost dela, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi glede na naravo dejavnosti in obseg dela na poslovodni funkciji določeno, da sta poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela javnega zavoda ločeni (31. in 32. člen ZZ). Poleg sveta in direktorja ima javni zavod tudi strokovni svet in strokovnega vodjo – vendar slednjega le, če tako določa zakon ali akt o ustanovitvi (40. in 43. člen ZZ). Strokovnega vodjo imenuje in razrešuje svet javnega zavoda po predhodnem mnenju strokovnega sveta, če ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi drugače določeno (41. člen ZZ). Sestava, način oblikovanja in naloge strokovnega sveta javnega zavoda pa se določijo s statutom ali pravili javnega zavoda v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi (43. člen ZZ).

¹⁵ V tem smislu gre za obliko koprodukcije javnih storitev (gl. Bracci et al., 2016).

Slika 1: Upravljanje javnih zavodov



Vir: avtorji na podlagi veljavne zakonodaje

Postopek določanja sistemizacije delovnih mest določa področna zakonodaja. Na področju kulture npr. Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK)¹⁶ določa, da direktor sprejema akt o sistemizaciji delovnih mest po predhodnem mnenju reprezentativnih sindikatov v javnem zavodu. Na področju izobraževanja pa Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI)¹⁷ določa, da se notranja organizacija javnega vrtca oziroma šole uredi v ustanovitvenem aktu. V ustanovitvenem aktu vrtca oziroma šole lahko ustanovitelj, ki je pravna oseba javnega ali zasebnega prava, določi, da se bodo vse ali posamezne spremljajoče dejavnosti (računovodstvo, pravno-kadrovske dejavnosti, organiziranje prehrane, vzdrževanje, čiščenje prostorov in podobno) za vrtec oziroma šole izvajale v okviru služb ustanovitelja.¹⁸ Sistemizacijo delovnih mest javnega vrtca oziroma šole določi ravnatelj na podlagi normativov in standardov, ki jih določi država, pri čemer ravnatelj vrtca rabi soglasje ustanovitelja (49. in 108. člen ZOFVI).¹⁹

Glede na povedano je sistem organizacije in upravljanja javnih zavodov, ki vpliva tudi na število zaposlenih, pravno in tudi sicer kompleksen, saj je vključenih veliko akterjev: država (določa standarde in normative), občina (ustanoviteljica), sindikati (mnenje), uporabniki storitev, zaposleni in zainteresirana javnost (sodelovanje pri odločanju) itd.

Situacija je lahko še bolj kompleksna, če je javni zavod soustanovljen s strani dveh ali večih občin. To je še posebej pogosto na področjih zdravstva in

16 Uradni list Republike Slovenije, št. 96/02 in nadaljnji.

17 Uradni list Republike Slovenije, št. 12/96 in nadaljnji.

18 Če se prenesene naloge vrtca oziroma šole financirajo iz sredstev, ki jih ne zagotavlja ustanovitelj, se je le-ta dolžan s financirjem predhodno dogovoriti o načinu plačila prenesenih nalog in načinu nadzora nad namensko porabo sredstev, namenjenih za izvajanje prenesenih nalog (42. člen ZOFVI).

19 Ravnatelj šole naj bi rabil tudi soglasje šolske uprave, vendar slednje niso bile ustanovljene, zaradi česar je novela ZOFVI-E iz leta 2005 ta del zakona črtala (VII. poglavje) – določbe 108. člena ZOFVI pa očitno niso popravili.

kulture,²⁰ in sicer zaradi normativov, standardov, infrastrukture, poklicnih in tehničnih pogojev in visokih stroškov delovanja. Na teh področjih je območje, na katerem je mogoče poslovati ekonomično in učinkovito, večje od območja ene občine (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2010, str. 22).

Vse to pa je treba postaviti v širši kontekst, in sicer najprej razmerja med občinami in javnimi zavodi, nato pa kontekst, v katerem prihaja do potencialnih sprememb oziroma reform. Kar zadeva prvega, iz analize, pripravljene v okviru predloga novega sistemskega zakona s tega področja, izhaja, da ZZ predpostavlja, da je javni zavod kot oseba javnega prava v celoti podrejena ustanovitelju, ki je običajno tudi regulator posameznega področja, s tem da določa obseg dejavnosti, oblike in obseg financiranja, potrjuje poslovne odločitve organov javnega zavoda in nadzira njihovo poslovanje in izvajanje dejavnosti. Ustanovitelj ima pri upravljanju javnega zavoda trojno vlogo: je regulator, ustanovitelj (financer) in nadzornik. Svojo vlogo izvaja z oblikovanjem pravnega in administrativnega okolja v položaju ustanovitelja in lastnika premoženja, ki izvaja lastniško in strukturno upravljanje javnega zavoda, in sicer s predstavniki v organih upravljanja, s postopkom imenovanja direktorja in izvajanjem nadzora nad delovanjem zavoda. Upravljanje javnega zavoda lahko izvaja neposredno ali posredno. Razvoj na področju sestave svetov javnih zavodov je privedel do netransparentne prepletenosti pristojnosti ustanovitelja in organov upravljanja, kar je posledično vplivalo tudi na vzpostavljanje jasne pozicije pristojnosti in odgovornosti poslovnih organov – direktorjev javnega zavoda (povzeto po Predlogu zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena; prim. s Tičar, 2018 in Brezovnik, 2016). Kar pa se tiče konteksta, v katerem prihaja do potencialnih sprememb oziroma reform, je treba upoštevati tiste ključne institucionalne in kulturne značilnosti, ki tako teoretično kot praktično gledano zelo verjetno vplivajo na končni rezultat – govorimo npr. o tipu državne ureditve, upravni kulturi in tradiciji, avtonomiji samoupravnih lokalnih skupnosti ipd. (Kuhlmann & Bouckaert, 2016, str. 4 in 8–10).²¹

Glede na vse povedano lahko zaključimo, da je reorganizacija, še posebej če je povezana z zmanjševanjem števila zaposlenih, v praksi težko izvedljiva – ni pa seveda nemogoča.²² To pa ni zgolj posledica pravne ureditve, ampak pravkar predstavljenega širšega konteksta razmerij med občino in javnim zavodom. Po našem mnenju bi bilo ta razmerja potrebno čim prej na novo

20 40 od 171 na področju kulture (gl. <https://podatki.gov.si/>).

21 Za področje oskrbe s pitno vodo gl. Pevcin & Rakar (2018).

22 Težavnost reorganizacij je vidna tudi na področjih, kjer sistem upravljanja ni tako kompleksen – gl. npr. razprave in tek postopka reorganizacije upravnih enot v Kovač (2014/15) in Virant & Rakar (2017).

normativno urediti, s čimer bi ustvarili pravno podlago za primernejša razmerja v praksi. Pravna ureditev organizacije in reorganizacije pa bo po našem mnenju verjetno ohranila vsaj nekaj značilnosti sedanje ureditve, saj je na področju zagotavljanja javnih dobrin in storitev v Evropi in širše trenutno močno prisotna ideja o participaciji (Nabatchi et al., 2017), koprodukciji (Bracci et al., 2016), soustvarjanju vrednosti (Osborne et al., 2016) in vračanju od zasebnega k javnemu (remunicipalizacija; Bel et al., 2018) – vse to pa je v svojem bistvu sestavni del veljavne pravne ureditve na tem področju. Nekaj dobrih praks izvajanja ‚skupnih služb‘ pozna tudi tujina. Po naročilu Evropske komisije je bila opravljena primerjava dobrih praks na področju informacijske podpore za boljše elektronske javne storitve za javne institucije (Millard et al., 2004). Poročevalci zaključijo, da skupno izvajanje storitev, v tem primeru informacijske podpore, prinaša vrsto pozitivnih učinkov, kot so zmanjševanje stroškov, večja produktivnost ..., za same izvajalce pa manj možnih napak, večjo transparentnost itd. Kot primer dobre prakse v Mestni občini Ljubljana bi lahko omenili skupno javno naročanje za javne zavode, ki se izvaja pod okriljem občine. Kljub začetnemu odporu pa se sedaj ta praksa kaže kot dobra, saj omogoča večjo strokovnost izvedbe javnih naročil, manj napak v postopku in večjo transparentnost.

Skupno izvajanje določenih nalog torej v praksi že obstaja tako doma kot v tujini, vendar pa je treba k temu pristopiti postopno in z zagotavljanjem konsenza med večino deležnikov. Kot že omenjeno, je zaradi kompleksnosti razmerij v praksi to videti kot težko izvedljiva naloga k večji optimizaciji, vendar na koncu v praksi primeri kažejo na večje zadovoljstvo vseh deležnikov.

10.4 Analiza empiričnih podatkov o lokalnih javnih zavodih

10.4.1 Financiranje javnih zavodov

Javni zavodi so posredni proračunski uporabniki, kar pomeni, da so deloma odvisni od javnega financiranja.²³ Analiza iz leta 2009, ki jo je pripravila Vlada Republike Slovenije (2010), jasno kaže, da javni zavodi večino svojih prihodkov prejmejo iz javnega proračuna (nekaj manj kot 80 %); finančna sredstva na trgu pa so dosegala manj kot 7 % celotnih prihodkov javnih zavodov. Takšna struktura prihodkov kaže na vsaj dva problema: prvič, pridobivanje večine prihodkov s strani državnega ali lokalnega proračuna pomeni večjo odvisnost zavodov, kar vodi do prilagajanja programov dela zahtevam financerja; drugič, zaradi ‚zagotovljenih‘ sredstev s strani javnih proračunov niso motivirani ali spodbujeni k večjemu doseganju prihodkov na trgu²⁴ ali

²³ Financirani so preko državnega ali občinskih proračunov, ki so neposredni proračunski uporabniki.

²⁴ Pridobivanje tržnih prihodkov pa je zaradi nepoštena konkurence problematično z vidika prava EU (podr. Brezovnik, 2014, str. 322 in nasl.).

drugih neproračunskih sredstev. Oboje lahko vodi do neučinkovitosti ali manj racionalnega vodenja in upravljanja zavodov.

Deloma to potrjujejo tudi analize porabe lokalnih javnih financ za transfere javnim zavodom. Struktura tekočih transferov v različne institucije v lasti oz. ustanoviteljstvu samoupravnih lokalnih skupnosti je prikazana v tabeli 3 za tri različna leta, ki zajemajo obdobje pred krizo, v začetku krize (v času izvrševanja varčevalnih ukrepov) in v letu, ko so dostopni zadnji podatki (ni bilo več uradno v času krize).

Če primerjamo sredstva, namenjena tekočim transferom javnim zavodom, in transfere drugim javnim institucijam (npr. skladom, agencijam in drugim izvajalcem javnih služb), lahko ugotovimo, da se je delež le-teh v času finančne krize zmanjšal, vendar se število javnih zavodov ni bistveno znižalo. Deloma je zmanjšanje sredstev mogoče pripisati drugim varčevalnim ukrepom, kot so zaustavljeno napredovanje javnih uslužbencev, zmanjšanje obsega pravic s področja sociale, deloma pa gotovo bolj racionalni porabi omejenih sredstev, saj se obseg storitev v tem času ni zmanjševal.

Tabela 3: Struktura transferov iz lokalnih proračunov javnim institucijam

	2009	2014	2016
Tekoči transferi v javne sklade	0,31 %	0,31 %	0,39 %
Tekoči transferi v javne zavode	10,08 %	9,64 %	11,92 %
Tekoča plačila drugim izvajalcem javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki	2,67 %	2,35 %	3,10 %
Tekoči transferi v javne agencije	0,04 %	0,03 %	0,03 %

Vir: Ministrstvo Republike Slovenije za finance (2018)

Analiza transferov javnim institucijam, katerih ustanoviteljica je občina, pokaže vso raznolikost slovenskih občin. Občine se namreč razlikujejo tako po velikosti kot po številu institucij, katerih ustanoviteljice so. V tabeli 4 prikazujemo obseg sredstev, ki jih občine namenjajo posamezni vrsti javne institucije. Vse slovenske občine iz svojih proračunov financirajo delovanje javnih zavodov, in sicer največ predšolsko vzgojo, sledijo osnovne šole, glasbene šole in zavodi s področja kulture. Višina javnih transferov, namenjenih javnim institucijam, je močno pogojena z velikostjo občine – skoraj četrtnina občin namenja zavodom manj kot 150.000 EUR ter le okoli 6 % občin več kot tri milijone EUR. Poleg tega več kot polovica občin nima ustanovljenih več kot dve javni instituciji.

Tabela 4: Število občin glede na obseg financiranja v različne javne institucije, 2016

1000 EUR	V javne zavode	V javne sklade	V javne agencije	V ostale institucije, ki izvajajo javne službe
0	1	139	172	83
0 do 15	1	53	28	59
15 do 150	50	17	12	41
150 do 1000	107	2	0	21
1000 do 3000	40	0	0	5
Več kot 3000	13	1	0	3
	212	212	212	212

Vir: Ministrstvo Republike Slovenije za finance (2018)

Iz podatkov je razvidno, da več kot polovica od 212 občin nima ustanovljenega ali v soupravljanju z drugimi občinami nobenega javnega sklada ali javne agencije. Te oblike javnih institucij so že v osnovi ustanovljene za pridobivanje sredstev iz drugih virov. Javni skladi, ustanovljeni s strani občin, so namenjeni predvsem stanovanjskim zadevam, torej oblikovanju sredstev za zagotavljanje stanovanj socialno šibkejšim posameznikom, javne agencije pa večinoma področju energetike.

Ker se občine v Sloveniji med seboj večinoma razlikujejo po velikosti glede na število prebivalcev, njihovo strukturo in površino, je smiselno obseg porabe javnih odhodkov za transfere javnim institucijam primerjati tudi glede na prebivalce. Ker je večina sredstev namenjena predšolski vzgoji na področju izobraževanja, bi bilo smiselno vključiti tudi podatek o številu prebivalcev, mlajših od 6 let, vendar pa statistični urad objavlja podatke o številu prebivalcev starih do 15 let, kar je tudi element razporejanja povprečnine občinam iz državnega proračuna. V spodnji tabeli zato prikazujemo podatke glede na prebivalca. Iz tabele 4 izhaja, da večina občin (63 %) namenja za javne institucije manj kot 100 EUR na prebivalca. Le dve občini namenjata znesek nad 300 EUR (gre za manjši občini, ki imata nekaj več kot 3000 prebivalcev). Ostale občine se gibljejo v znesku med 100 in 300 EUR na prebivalca. Iz te primerjave lahko sklepamo, da večina občin namenja relativno enak znesek za izvajanje javnih služb.

Tabela 5: Odhodki za javne institucije na prebivalca, 2016

Znesek na prebivalca v EUR	Št. občin
do 50	49
50–100	84
100–200	64
200–300	13
Več kot 300	2

Vir: Ministrstvo Republike Slovenije za finance (2018)

10.4.2 Področja delovanja javnih zavodov in število zaposlenih

Kot že omenjeno, število javnih zavodov ostaja relativno enako v vseh letih. Leta 2017 je bilo tako registriranih 1.481 javnih zavodov (Ajpes, 2017). Največ javnih zavodov v Sloveniji je ustanovljenih za področje izobraževanja, sledi kultura in nato področje zdravstva. Ustanoviteljice večine javnih zavodov so občine, in sicer skoraj 71 % vseh javnih zavodov. Struktura javnih zavodov po občinah je prikazana v spodnji tabeli.

Tabela 6: Struktura javnih zavodov lokalnih skupnosti po dejavnosti in številu delovnih ur

	Delovne ure			
	N	% N	vsota	% vsote
Osnovno šolstvo	476	46,2 %	28.809	50,6 %
Predšolska vzgoja	108	10,5 %	10.402	18,3 %
Izobraževanje na področju kulture	54	5,2 %	1.569	2,8 %
Ostalo izobraževanje	34	3,3 %	328	0,6 %
Splošne zdravstvene storitve	59	5,7 %	9.458	16,6 %
Knjižnice	58	5,6 %	1.141	2,0 %
Kulturne dejavnosti	47	4,6 %	886	1,6 %
Muzeji in podobne dejavnosti	47	4,6 %	583	1,0 %
Športne aktivnosti	30	2,9 %	517	0,9 %
Lekarne	25	2,4 %	1.572	2,8 %
Turizem in zaščita kulturne dediščine ter podobne aktivnosti	24	2,3 %	158	0,3 %
Razvoj podjetništva in podobne aktivnosti	23	2,2 %	195	0,3 %
Požarna varnost	14	1,4 %	736	1,3 %
Regulacija in prispevki k večji učinkovitosti gospodarstva	11	1,1 %	167	0,3 %
Drugo	7	0,7 %	79	0,1 %
Informatika in komunikacije	7	0,7 %	45	0,1 %
Socialna varnost (brez namestitve)	4	0,4 %	217	0,4 %
Varstveni domovi	2	0,2 %	40	0,1 %
skupaj	1030	100,0 %	56.901	55,2

Vir: Ministrstvo za finance (2017), UJP (2017)

Kot je razvidno iz tabele 6, je večina javnih zavodov ustanovljena za področje izobraževanja (več kot 66 %). Pri številu zaposlenih prav tako prevladuje ta skupina zavodov, saj zaposlujejo več kot 72 % vseh zaposlenih v javnih zavodih na lokalni ravni. Sledi področje zdravstvenega varstva s 5,7 % deležem in 16,6 % vseh zaposlenih. V okviru kulturnih dejavnosti knjižnice, galerije in muzeji dosegajo 16 % in zaposlujejo 4,6 % zaposlenih. Zaradi posebnega statusa je zanimiv tudi podatek o lekarnah, saj njihov delež dosega 2,4 % in 2,8 % zaposlenih.

V analizo podatkov smo vključili še dodatno tabelo (tabela 7), s katero želimo prikazati različne poslovne modele lokalnih javnih zavodov. Tabela prikazuje razmerje med tekočimi transferi in stroški bruto plač. Ta kazalnik lahko uporabimo kot kazalnik finančne odvisnosti javnih zavodov od lokalnih proračunov.

Tabela 7: Lokalni javni zavodi glede na razmerje med transferi in stroškom bruto plač na letni ravni

	% N	Bruto plače	Tekoči transferi	Razmerje
Športne aktivnosti	2,9 %	8.721,012	43.704,960	5,01
Požarna varnost	1,4 %	16.295,400	31.313,363	1,92
Predšolska vzgoja	10,5 %	174.302,340	283.739,293	1,63
Knjižnice	5,6 %	24.025,092	38.750,036	1,61
Kulturne dejavnosti	4,6 %	18.265,308	21.531,525	1,18
Muzeji	4,6 %	12.359,100	4.810,921	0,39
Ostalo izobraževanje	3,3 %	6.753,432	2.488,577	0,37
Splošne zdravstvene storitve	5,7 %	239.796,996	23.894,042	0,10
Izobraževanje na področju kulture	5,2 %	40.882,800	4.031,004	0,10
Osnovnošolsko izobraževanje	46,2 %	623.489,700	52.043,464	0,08
Lekarniška dejavnost	2,4 %	44.318,220	14.707	0,00

Vir: Ministrstvo za finance (2017), UJP (2017)

Glede na prikazane podatke obstajata dva modela financiranja javnih zavodov. V prvi skupini so zavodi s področja športa, požarne varnosti, predšolskega izobraževanja, knjižnice in kulturne dejavnosti, ki so močno odvisne od transferov iz proračuna. Vsi zavodi, z izjemo zavodov s področja požarne

varnosti, le majhen delež svojih prihodkov dobijo z zaračunavanjem storitev uporabnikom. V drugi skupini so osnovnošolsko izobraževanje in glasbene šole, ki okoli 90 % svojih prihodkov pridobivajo iz državnega proračuna (preko ministrstva za izobraževanje, znanost in šport). Podobno majhen delež financiranja iz občinskih proračunov beležijo še zdravstveni domovi (financiranje preko ZZZS) in lekarne, ki večino svojih sredstev pridobivajo preko zaračunavanja ZZZS in samim državljanom za zdravila, ki niso izdana na recept.

Podatki kažejo na veliko raznolikost delovanja lokalnih javnih zavodov. Za nadaljnjo analizo bi bilo tako smiselno preučiti, kako na samo delovanje zavodov delujejo strokovna združenja in sistemi nadzora njihovega delovanja. Kot že omenjeno, vlada v svoji strategiji razvoja lokalne samouprave do leta 2020 predvideva optimizacijo delovanja lokalnih javnih storitev. Na podlagi analize lokalnih javnih zavodov se lahko postavimo na stališče, da je le malo občin sposobnih uspešno optimizirati delovanje zavodov. Čeprav strategija poudarja pomen soustvarjanja in sodelovanja pri javnih storitvah, pa ostaja vprašanje, kako lahko občine z nizkim potencialom (tako z vidika znanja o dobrem upravljanju, kadrov ipd.) razvijejo popolnoma novo okolje za sodelovanje javnosti, in sicer tako z vidika soodločanja kot tudi soupravljanja.

10.5 Zaključek

Občine v Sloveniji se srečujejo z nizko stopnjo finančne neodvisnosti in visokimi izdatki za lokalne javne storitve, določene z zakonodajo. Osrednje raziskovalno vprašanje je bilo, ali je prostor za racionalizacijo lokalnih javnih izdatkov preko reorganizacije in operativne racionalizacije javnih zavodov. Pregled zakonodaje pokaže, da je sistem organizacije in upravljanja javnih zavodov, ki posledično vpliva tudi na število zaposlenih, pravno in tudi sicer kompleksen, saj je vključenih veliko akterjev. Glede na to v tem okviru ne vidimo veliko možnosti za racionalizacijo lokalnih javnih izdatkov, še posebej na področju izobraževanja in osnovnega zdravstva, ki predstavljata glavno finančno breme na področju izdatkov za javne zavode. Kljub dejstvu, da sta obe področji v velikem deležu sofinancirani s strani državnega proračuna, pa iz analize podatkov izhaja, da še vedno ostaja visok delež fiksnih stroškov, ki jih pokrivajo občine. To je razvidno predvsem iz podatkov o stroških na prebivalca, saj je višje breme transferov javnim zavodom najvišje v manjših občinah. Zaradi samega sistema lahko zaključimo, da ni veliko manevrskega prostora za racionalizacijo na tem področju. Kot primer lahko navedemo osnovnošolsko izobraževanje, kjer je večina občinskih stroškov porabljen za nadstandard in bi politične odločitve v smeri zmanjševanja teh izdatkov naletele na slab odziv javnosti. Edini področji, kjer bi bila racionalizacija možna,

verjetno pa tudi nezaželen, je področje športa in kulture. Obe področji sta namreč pomembni tako za občane kot širšo javnost, posebej zaradi posrednih ekonomskih učinkov. Obe področji imata namreč lahko vrsto pozitivnih eksternalij (tako finančnih kot nefinančnih). Promocija teh dejavnosti in izkoriščanje trga na tem področju bi tako lahko celo izboljšala občinske proračune, a je to problematično z vidika prava EU v kontekstu konkurence. Takšni zaključki vodijo do izzivov raziskovanja na tem področju v prihodnosti, kjer bi opravili še natančnejšo analizo financ javnih zavodov v povezavi z občinskimi proračuni ter njihovimi potenciali za pridobivanje dodatnih sredstev. Kot smo omenili že v uvodu, je vlada strateške cilje določila, rezultati raziskave pa kažejo, da največji potencial ostaja v sposobnostih managementa javnih zavodov, edina realna možnost racionalizacije pa se kaže v splošnih skupnih službah javnih zavodov (računovodstvo, kadrovska služba, informatika ipd.) ali v izvajanju le-teh preko ustanovitelja zaradi ekonomije obsega.

Viri in literatura

- AJPES. 2017. *Slovenski poslovni register*. Pridobljeno 28. 1. 2018 s <https://www.ajpes.si/prs/>
- Bel, G., Hebdon, R. & Warner, M. (2018). *Beyond privatisation and cost savings: alternatives for local government reform*, *Local Government Studies*, 44:2, 173-182, DOI: 10.1080/03003930.2018.1428190
- Bohinc, R. & Tičar, B. (2012). *Pravo zavodov*. Koper: Fakulteta za management.
- Bracci, E., Fugini, M. & Sicilia, M. (2016). Co-production of Public Services: Meaning and Motivations. V: Fugini, M., Bracci, E. & Sicilia, M. (ur.). *Co-production in the Public Sector*. Cham: Springer, SpringerBriefs in Applied Sciences and Technology.
- Brezovnik, B. (2016). *Statutarna ureditev javnega zavoda*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- The Congress of Local and Regional Authorities (CLRAE) (2001). *Report on Local and Regional Democracy in Slovenia - CG (8) 6 Part II*. Pridobljeno 1. 12. 2018 s <https://rm.coe.int/168071a0e3>
- The Congress of Local and Regional Authorities (CLRAE) (2011). *Recommendation 308 (2011): Local and regional democracy in Slovenia*. Pridobljeno 1. 12. 2018 s <https://rm.coe.int/168071a3f1>
- The Congress of Local and Regional Authorities (CLRAE) (2018). *Local democracy in Slovenia. Report CPL35(2018)03final 6 November 2018*. Pridobljeno 1. 12. 2018 s <https://rm.coe.int/09000016808e600f>
- Evropska listina lokalne samouprave. Pridobljeno 4. 5. 2018 s <https://rm.coe.int/168007a088>
- Kovač, P. (2014/15). Better local governance by integrative reorganization of state administration and self-government (in Slovenia). *The NISPAcee journal of public administration and policy*, 7(2), 117-134.

- Koprić, I., Musa, A. & Đulabić, V. (2016). Local Government and Local Public Services in Croatia. V: Wollmann, H., Koprić, I. & Marcou, G. (ur.). *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision*. London: Palgrave Macmillan.
- Koprić, I. (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. V: Koprić, I. (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: Dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Kuhlmann, S. & Bouckaert, G. (Eds.) (2016). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparison*. Governance and Public Management Series; Palgrave Macmillan.
- Milunovič, V. (2018). MELLs in finančna avtonomija občin. V: Rakar, I. (ur.). *20 let Evropske listine lokalne samouprave v Sloveniji*. Maribor: Institut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Millard, J., Iversen, J.S., Kubicek, H., Weatholm, H. & Cimander, R. (2004). Re-organization of government back-offices for better electronic public services – European good practices (back-office reorganization). Final report to the European Commission. Pridobljeno 12. 11. 2018 s https://www.ifib.de/publikationsdateien/Back_Office_Reorganisation_Volume1_Main_Report.pdf
- Ministrstvo Republike Slovenije za finance. 2018. *Občinski proračuni 2011–2017*. Pridobljeno 15. 4. 2018 s http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/
- Nabatchi, T., Sancino, A. & Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction, *Public Administration Review*, 77:5, 766-776.
- Osborne, S. P., Radnor, Z. & Strokosch, K. (2016). *Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?*, *Public Management Review*, 18:5, 639-653, DOI: 10.1080/14719037.2015.1111927
- Pevcin, P. & Rakar, I. (2018). Evaluation of delivery mechanisms in the water supply industry - evidence from Slovenia. V: Koprić, I., Wollmann, H. & Marcou, G. (ur.). *Evaluating reforms of local public and social services in Europe : more evidence for better results*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Portal Odprti podatki Slovenije*. Pridobljeno 2. 11. 2018 s <https://podatki.gov.si/>
- Predlog Zakona o zavodih (EVA 2003-1711-0142).
- Predlog zakona o izvajanju dejavnosti splošnega pomena (EVA 2010– 3111–0020).
- Rakar, I. (2018). Dvadeset godina europske povelje o lokalnoj samoupravi u Sloveniji: priča o uspjehu?. V: Koprić, I. (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu samoupravu.
- Rakar, I. & Klun, M. (2016). *Unable to pay: local authorities in financial difficulty*. Responses to a questionnaire, prepared by dr. Sente Zoltán within Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government (CG/GIE01(2016)02rev, Restricted, 11 October 2016). Strasbourg, France: Congress of Local and Regional Authorities.

- Schreyögg, G. & Sydow, J. (2010). Understanding Institutional and Organizational Path Dependencies. V: Schreyögg, G., & Sydow, J. (ur.). *The Hidden Dynamics of Path Dependence*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2010). *Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave*. Pridobljeno 2. 11. 2018 s http://predlagam.vladi.si/webroot/files/2340_PVS%202340_Potratna%20javna%20uprava%20-%20ANALIZA%20VELIKOST%20OB%C4%8CIN.pdf
- Tičar, B. (2018). Governance of non-economic public services in the Republic of Slovenia. V: Bozina Beros, M., Recker, N. & Kozina, M. (ur.). *Economic and Social Development (27th International Scientific Conference on Economic and Social Development)*, Book of Proceedings.
- Tičar, B. (2016). Corporate governance in public institutions: a case study on the Republic of Slovenia. *Anales de la Facultad de Derecho* (33), 163-180.
- Trpin, G. (2003). Nove možnosti organiziranja javne uprave. *Uprava* 1(2), 55-66.
- Trpin, G. (2007). Tržna dejavnost in preoblikovanje javnih zavodov. *Lex localis : revija za lokalno samoupravo* 4(3), 1-13.
- UJP (2017). *Seznam neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna*. Pridobljeno 22. 1. 2018 s <https://www.ujp.gov.si/dokumenti/dokument.asp?id=127>
- Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list Republike Slovenije, št. 33/91-I, in nadaljnji.
- Virant, G., & Rakar, I. (2017). *Report on public administration reform trends and reform dynamics in Slovenia*. Bruselj: European Commission.
- Vlada Republike Slovenije (2017). *Poročilo o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v letu 2016 ter zadolženosti na dan 31. 12. 2016*. Pridobljeno 13. 5. 2018 s http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Statistika/Podatki_ob%C4%8Din_o_realizaciji_prihodkov_in_odhodkov/Zadolzevanje_obcin/2016/Porocilo_o_stanju_zadolzenosti_na_dan_31_12_2016.pdf
- Vlada Republike Slovenije (2016). *Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020*. Pridobljeno 13. 10. 2018 s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2016/Strategija_LS_2020/12_SRLS_1692016_vlada.pdf.
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1), Uradni list Republike Slovenije, št. 123/06, in nadaljnji.
- Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), Uradni list Republike Slovenije, št. 32/93, in nadaljnji.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Uradni list Republike Slovenije, št. 56/02, in nadaljnji.
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Uradni list Republike Slovenije, št. 127/06.
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), Uradni list Republike Slovenije, št. 12/96, in nadaljnji.

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list Republike Slovenije – Mednarodne pogodbe, št. 15/96.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-E), Uradni list Republike Slovenije, št. 65/05.

Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK), Uradni list Republike Slovenije, št. 96/02, in nadaljnji.

Zakonu o zavodih (ZZ), Uradni list Republike Slovenije, št. 12/91, in nadaljnji.

