

POLITIČNI PROCES IN ODLOČANJE

1. STOPNJE V PROCESU OBLIKOVANJA JAVNE UPRAVE

a.) Politična pobuda (Iniciativa)

Neformalna stopnja. Ni nujno da vsaka pobuda doživi uspeh. Vsaka pobuda je legitimna.

b.) Formuliranje političnih zahtev

Ko se pobuda spremeni v politično zahtevo in pridobi politično relevantnost (npr. raziskave).

Ko te zahteve podprejo politične stranke, postanejo relevantne.

Večina odločitev je odvisna od tega koliko ljudi je pripravljeno podpreti neko zahtevo.

c.) Politično svetovanje

Namenjeno je zbiranju mnenj, argumentiranju ciljev, ipd.

Tu mora biti prisotna tudi stroka in to ne samo politična.

Potrebno je tudi ovrednotenje, zbiranje pristašev, sodelavcev, konzultiranje, politično svetovanje,...

d.) Politična legitimacija (odločitev)

Dejanski sprejem odločitve. Največkrat je odločitev zakon.

Gre za formalno potrditev političnih zahtev.

Zahteve preizkusimo po pravilih ki veljajo v demokratični državi.

Legitimnost= Upravičnost – dosega se z večino.

e.) Implementacija politike (zakona)

Izvrševanje=Izpolnjevanje=Izvajanje

Uprava začne igrati najpomembnejšo vlogo.

Uprava je stroka (politika ni stroka, politologija je stroka).

Politika potrebuje stroko, predvsem upravo.

Nobena politika ni možna brez sodelovanja uprave. Za to so potrebna javno politična sredstva.

f.) Evalvacija politike

To je vrednotenje politike z vidika učinkov, ali za neko preverjanje.

Evalvacija politike ima vlogo kontrole (npr. DZ kontrolira vlado)

Evalvacija lahko poteka tudi v medijih. Določene oblike evalvacije potekajo tudi v upravi.

2. IMPLEMENTACIJA

a.) Pomen in značilnosti

Implementacija je bila dolgo časa zapostavljena. Pojavi se v začetku 70-ih let. Tako dobi tudi večji pomen.

Prvo študijo implementacije dobimo leta 1972 – Wildawsky in Pressman sta bila pionirja implementacije.

Implementacija je zapleten postopek udejevanja javnih politik z različnimi instrumenti in postopki, ki vključujejo znatno število javnopolitičnih akterjev. Gre za fazo v policy procesu, kjer se predhodne odločitve preverjajo še v stvarnosti. Ima output, ter tudi outcomes.

Cilji javnih politik so težko dosegljivi in implementacijske teorije so praviloma pesimistične.

Avtorja sta definirala implementacijo: Implementacija je zmožnost izmišljati si naknadne člene v vzorčni verigi z namenom da bi dosegli želeni rezultat.

Opozorila sta na implementacijski primanjkljaj oz. neuspeh implementacije številnih javnih politik v ZDA. Vlade so mnogo bolj uspešne pri uzakonjanju novih politik kot pa pri doseganju javnopolitičnih sprememb.

Nekateri avtorji razlikujejo med neimplementacijo in neuspešno implementacijo.

Vzroki za neuspešno implementacijo so:

- Slabo izvajanje
- Slaba politika
- Neugodne zunanje okoliščine

b.) Pogoji za »popolno« izvrševanje

ali je sploh mogoče doseči popolno, brezhibno izvrševanje?

Faze izvajanja javnih politik je kompleksen proces, ki vključuje veliko število javnopolitičnih akterjev. Pa vendar to nebi smel biti razlog za neuspešno uresničevanje.

Implementacija namreč predstavlja možnost za popravilo napak, ki so bile storjene v fazi oblikovanja javnih politik.

Implementacija je pogosto uspešna zaradi velikega števila nasprotujočih si interesov, ki so vpleteni vanjo.

Pomembno vlogo pri neuspešni implementaciji igrajo kulturne razlike. V nekaterih kulturah si ni možno predstavljati da bi posameznik deloval proti zakonom, drugje pa to ni nič posebnega.

Nobena vlada se ne more pohvaliti s popolno implementacijo javnih politik.

Študije: Omejitve upravljanja/izvrševanja

Avtor: Lewis Gunn je leta 1976 izoblikoval 10 pogojev, za popolno implementacijo:

1. Okoliščine izven nadzora implementacijskega urada ne smejo ohromiti oz. omejevati izvajanja javne politike. Pojavijo se lahko fizične ali politične ovire, ki onemogočajo izvajanje, ali pa tudi organizacije (npr. sindikati).
2. Zagotoviti je treba dovolj časa in zadostne vire za izvajanje javne politike.
3. V vsaki fazi implementacijskega procesa mora biti zagotovljena pravšnja in zadostna kombinacija virov. V praksi se pojavi ozko grlo (ni dovolj denarja ali ljudi,...)
4. Javna politika, ki jo implementiramo mora temeljiti na veljavni teoriji vzroka in posledice. Javne politike so pogosto neučinkovite, ker so preprosto slabe.
5. Relacija med vzrokom in posledico mora biti neposredna s čim manj vmesnimi členi. Daljša kot je veriga vzorčnosti, večja je veriga soodvisnosti.
6. Število odnosov soodvisnosti v implementacijski verigi mora biti čim manjše. Pogoj – javno politiko izvaja ena sama implementacijska agencija oz. urad.
7. Skozi celotno fazo implementacije mora obstajati popolno razumevanje in soglasje glede ciljev. V fazi implementacije se cilji iz faze oblikovanja ne smejo spreminjati.
8. Posamezne naloge morajo biti jasno določene in izvajati se morajo v natančnem zaporedju.
9. Obstajati mora odlična komunikacija in koordinacija med sodelujočimi.

10. Tisti, ki imajo v rokah moč in odgovornost morajo znati in zahtevati ter doseči popolno uslužnost ostalih udeležencev v implementaciji.

c.) Dva modela implementacije

- Od zgoraj navzdol

Ta lista pogojev povzema pristop od zgoraj navzdol k izvajanju javnih politik. Njegov osrednji namen je podati ukrepe s katerimi bi bilo mogoče z vrha zmanjšati implementacijski primanjkljaj.

Klasične študije izvajanja javnih politik se nanašajo predvsem na pogled od zgoraj navzdol, ki razume policy proces kot serijo verižnih zapovedi, kjer politični voditelji artikulirajo jasne politične preference, te pa nato izvaja upravni aparat. Ta pristop temelji na centralizaciji, kontroli, hierarhiji in piramidalni strukturi. Implementacija je samo drugo ime za administriranje.

Pristop od zgoraj navzdol ima tudi pomanjkljivosti, ki pokažejo zakaj določenih odločitev ni moč sprejeti že v fazi oblikovanja ampak v fazi izvajanja javnih politik. To so konflikti, nepredvideni učinki,...

- Od spodaj navzgor

Ta kritika je privedla do oblikovanja pristopa od spodaj navzgor.

Vključuje množico javnih in zasebnih akterjev v fazi izvajanja javnih politik, vključno z njihovimi osebnimi cilji, njihovimi strategijami in mrežami kontaktov. Ta pristop je odvisen od vdanosti in izkušenosti najnižjih izvajalskih uradnikov. Ključna prednost je, da usmerja pozornost tudi k neformalnim odnosom in se vrača tudi k javnopolitičnim problemom v procesu implementacije.

d.) Spremljanje izvrševanja

Spremljanje izvajanja javnih politik, posledic javnopolitičnih dejavnosti ni mogoče vnaprej predvideti v celoti in iz tega razloga jih je nujno potrebno spremljati.

Da bi zagotovili uspešno implementacijo je potrebno spremljati njen napredek in odgovoriti na vprašanje – Ali izvajanje prinaša zastavljene cilje in pričakovane rezultate?

Spremljanje izvajanja predstavlja 4 glavne funkcije v analizi politik:

1. Ugotavljanja skladnosti s predpisi
2. Nadzor
3. Predvidevanje
4. Razlaga

e.) Javno politični instrumenti – pristopi in tipologije

Sredstva, ki jih ima na voljo vlada in uprava pri uresničevanju so javnopolitični instrumenti. Javnopolitični instrumenti predstavljajo politično metodo s katero se preko učenja prisile ali ekonomskih spodbud skuša doseči določen način vedenja med člani skupine na katero se ukrepi nanašajo.

Javnopolitični instrumenti predstavljajo vrsto tehnik preko katerih izvaja oblast svojo moč, da bi zagotovila podporo ter sprožila ali preprečila določene socialne spremembe.

Javnopolitični instrumenti se nanašajo na ukrepe in sredstva, ki jih imajo na voljo javnopolitični igralci za doseg zastavljenih ciljev javnih politik.

Poznamo več pristopov k preučevanju javnopolitičnih instrumentov. To so:

- Klasični pristop - pojmuje javnopolitične instrumente kot neodvisne in samostojne v okviru neke javne politike.
- Instrumentalni pristop - opredeljuje javnopolitične instrumente z vidika njihovih lastnosti in glede na okolje v katerem se uporabljajo.
- Proceduralni pristop – javnopolitični instrumenti so dejavnik, ki vnaprej določa potek oblikovanja in izvajanja javnih politik.

- Ustavni pristop – ukvarja se s subjektivnimi, simbolnimi in etičnimi vidiki teh instrumentov ali orodij.

Klasifikacija javnopolitičnih instrumentov

Razvrstimo jih glede na:

- Možnost izbire
- Možnost uporabe sredstev (sredstva prisile)
- Seznam vseh instrumentov ki so na voljo (maksimalen ali minimalen pristop)

Najobsežnejši seznam javnopolitičnih instrumentov vsebuje 6 kategorij. To so:

1. Razširjanje informacij
 - Zbiranje, pridobivanje podatkov
 - Raziskave
 - Oblikovanje in razširjanje informacij
 - Izobraževanje, ozaveščanje, propaganda, grožnje,...
2. Finančne vzpodbude in omejitve
 - Davki, posojila, podpore, nagrade, štipendije, postavljanje prioritet, kompenzacije, subvencije,...
3. Zakonodajne omejitve
 - Standardi, certifikati, licence, dovoljenja, garancije, inšpekcijski nadzori, kazni in globe, podeljevanje monopolov, kvote, revizije, registracije,...
4. Javnopolitična akcija
 - Javna dela, izgradnja objektov, demonstriranje, razlaganje, prikazovanje, ...
5. Oblikovanje simbolnih prioritet
 - Določanje ciljev, usklajevanje, koordinacija aktivnosti, vzpostavljanje povezav,...
6. Raziskave in razvoj
 - Naročanje in financiranje raziskav

Najenostavnejša je 2-stopenjska klasifikacija na:

1. Pozitivni javnopolitični instrumenti – korenčki
 - Subvencije, oprostitev plačila, nagrade, ugodnosti,...
2. Negativni javnopolitični instrumenti – palice
 - Kazni, stroški, negativne sankcije,...

3. ODLOČANJE PO KRITERIJIH RACIONALNOSTI

Proces upravljanja je sestavljen iz nepretrgane verige odločanja in sicer odločanja na različnih ravneh. Najprej o ciljih na najvišji ravni – institucionalna raven, nato pa o konkretizaciji teh ciljev – instrumentalna raven, po različnih področjih dela vse do zadnjih odločitev, ki že prehajajo v ustvarjanje končnih dobrin ali storitev. Kako odločamo oz. po kakšnih kriterijih odločamo oz. ali je sploh mogoče postaviti kriterije kot vodila za odločanje?

a.) Pojem, vrste odločitev

Sodobna organizacija teži za tem, da odloča po kriterijih racionalnosti.

Racionalnost v mišljenju in odločanju sodobnega človeka je plod družbenega razvoja in razvoja filozofske misli zadnje nekaj stoletij. To je čas ko je znanost v veliki meri izrinila srednjeveško mračnost, vero,...

Racionalnost ima podlago v znanosti.

Filozofska teorija racionalizma izhaja iz konca 18.stoletja. to je ideologija razuma, človeške pameti in znanja s čimer le ta lahko obvladuje svet.

Kriterij racionalnosti je pri sodobni organizaciji najbolj razvil Max Weber.

Načelo delitve oblasti (odgovornosti, zamenljivosti) in druga načela so utemeljena na načelu racionalnosti.

b.) Modeli odločanja

- Racionalni (ekonomski)

Klasični racionalni model odločanja opredeljuje ravnanje, ki uporablja določena sredstva za doseg postavljenih ciljev.

Takšen koncept je vrednostno opredeljen, kar kaže na to kaj moramo storiti za doseg cilja. Pomemben je pri pojasnjevanju in predvidevanju človekovega vedenja.

V političnem odločanju je racionalnost opredeljena kot maksimiranje želenih učinkov. Temu so nekateri dodali še možnost izbire racionalnih rešitev, ne samo izbire ciljev.

Na različnih področjih so lahko vidiki racionalnosti različni.

Ločimo:

- Tehnološka racionalnost (glede tehničnih poti ali sredstev za doseg ciljev)
- Ekonomska racionalnost (Kako postavljene cilje doseči s čim manj stroški?)
- Organizacijska racionalnost (prilagojenost organizacijske strukture naravi in obsegu nalog organizacije in okolju)

Predpostavke in pogoji racionalnosti

Racionalno odločanje mora zagotoviti 2 logični predpostavki:

1. Konsistentnost

Pomeni, da odločevalec vsak enak ali podoben primer obravnava enako.

2. Tranzitivnost (prehodnost)

Je posebna vrsta konsistentnosti, uporabljena za vrednosti, ki so v hierarhičnem razmerju. Imamo a, b in c – če a predpostavlja b, b pa predpostavlja c, potem mora tudi a predpostaviti c. Gre za rangiranje preferenc, ki jih mora odločevalec upoštevati če želi sprejeti racionalno odločitev.

Odločanje poteka v različnih pogojih, po različnih pravilih in z različnimi predpostavkami. Pri tem so pomembni za analizo odločanja 3 elementi:

- Odločanje poteka v pogojih sigurnosti ali nesigurnosti oz. rizika
- Alternativa se izbira glede na pričakovano vrednost ali korist. Pričakovana vrednost je anticipirana korist zmanjšana za stroške odločitve.
- Kalkuliranje v odločanju se odvija po maxi-min in mini-max načelu. Maxi-min – največja minimalna korist v okoliščinah

Mini-max – najmanjša izguba

Strategija racionalnega odločanja poteka s pomočjo vrste ideal tipskih postopkov:

- Rangiranje ciljev – hierarhija preferenc
- Rangiranje sredstev
- Imamo popolno informacijo o vseh ciljih, vseh možnostih in posledicah
- Odločitve in njihovo izvajanje niso pogojeni s stroški odločanja

Racionalna odločitev temelji na spoznanju vseh vidikov odločitve in najpogosteje gre za ekonomski model odločanja (sinoptična racionalnost).

Taka racionalnost je v praksi skoraj nemogoča. V praksi se uveljavlja omejena racionalnost. Model omejene racionalnosti je podlaga tudi vseh drugih modelov.

Kriteriji vrednotenja odločitev so:

- Uspešnost
Ali izbrana alternativa daje želene vrednosti oz. dosega zastavljene cilje)
- Učinkovitost
Razmerje stroškov in rezultatov, gre za ekonomsko racionalnost)
- Adekvatnost – ustreznost
V kolikšni meri izbrana policy alternativa rešuje problem, ali je rešitev ustrezna problemu)
- Pravičnost
Povezana je z distribucijo dobrin v družbi, praviloma enakost)
- Odzivnost – responzivnost
V kolikšni meri je policy program pravilno usmerjen k zadovoljitvi potreb določene skupine tj. njenih stvarnih potreb)
- Validnost
Kombinirani kriterij več navedenih ukrepov, tj. pravilnosti problema, sredstev, stroškov in rezultatov. Ta je rezultat celotne analize policy odločitve, njene tehnične in družbene vrednosti ter upravičenosti.

Samoodločanje kot proces predvideva obstoj vsaj 3-eh stvari:

1. Potreb ali razlogov za odločitev
2. Različnih rešitev
3. Meril ali kriterijev na podlagi katerih izbiramo

Vrste odločitev

- Rutinske odločitve
Standardizirane izbire, kadar so relativno dobro definirani in poznani tako problemi kot rešitve
- Adaptivne rešitve
So izbire ki ustrezajo kombinaciji srednje definiranih in le delno poznanih problemov in rešitev. So pogosto delno preoblikovane, dograjene novim razmeram prilagojene rutinske odločitve.
- Inovativne odločitve
Izbire ki temeljijo na odkrivanju neobičajnega in nerazrešenega problema ter na razvoju edinstvenih in kreativnih rešitev. Predstavljajo jasno prekinitev s preteklim dogajanjem in uvajanje novega.

Glede na obdobje v katerem se odločitev sprejme ločimo:

- Strateške odločitve
- Taktične odločitve
- Operativne odločitve

Glede na postopek odločanja ločimo:

- Kvantitativne odločitve
- Kvalitativne odločitve

Glede na razmere v katerih se odloča ločimo:

- Varni pogoji
- Rizični pogoji
- Negotovi pogoji

Glede na način odločanja ločimo:

- Individualne odločitve
- Skupinske odločitve

Optimalne odločitve – najboljša možna odločitev

Suboptimalne odločitve

- **Omejena racionalnost (upravni)**
- **Inkrementalizem (politični)**
- **Model smetnjaka (organizacijski)**

Gre za deskriptiven model odločanja. Zanj so značilne 3 osnovne lastnosti:

1. Nedefinirani cilji in preference
Preference se razlikujejo skozi samo delovanje
2. Nejasna tehnologija
Odločevalec deluje z Metodo poskusov in napak ali pa se uči iz izkušenj in uvaja inovacije iz nujnosti
3. Fluidna oz. spremenljiva participacija udeležencev
Udeleženci se stalno menjajo, razlikujejo se glede na čas in napor ki ga porabijo.

2 značilnosti ključni za razumevanje:

- Kako se organizacije odločajo v situaciji nekonsistentnosti in nedefiniranih ciljev.
- Kako se aktivirajo udeleženci v odločanju, ker nihče nima dovolj časa niti motiva za sodelovanje v vseh odločitvah

Organizacija je v tem primeru opredeljena kot skupek izbir pri iskanju problemov oz. kot zbir vprašanj in občutkov pri iskanju odločevalskih situacij.

Ta opredelitev organizacije kaže na vpliv časovne spremenljivke pri izbiri vprašanj, rešitev in udeležencev.

Razumevanje odločevalskih procesov se veže na organizirano anarhijo, primerja pa se s smetnjakom. Možnosti izbire so kot v kanti za smeti v katero različni udeleženci mečejo različne probleme in rešitve.

Izbira, problemi, rešitve in udeleženci niso medsebojno povezani z neko racionalno logiko, ampak so bolj ali manj slučajno v isti kanti za smeti.

Odločitve, problemi, rešitve in udeleženci stalno krožijo in njihove medsebojne kombinacije niso pogojene z neko zunanjo logiko.

Problemi, rešitve, udeleženci in čas za odločitev predstavljajo 4 spremenljivke oz. 4 ločene tokove v odločevalskem okviru.

Z njihovimi kombinacijami pridemo lahko do ustreznih razmerij za izbiro rešitev nekega problema.

Takšne kombinacije proizvajajo 3 tipične stile odločanja:

- Stil rešitve
Izbira nekaterih rešitev sčasoma reši problem

- Prehod na drug problem
Izbiro povežemo z drugim problemom
- Opustitev

4. TEORIJA RACIONALNE IZBIRE – EKONOMSKA KRITIKA BIROKRACIJE

- a. **Kratek prikaz razvoja teorije javne uprave (racionalne izbire)**
- b. **Ideja političnega trga – vloga volivcev, politikov in interesnih skupin**
- c. **Javno (racionalna) izbira in kritika birokracije**
- d. **Državljan, demokracija in prava v teoriji javne izbire**