

POLITIČNI SISTEM IN POLICY ANALIZA

6. Proces oblikovanja javnih politik
7. Implementacija javnih politik
 1. Policy in uprava
 - Ločevanje obeh disciplin
 - Prispevek policy pristopa
 - Kritika policy pristopa
 - Policy, politika, uprava
 - Policy in management

1) POJEM POLITIČNI SISTEM

Najbolj enostavni model političnega sistema je odnos med državo in družbo – imamo institucije, ki posredujejo v tem odnosu: parlament, politične stranke, volitve, javno mnenje. Politični sistem je eden od podsistemov družbenega sistema. Pojem PS je širši od pojma država in pojma oblasti. Poleg tega je tudi kvalitativno različen od tradicionalnih pojmov kot sta država in oblast. Politični sistem predstavlja odnos med državo in družbo na eni in sferami na drugi strani. Politični sistem je sistem institucionaliziranih nosilcev političnih oblasti v neki družbeni skupnosti, način njihovega konstituiranja, organiziranja in delovanja na eni strani in celota tistih institucij in odnosov preko katerih se vzpostavlja povezanost politične oblasti z družbo. Politični sistem pomeni celoto družbenih odnosov, norm in ustanov, ki oblikujejo javno oblast in njen položaj v družbi.

V okvir političnega sistema spadajo:

1. Vsi organi politične oblasti
2. Institucije in odnosi preko katerih uresničujejo družbene skupine in sloji svoj vpliv na oblast (politične stranke, razne skupine pritiska ali interesne skupine)
3. Način oblikovanja politične oblasti (volitve, imenovanja)
4. Razni drugi kanali vplivanja na oblast (množični mediji)

Če obstajajo odprti kanali vplivanja družbe na politično oblast govorimo o demokratičnem sistemu, če pa so ti kanali zaprti pa govorimo o nedemokratičnih sistemih.

Za demokratične politične sisteme so značilne svobodne volitve, svobodna politična konkurenca, tj. gre za pluralistične sisteme z opozicijo in sisteme, ki imajo svobodo združevanja, tiska, nadzor državne oblasti.

Za nedemokratične sisteme pa je značilna centralizirana, neomejena in nekontrolirana tj. totalna oblast, monizem, prepoved opozicije.

Med nedemokratične sisteme prištevamo avtokracijo in totalitarizem.

Razlika med avtokratičnim in totalitarnim sistemom :

- totalitarni sistem posega na vsa področja človekovega življenja (družba, ekonomija, politika, kultura), to so npr. komunizem, fašizem, nacizem
- avtokratični pa samo na politična področja

Za totalitarne sisteme so značilne:

1. Obstaja uradna ideologija, ki zajema vse bistvene vidike človekovega obstoja
2. Obstaja ena množična stranka z vodjo na čelu
3. Tajna policija obvladuje stvari, je pod strankarskim nadzorom
4. Vseobsežni nadzor stranke nad množičnimi mediji
5. Strankarski monopol nad oboroženo silo
6. Centralizirano upravljanje in nadzor celotnega gospodarstva
7. Obljuba varnosti za katero so ljudje pripravljene žrtvovati velik del svobode

Za avtokratični sistem so značilne:

1. Odrekajo ljudem kakršenkoli nadzor nad vladarji ali onemogočajo ljudstvu, da bi sodelovalo pri odločanju

2. Avtokratične vladavine so nedemokratične in neliberalne v odnosu do posameznika

Oblike avtokratične vladavine pa so:

- avtokratične monarhije (Savdska Arabija)
- osebne vladavine (Afrika) – ne poznajo nasledstva
- dominantna stranka
- vladavina verskih voditeljev (Iran)
- vojaške diktature

DAVID EASTON (avtor pojma PS)

Analiza političnega sistema vključuje raziskovanje formalnih odločitev na eni in stvarnih akcij oz. delovanja na drugi strani. Analiza političnega sistema zajema vzporedno raziskovanje procesov oblikovanja in procesov izvrševanja ali implementacije politik. Politika vključuje vrsto odločitev in ne eno odločitev in je zelo pomembno izhodišče. Subjekti, ki sprejemajo odločitve niso tisti, ki jih uresničujejo. Analiza politike mora vključevati tudi neodločanje in nedelovanje.

Elementi političnega sistema:

1. inputi, ki se kažejo v obliki političnih zahtev in politične podpore
2. politični outputi, ki se pojavljajo v obliki odločitev in akcij, tj. v obliki zakonov in njihovega izvrševanja

2) VRSTE POLITIČNEGA SISTEMA

Kadar ima oblast v svojih rokah ljudstvo, govorimo o demokratičnem političnem sistemu, v nasprotnem primeru pa o avtokratičnem političnem sistemu.

V avtokratičnem političnem sistemu o vprašanih, ki se nanašajo na celotno družbeno skupnost, odloča ena oseba ali ozka skupina oseb – v tem primeru država deluje predvsem kot organizacija za uresničevanje interesov teh oseb. A o tem, kateri naj bi bili ti interesi, ne odločajo ljudje, ampak sam vladar.

V demokratičnem političnem sistemu o političnih vprašanih odloča ljudstvo neposredno ali preko izvoljenih predstavnikov. Najvišji del upravnega procesa je v rokah državljanov. Demokratičen politični sistem odlikujejo institucije in mehanizmi, ki formalno omogočajo vladavino ljudstva (volitve, predstavniški organi, referendum, ljudska iniciativa). Za dejansko demokracijo je potrebno, da je družbena moč tudi dejansko relativno enakomerno oz. pravično razporejena.

Demokracija je v sodobni družbi pojmovana kot vrhovna vrednota.

Demokracija je lahko neposredna ali posredna.

V okviru političnega sistema se oblikujejo in izvršujejo javne politike (državljska, izobraževalna, socialna, zdravstvena).

3) FUNKCIJE POLITIČNEGA SISTEMA

V političnem sistemu imamo tri sklope funkcij:

1. Sistemske, ki niso neposredno vključene v oblikovanje in izvrševanje politik, vendar pa so bistvenega pomena za delovanje političnega sistema. Povejo nam ali se bo sistem spremenil, ohranil v obstoječi obliki, kdo je bolj vpliven pri oblikovanju politik. Sistemske funkcije sestavlja politična socializacija – vse v zvezi z oblikovanjem političnih stališč – družina, šola, mediji, cerkev, vojska – to so **politični socializatorji**.
2. Politično kadrovanje – je selekcija za vodilne funkcije. Vpliv ima predsednik države.

3. Politična komunikacija – tok informacij skozi družbo in različne strukture, ki sestavljajo politični sistem.

Drugi sklop funkcij so procesne funkcije, ki so nujne za oblikovanje in izvrševanje politik v vsakem političnem sistemu.

Faze/sestavni deli so:

- artikulacija interesov (skupina, posamezniki izražajo svoje interese)
- povezovanje interesov (kombinacija interesov v policy alternative)
- izbira ene alternative (avtoritativno oblikovanje politike)
- uresničevanje (implementacija)

Tretji sklop funkcij so policy funkcije – to je dodatek k izvrševanju. S policy funkcijami se uresničuje politični proces, zadevajo pa družbo, gospodarstvo, kulturo (vsa področja).

Policy funkcije so sestavljene iz:

- izvlečka (gre za obdavčitev)
- regulacije vedenja
- distribucije ali razdelitev koristi in storitev med različne skupine v družbi

1. POLICY PRISTOP

Policy v politični znanosti predstavlja premik od analize političnih institucij ter politike kot konflikta ali boja interesnih skupin na politične rezultate, na politično dimenzijo reševanja družbenih problemov, na output sistema oz. na stvarne vsebine političnih odločitev. Policy spada v postpozitivistično znanost.

Javne politike so politične odločitve oz. uradna pravila obnašanja, ki so zavezujoča na teritoriju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta.

Odločanje o javnih politikah je monopol političnih odločevalcev, ki odločajo tudi o uporabi instrumentov in mehanizmov za izvajanje javnih politik. O javnih politikah odločajo politični odločevalci v ustanovah političnega sistema (polity). Mnoge politične odločitve so motivirane s strankarskimi interesi boja za oblast (politics).

Javna politika je tudi skupek področnih politik (izobraževalna, davčna, okoljska), ki so med seboj ali znotraj sebe skladne ali pa protislovne. Politike ločimo tudi po vertikalnem kriteriju, politike, ki so pomembne za vso državo in lokalne politike.

Pojem javne politike odgovarja na vprašanje kaj dela vlada, zakaj to dela, kakšno spremembo s tem dosega.

Vsaka javna politika je sestavljena iz dveh komponent. Prva se nanaša na cilje oz. na mere javne politike, druga komponenta javne politike so javno-politični instrumenti oz. mehanizmi za doseg zastavljenih ciljev

Značilno za javno politiko je:

- da se izvaja v imenu javnosti
- jo pretežno oblikuje in vodi vlada
- jo tolmačijo in izvajajo državni, javni in zasebni dejavniki
- odraža želeno dejavnost vlade
- odraža izbiro vlade o tem česa ne bo storila

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik je odvisen od narave neke javne politike in je tako kompleksen kot sami družbeni problemi, ki se z njim (procesom) rešujejo.

Pojem policy ne prevajamo s politiko, ampak najpogosteje uporabljamo kar izraz policy, razen v povsem jasnih okvirjih kot je kulturna politika, zdravstvena politika.

Policy analiza je ukvarjanje s problemi s katerimi se soočajo člani skupnosti, od katerih se zahtevajo kolektivne odločitve in ki imajo posledice za kolektivno življenje in delovanje.

Policy je proces javne politične razprave, postavljanja vprašanj, nujenja pojasnil in odgovorov ter kolektivne izbire in iniciative.

Problem je zlasti selekcija javnih problemov in njihovih značilnosti, možnih rešitev, inovacij in ugotavljanja odgovornosti.

2. ETIMOLOŠKI IZVOR

Slovenščina ne pozna tega pojma. Policy izvira iz angleškega jezika. Pojem policy pripada družini starogrških besed (polis).

V 15. stol. je imela beseda policy enak pomen v angleškem in evropsko-kontinentalnih jezikih, in sicer: to so organizirane oblike upravljanja države, javne uprave, oblasti ali ureditve. Šele v zadnjem stoletju je ta pojem dobil drugačen pomen.

V Nemčiji dobi pojem polizei ožji pomen – to je ohranjanje varnosti, preprečevanje nevarnosti, s tem, da je osredotočen na delo policije. Prišlo je do kondenziranja besede iz družine polis v politiko, medtem ko je v Angliji pojem policy ohranil svoj izvorni, to je ne institucionalni pomen.

V znanstvenem govoru pa je pojem policy pomemben nasproti politiki odnosov moči oz. boja za oblast.

3. RAZVOJ POLICY ANALIZE

Razvoj policy analize je v novejšem času določen z dvema temeljnima skupinama vzrokov:

1. Z razvojem družbenih znanosti
2. Z zunanjim svetom, tj., družbenimi, ekonomskimi, kulturnimi in političnimi činitelji oz. razvojem, dogodkov in problemi, ki so postali predmet analize in vplivali na razumevanje stvarnosti

Prvi je temeljno izhodišče policy analize opisal Harold Lasswell (1951), napisal je prvo knjigo na to temo – Policy znanosti.

Po njegovem mnenju mora policy vključiti najpomembnejše odločitve v družbi, znanosti v množini pa opozarjajo na interdisciplinarni pristop. Njegova opredelitev poudarja problemsko usmerjenost, kontekstualnost, multimetodični pristop in vrednostno stališče. Ti poudarki so dolgoročno določili raziskovalne pristope, posebej pa so vplivale na oblikovanje modela političnega procesa.

Lasswelov poudarek na politične procese in manj na specifične družbene teme je konceptualno odprt in omogoča uporabo rezultatov analize za reševanje družbenih problemov.

Poudarek na relativno ločenih in posebnih fazah političnega procesa pa je omogočil uporabno različnih metod, interpretacij in pristopov, primernih za posamezno fazo odločanja. Policy analiza je torej eden od možnih pristopov k proučevanju narave, sestave in delovanja političnega sistema.

4. DEFINICIJSKI PLURALIZEM

Definicije, ki bi zadovoljila vse kriterije in odražala vse značilnosti ni. Razlogi za to nismo samo v mladosti te discipline pač pa tudi v mladosti te discipline, pač pa tudi v sami naravi stvari, in sicer:

1. interdisciplinarnost
2. vse razsežnosti analize, to je nameravane, uresničene, posledične, vsebinske, procesualne, ni mogoče zožiti na eno temeljno funkcijo oz. definicijo

Čeprav noben pristop ni metodološko ali teoretično prevladal pa ima policy analiza nekaj skupnih elementov:

1. Največje št. avtorjev soglaša, da policy pomeni več kot neka konkretna odločitev, tj. celovit sistem odločitev. Število akterjev vključenih v mrežo odločanja je prav tako zelo veliko, to otežuje njihovo enoznačno klasifikacijo. Časovna dimenzija prav tako vpliva na te opredelitve. Predmet raziskovanja je kompleksen.
2. Poudarjena je ciljna racionalnost v smislu delovanja. Pomembno je stvarno delovanje, ki prispeva k spremembam nesprejemljivega stanja. Ciljno racionalnost opredelimo s stvarnimi aktivnostmi in rezultati. Pomembne pa so tudi neodločitve.

3. Poudarek je na odločanju in institucijah v katerih to poteka, kar kaže na tretjo dimenzijo, tj. legalni, legitimni in avtoritativni značaj teh odločitev.
4. Kvalitativne raziskovalne metode so vse bolj sprejete, nanašajo pa se na postopke s katerimi se zbirajo podatki o mišljenju in ravnanju.
5. Policy analiza je tako deskriptivna in preskriptivna. Vključuje znanje o in za politično odločanje

5. KLASIFIKACIJE PRISTOPOV

V najširši uporabi je delitev na policy vsebino in policy proces. Ta delitev je še najbolj uporabna.

POLICY VSEBINA

Klasifikacija vsebine

Policy vsebino običajno prikažemo s kategorijami, ki se nanašajo na neposredne, namerne aktivnosti odločevalcev, na področjih kot so zdravstvo, izobraževanje, varnost, energija, stanovanje, migracije. Prikažemo jo lahko tudi funkcionalno glede na delitev dela državnih resorjev (šolstvo, zdravstvo, kultura).

Theodor Low je razvil uporabnejšo klasifikacijo. Temeljno vprašanje je ugotoviti različne vrste političnih odločitev ali političnih odnosov, ki imajo trajno strukturo. Pri tem je temeljni kriterij pričakovani vpliv, ki ga imajo odločitve za družbo.

Lowi razlikuje tri vrste policy odločitev, ki pojasnjujejo tudi temeljne dejavnosti vlade, to so:

1. Distributivne
Distributivne odločitve (storitve, dobrine) odločevalec dodeljuje subjektom v družbi tako, da vsakdo dobi enako vrednost.
2. Regulativne
So posamične in specifične. Določajo kdo bo nosil posledice oz. stroške neke odločitve in vplivajo na ravnanje ljudi (npr. zakon).
3. Redistributivne odločitve
So najbolj konfliktna, gre pa za redistribucijo dobrin med političnimi enotami, med generacijami, med razredi, sloji.

DAVID EASTON

Politične odločitve so outputi in te so avtoritativni ali asociativni oz. neobvezujoči.

POLICY PROCES

Klasifikacije procesov izhajajo iz aktivnosti političnih subjektov kar se manifestira z javnim odločanjem s ciljem reševanja javnih problemov. Policy proces je razčlenjen na posamezne faze, ki se medsebojno razlikujejo po vrsti subjektov, ki v njih sodelujejo, oblikah aktivnosti, časovnem zaporedju, specifičnih rezultatih.

Najpogostejše opredelitve teh faz so:

1. Identifikacija družbenih oz. javnopolitičnih policy problemov in oblikovanje političnega dnevnega reda
2. Oblikovanje javno političnih alternativnih rešitev družbenega problema
3. Uzakonitev izbrane javno politične rešitve (navadno sprejem zakona)
4. Izvajanje
5. Vrednotenje učinkov javne politike
6. Klasifikacija funkcij

Gre za dve temeljni usmeritvi policy analize, za deskriptivno, to je znanje o političnem sistemu in preskriptivno, to je znanje za politični sistem.