

uprava

**mednarodna znanstvena revija za
teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo*



Letnik X, številka 1, marec 2012
Volume X, Number 1, March 2012
ISSN 1581-7555

Revija Uprava je znanstvena revija, ki združuje različne discipline, povezane z javno upravo. Obravnava teoretična in praktična vprašanja ter rešitve s področja javne uprave, upoštevaajoč upravne, pravne, ekonomske, organizacijske in informacijske vidike delovanja in razvoja javne uprave.

izdajatelj / publisher

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani / Faculty of Administration, University of Ljubljana

naslov uredništva / address

Fakulteta za Upravo Univerze v Ljubljani
Gosarjeva 5, SI-1000 Ljubljana
tel.: +386 (0)1 5805-500 faks: +386 (0)1 5805-521
e-pošta: revija.uprava@fu.uni-lj.si

odgovorna urednica / editor

Stanka Setnikar-Cankar

uredniški odbor / editorial board

Srečko Devjak, Nevenka Hrovatin, Maja Klun, Rudi Kocjančič, Polona Kovač, Alenka Kuhelj, Rajko Pirnat, Janez Stare, Metka Tekavčič, Ljupčo Todorovski, Mirko Vintar

mednarodni uredniški odbor / international editorial board

Stephen BAILEY (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Helena BLAŽIČ (Ekonomski fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvaška), Mirjana DRAKULIĆ (Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu, Srbija), Jürgen HARBICH (München, Nemčija), Gyorgy JENEI (Budapesti Corvinus Egyetem, Corvinus University of Budapest, Madžarska), Theo P.W.M. van der KROGT (EAPAA, European Association for Public Administration Accreditation, Nizozemska), Kveta KUBATOVA (University of Economics Prague, Češka Republika), Margaret LINEHAN (Cork Institute of Technology, Irska), Katarina OTT (Institut za javne financije, Zagreb, Hrvaška), Mirko PEJANOVIĆ (Fakultet političkih nauka Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, BiH), Heinrich REINERMANN (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft, Speyer, Nemčija), Walter SCHERRER (Economics Institute, University of Salzburg, Avstrija), Željko ŠEVIĆ (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), John TAYLOR (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Neda VITEZIĆ (Ekonomski fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvaška), Jacques ZILLER (Università di Pavia, Facoltà di Scienze Politiche, Italija)

tehnično uredništvo / technical editor

Nataša Svržnjak

oblikovanje / design

Branka Smodiš

fotografije / photography

arhiv fakultete, Matevž Paternoster

prelom / text design

Anamarija Leben

lektoriranje / editing

Katarina Puc

tisk / print

Tiskarna Present d.o.o.

ISSN

1581-7555 (printed ed.)
1855-6361 (online version)

Revija izhaja štirikrat letno. Cena posamezne številke je 25,00 EUR. Letna naročnina za pravne osebe je 60,00 EUR, za posameznike 45,00 EUR, za študente 30,00 EUR, za tujino 80,00 EUR.

Znanstveno revijo Uprava je Javna agencija za knjigo RS opredelila kot znanstveno periodično publikacijo in jo v letu 2012 tudi sofinancira.

Revija Uprava je indeksirana v mednarodnih bazah: / The journal Uprava/Administration is indexed and abstracted in:

- ECONLIT
- PROQUEST – CSA-Worldwide Political Science Abstracts
- PROQUEST PAIS International (Public Affairs Information Service)
- IPSA – International Political Science Abstracts
- EGPA – PA@BABEL
- EBSCO Publishing
- IBSS – International Bibliography of the Social Sciences

Vsi članki v reviji Uprava so recenzirani. / All articles are peer-reviewed.

vsebina / contents

- 5 Stanka Setnikar Cankar
Uvodnik
- 7 Dalibor Stanimirović, Mirko Vintar
Management of IT Outsourcing in the Slovenian Public Sector – Material and Procedural Aspects
1.01 Original scientific article
- 41 Michiel S. de Vries, Iwona Sobis
Public Accountability through Soft Steering
1.02 Review article
- 71 Margit Horvath, Manica Danko, Polonca Kovač, Janez Stare
Tujejezikovno izobraževanje – analiza potreb in praks tujejezikovnega izobraževanja v slovenski javni upravi
1.02 Pregledni znanstveni članek
- 105 Margit Horvath, Manica Danko, Polonca Kovač, Janez Stare
Fremdsprachenausbildung – Bedarfs- und Erfahrungsanalyse der Fremdsprachenausbildung in der slowenischen öffentlichen Verwaltung
1.02 Review article
- 145 Tatjana Kozjek, Vladislav Rajkovič, Marko Ferjan
Decision Model for the Media Selection
1.04 Professional article
- 171 Boštjan Podgornik
Pooblastila naravovarstvenih nadzornikov v Triglavskem narodnem parku – med teorijo, zakonodajo in prakso
1.04 Strokovni članek

povzetki / summaries

- 35** Dalibor Stanimirović, Mirko Vintar
Menedžment zunanjega izvajanja IT-projektov v slovenskem javnem sektorju – vsebinski in postopkovni vidiki
1.01 Izvirni znanstveni članek
- 67** Michiel S. de Vries, Iwona Sobis
Javna odgovornost s pomočjo mehkega krmiljenja
1.02 Pregledni znanstveni članek
- 166** Tatjana Kozjek, Vladislav Rajkovič, Marko Ferjan
Odločitveni model za izbiro medija pri izvajanju odnosov z javnostmi
1.04 Strokovni članek
- 188** Boštjan Podgornik
The Powers of the Park Rangers in the Triglav National Park – In Theory, Law and Practice
1.04 Professional article

Uvodnik

Spoštovani,

Pred vami je nova številka revije Uprava, prva v letu 2012, s katero bomo obeležili deseto leto izhajanja revije.

V tokratnem uvodniku se bom dotaknila vprašanja etičnosti javnega sektorja. Osnovna načela etike upravnega dela se kažejo v samostojnosti nasproti politiki, v odgovornosti, strokovnosti in zakonitosti. Sicer pa se etične vrednote javnih uslužbencev izražajo v njihovem odnosu do družbe kot celote, do državljanov, do dela, ki ga opravljajo in do organizacije, ki ji pripadajo in v kateri delajo.

Vrednote so življenjska vodila in kot takšna pomenijo zgostitev vsega tistega, kar neka kultura ceni, kar jo normativno usmerja in motivira. Vrednote so torej nekak povzetek notranjih norm in ciljev neke družbe in kulture. Poleg tega pa so vrednote v primerjavi z drugimi psihosocialnimi prvinami neke kulture relativno stabilne in dolgotrajne. Če se pomembno spremenijo vrednotne usmeritve, se pomembno spremeni tudi kultura in obratno. Vrednote so torej neke vrste cilji oziroma ideali, ki jih visoko cenimo in za katerimi težimo. So jasne predstave o tem, kaj je za posameznika vredno in zaželeno. V človekovem življenju delujejo kot kompas, po katerem se človek ravna v vsakdanjih situacijah in po njih uravnava in usmerja svoje obnašanje. Vrednote vodijo naše vedenje, vplivajo na stališča in odločitve.

O etičnem ravnanju javnih uslužbencev se govori zlasti takrat, ko so bile kršene določene norme ali ugotovljene določene nepravilnosti. Običajno gre za različne afere, povezane predvsem s podkupovanjem, nepotizmom in podobnimi etično nesprejemljivimi dejanji. Takšno ravnanje privede do upada državljske podpore oblasti oziroma njeni javni upravi. Nadaljuje se kot uresničevanje javnih politik brez podpore državljanov in kot njihovo odkrito nasprotovanje. Posledica tega so neučinkovitost javnega sektorja in zvišani stroški uresničevanja politik.

Etično in pravno kulturo je treba tudi v javnem sektorju graditi predvsem od zgoraj navzdol, z zglednim častnim ravnanjem vodilnih javnih funkcionarjev in uslužbencev. Cilj zagotavljanja takšne kulture mora biti ohranitev ali povrnitev zaupanja v javni sektor in njegove predstavnike.

Etične kršitve javnih uslužbencev je treba na ustrezen način tematizirati znotraj delovnih kolektivov v javni upravi ter še posebej v hujših primerih zoper kršitelje odločno ukrepati.

Nobene reforme ni mogoče izpeljati, ne da bi izjemno pozornost namenili ljudem tudi v slabih gospodarskih razmerah. Kljub še tako dobrim namenom, projektom in opremi, ne bo pričakovanih rezultatov, če ne bomo bistveno izboljšali znanja in sposobnosti javnih uslužbencev, njihove motiviranosti za delo, sistema napredovanja in nagrajevanja ter etike. To je tudi vsebina Kodeksa etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravnih lokalnih skupnostih, ki ga je sprejel Uradniški svet Republike Slovenije 11. 4. 2011. Potrebno pa bo njegovo spoštovanje v širšem javnem sektorju.

Ponovno imenovanje direktorja javnega podjetja, ki mu je ena od članic Univerze v Ljubljani decembra 2011 odvzela magistrski naziv zaradi plagiatstva, vsekakor ni dober primer uveljavljanja etike v javnem sektorju. Nesprejemljivo je tudi sprenevedanje politikov ob očitni poneverbi spričevala poslanca, ki bo vplivalo še na poslabšanje javnega mnenja o etiki in morali politikov.

V Sloveniji je treba na različnih ravneh vpeljati študijske predmete, tečaje, seminarje in druge oblike izobraževanja in izmenjevanja mnenj, ki bodo namenjeni teoretičnemu in praktičnemu soočanju javnih uslužbencev s pomenom in smislom posameznih etičnih norm, še posebej tistih, ki se nanašajo na javni sektor. To je zlasti pomembno ob dejstvu, da se v tem času naglih tehnoloških, ekoloških, ekonomskih, socialnih in drugih sprememb nove etične dileme in vprašanja pogosto porajajo mnogo hitreje, kot je človeštvo sposobno domisliti prave odgovore nanje.

Odgovorna urednica

red. prof. dr. Stanka Setnikar Cankar

Stanka Setnikar Cankar

Management of IT Outsourcing in the Slovenian Public Sector – Material and Procedural Aspects

UDK: 35:004(497.4)

Dalibor Stanimirović

University of Ljubljana, Faculty of Administration,
Institute for Informatization of Administration
dalibor.stanimirovic@fu.uni-lj.si

Mirko Vintar

University of Ljubljana, Faculty of Administration,
Institute for Informatization of Administration
mirko.vintar@fu.uni-lj.si

ABSTRACT

Public sector management in Slovenia has been following the trends in information technology (IT) outsourcing since the mid-nineties of the last century. Being aware of the complex role of IT in modern public sector organizations and its ubiquitous implications, the paper focuses on in-depth analysis of the critical success factors, benefits and risks within the concept of IT outsourcing, while employing the international studies and primarily the results of own research examining the current situation and identifying the main drivers for IT outsourcing in Slovenian municipalities. The paper additionally analyses the material, procedural and other relevant aspects within the process of IT outsourcing, provides an overview of its potentially positive and negative implications and eventually presents a contextual framework for management of IT outsourcing along with applicable guidelines for effective utilization and implementation of IT outsourcing in the public sector.

Key words: IT outsourcing, public sector, municipal IT outsourcing, IT outsourcing process, framework for management of IT outsourcing

JEL: H72, M15

Stanimirović, D. & Vintar, M. (2012). Management of IT Outsourcing in the Slovenian Public Sector – Material and Procedural Aspects. *Uprava X*(1), 7–34.

1 Introduction

Confronted with rapid technological developments in the mid-nineties of the last century, Slovenian public sector organizations have adopted the utilization of IT outsourcing as one of the viable solutions to deal with the intractable and costly IT-sourcing issues. IT outsourcing was expected to generate savings of public sector organizations in the process of developing IT infrastructure and information systems (IS), providing modern IT service for citizens and public officials and facilitating better quality information resources management in the public sector (Kakabadse & Kakabadse, 2001; Kim et al., 2007; Lacity et al., 2010). Past experience and recent research carried out in the public sector show that IT outsourcing can indisputably bring many benefits to the organizations which master the art of devising, deploying, and maintaining outsourcing relationships (Linder, 2004; Corbett, 2004; Ghodeswar & Vaidyanathan, 2008), however many organizations find those benefits elusive, while outsourcing projects are usually accompanied by unexpected and often negative effects (Chapman & Andrade, 1997; Kern et al., 2002; Taylor, 2006; Cordella & Willcocks, 2010). Slovenian public sector has encountered problems with IT outsourcing especially in the last five years, while the on-going financial and economic crisis and the subsequent austerity measures just revealed their magnitude (Stanimirović, 2010), indicating that IT outsourcing cannot provide a workable long-term solution in every IT-related project.

The main goal of the paper is to examine the state of IT outsourcing in Slovenian public sector and highlight its material and procedural aspects. The identification and systemization of the phenomenon ought to enable easier and more effective management of IT outsourcing in the future. Referring predominantly to own research and given the theoretical foundations of foreign and domestic authors, the paper is focusing primarily on the following research questions:

1. Overview of the current situation in the field of IT outsourcing and identification of the main drivers for IT outsourcing in Slovenian municipalities.
2. Analysis and characterization of the key material and procedural factors applicable in planning and implementation process of IT outsourcing at the municipal level.

3. Construction of contextual framework for quality management of IT outsourcing and presentation of applicable guidelines for effective utilization and implementation of IT outsourcing in the public sector.

Following the introduction of main research questions, the first section of the paper presents the outsourcing concept and an overview over the relevant literature while outlining contextual considerations and implications of sourcing alternatives. The second section reveals the characteristics of own survey examining IT outsourcing in Slovenian municipalities, its results and their synthesis, providing an insight of the main drivers for IT outsourcing at the municipal level. The third section presents the contextual framework for quality management of IT outsourcing based on the material and procedural factors, obtained from the conducted survey, while the last section contains the evaluation of the presented approach, discussion on its practical applicability and description of its positive features and limitations, and subsequently submits the final arguments and observations regarding the IT outsourcing phenomenon.

1.1 IT outsourcing concept and its implications

Ellram and Maltz (1997) argue that outsourcing is a contractual transfer of organizational activities and responsibilities to other (external) business entity. They emphasize that the volume of outsourced activities depends on their content and the needs of the parent organization. Kubr (2002) defines outsourcing as a contractual elimination and transfer of the activity, for which the organization decides not to perform it itself in future, to the external business entities. Such an operating strategy in his view, allows the efficient allocation of resources. Literature presents a wide range of different definitions, ranging from the most consistent and accurate up to superficial and partial definition of the phenomenon, while the most useful and versatile is its most widespread and widely accepted definition, which reads as follows: »Outsourcing is a contractual transfer of certain activities and business processes from the parent organization to the external contractor« (Greaver, 1999).

Outsourcing is a business strategy of transferring the selected organization's activities to the external supplier in order to improve business performance (Florin et al, 2005; Ghodeswar & Vaidyanathan, 2008) and primarily cut back costs (Kim, 2003) as well as focus on its

core functions (Power et al., 2006), which should consequently improve service provision and quality (Corbett, 2004). It is one of the main components of New Public Management (NPM) paradigm used by governments in their efforts to modernise public sector (Hodgson et al., 2007) and make it more market-oriented as well as cost efficient (Hood & Peters, 2004). Public sector reforms have been driven both by budgetary pressures requiring reduced government spending (Martin, 2010) and by the influence of economic theories (Lapsley, 2009) about public administration and its function. Several studies of outsourcing (Florin et al., 2005; Kim, 2003; Corbett, 2004; Linder, 2004; Ghodeswar & Vaidyanathan, 2008; Ho & Atkins, 2010) report considerable positive effects, savings and increased efficiency; in general they outline positive impacts of outsourcing while others find no benefit or even increased costs resulting from tendering and contracting out (Taylor, 2006; Kakabadse & Kakabadse, 2001; Chen & Bharadwaj, 2009; Cordella & Willcocks, 2010).

Diverse studies (Lonsdale & Cox, 1997; Linder, 2004; Nellore & Soderquist, 2000; Wadhwa & Ravindran, 2007) as well as own research of IT outsourcing in Slovenian public sector conducted in 2010 by the *Institute for Informatization of Administration* (Stanimirović, 2010), revealed positive implications of outsourcing which are divided into four categories and presented in Table 1.

Despite positive implications listed in Table 1, rationalization of the public sector using IT outsourcing experienced particular problems as well, the significance of which has been revealed only after a certain period of time. While lacking experience as well as formal regulations and expertise in the field of IT outsourcing, public sector started straying to the growing and increasingly less justified IT outsourcing ventures, leading to a completely opposite effect than expected and desired. Reported expenditures on IT outsourcing in Slovenian public sector have doubled in last years and in the deteriorating fiscal situation reach tens of millions of Euros (Stanimirović, 2010). Besides eligible decisions to outsource non-core processes and functions (software development and prototyping, website designing, maintenance of IT infrastructure in relation to computer hardware and software, integration of IT systems, networks and security, training and education etc.) public sector organizations resorted to outsourcing of core business activities essential in providing public benefits and overall development of public sector (development and

implementation of major strategic IT projects – e-government, e-health, customer help desk regarding administrative issues, IT consulting and preparation of feasibility studies, development strategies and action plans, preparation and implementation of public tenders for IT projects, drafting of legislative proposals regarding the role of IT and IT service provision in the public sector etc.). The actions listed have established relative dependence on external IT suppliers causing loss of control over long-term development perspective of IT in the public sector, while the vendor lock-in has eventually resulted in weak control over increasing costs and in reduced accountability for IT projects and services (Stanimirović, 2010).

Table 1: Positive implications of IT outsourcing in the public sector

Organizational and corporate implications
focus on core business and activities;
increased business flexibility in changing social conditions;
restructuring the organization;
creating higher added value products/services, increased customer satisfaction and generating greater returns to capital investments.
Increased efficiency implications
improving operational efficiency that may result in better quality, greater productivity, shorter investments cycle, increasing returns;
access to knowledge, experience and modern technology;
improved governance and control processes;
minimizing risk when operating in-house;
access to innovative ideas and solutions.
Financial implications
reduced future investment in assets that can be provided by external supplier;
focus on in-house investments;
increased market share and exploitation of business opportunities offered by a network of partner organizations;
faster growth of the organization possibility of using the partner's capabilities, processes and systems.
Cost implications
reduced costs due to the external supplier's performance and price of products or services;
transformation of fixed costs into variable costs;
decreased costs due to the large reductions in the value of fixed assets.

Considering the above assumptions and international studies (Bongard, 1994; Chapman & Andrade, 1997; Greaver, 1999; Power et al., 2006;

Jensen, 2007) and predominantly the results of own research mentioned earlier (Stanimirović, 2010), the potential negative implications and effects of IT outsourcing are highlighted as they follow (Table 2).

Table 2: Negative implications of IT outsourcing in the public sector

Organizational performance implications
reduced quality of services;
user related problems (technical support, service information, user satisfaction etc.);
reduced accountability for services.
Human resources implications
loss of core competencies;
dissatisfaction and insecurity;
unstimulating working environment;
"brain drain".
Organizational risk implications
loss of control over the most important organizational functions;
loss of control over preparation, development and realization of planned projects;
complete dependence on external contractor;
collusive tendering and other tendering problems.
Cost implications
loss of control over increasing costs;
hidden costs;
unexpected costs.

The continuation of this paper presents up to date literature and research concerning the outsourcing phenomenon, which have been trying to resolve the problems addressed above and facilitate better quality management as well as more objective and comprehensive controlling of outsourcing projects.

1.2 Literature review and recent research

The first systematic and scientific research of outsourcing can be found in the late eighties and early nineties of the last century (Ford & Farmer, 1986; Due, 1992; Willcocks & Lacity, 1995 etc.). Thorough scientific studies of the impact and importance of outsourcing are still rare. Authors are most often focusing on a rather narrow perspective, usually costs and other particularly financial benefits, but do not provide sufficiently comprehensive answers neither regarding the long-term implications

of outsourcing nor the management of outsourcing in the public sector based on objective material and procedural aspects. Here it should be noted that private sector has been adopting a portfolio approach to IT-related sourcing decisions (Hirschheim & Lacity, 2000) in the last period, while this trend is gradually transferring to the public sector as well (Scholl, 2006). IT portfolio approach represents a comprehensive strategy for management of IT infrastructure, provision of IT services, IT development and all IT-related operations within the organization, it should enable public sector organizations to systematically align IT investments and harmonize IT sourcing decisions with business objectives and provide IT support to all business functions in maximizing public benefits, while maintaining a constant focus on customers and costs (Bongard, 1994; Hirschheim & Lacity, 2000; Scholl, 2006). Contrary to the generally accepted view that IT outsourcing means lower costs and greater flexibility, convincing empirical evidence regarding the benefits of IT outsourcing in the public sector is not sufficiently elaborated, particularly when considering long-term aspects of IT outsourcing (Boyne, 1998; Kakabadse & Kakabadse, 2001; Lacity et al., 2010; Kim et al., 2007; Cordella & Willcocks, 2010). Nevertheless, because of its complexity, pervasiveness and broad implications, the number of outsourcing researchers has been rising in recent years. Experts in this area (Corbett, 2004; Jensen, 2007) claim that the phenomenon of outsourcing gained so much importance over the last twenty years due to the global social change and transformation as well as the booming public sectors worldwide.

Previous research of outsourcing (Quinn & Hilmer, 1994; Johnson, 1997; Lonsdale & Cox, 1997; Linder, 2004; Jacobides, 2005) is largely exploring the financial implications of outsourcing and mainly presents parent organizations dissatisfaction with the on-going projects which are often terminated before expected (Ravindran et al., 2009; Kavčič & Tavčar, 2008). Despite growing interest in the phenomenon of outsourcing, which has recently raised increasing attention among researchers in the fastest growing economies over the past few years, namely the authors in India (Pandey & Bansal, 2003; Wadhwa & Ravindran, 2007) and China (Lee et al., 2002; Kim, 2003; Choy et al., 2005), it is difficult to trace a comprehensive management strategy for preventing or resolving problems of outsourcing projects. Studies (Kern et al., 2002; Schniederjans et al., 2005; Taylor, 2006) often reveal the hidden costs as the most problematic segment of outsourcing, in which

problems usually occur when organizations are already heavily involved in the outsourcing projects and the termination of contract in that phase would inflict large financial losses for both sides. Surprisingly, research is rarely dealing with the other negative consequences that may pose a potential threat.

On the other hand, outsourcing literature (Barney 1991; Peteraf, 1993; Nellore & Soderquist, 2000) deals with separate aspects of the parent organization and the external contractor and rarely addresses the outsourcing projects in an integrated manner in which attention is focused to the whole project, rather than individual business entities within the project (Kavčič & Tavčar, 2008). Accordingly, most sourcing-related studies in e-government, if any, focus on outsourcing and not on the sourcing subject as a whole (Scholl, 2006). Here it should be noted that the material and procedural criteria presented by the most literature, which should form the basis for quality management of outsourcing, are extremely vague and arbitrary and consequently prevent organizations to implement a long-term successful outsourcing project. Existing research (Kern et al., 2002; Linder, 2004; Power et al., 2006) is mainly focused on a small number of criteria, which consider only short-term and partial aspects of business cooperation between the parent organization and the external contractor and do not address long-term, strategic implications of outsourcing projects. IT investments are often juxtaposed to other investments in fixed assets, while in fact they are poles apart, as they represent the basic strategic element of information resources management and define the main trajectory of public sector organizations development and their action in the future (Rocheleau & Wu, 2002).

Considering the nature and characteristics of IT outsourcing, a multidisciplinary method which includes structured and balanced approach in addressing the overall problem, is essential. While listed research and studies represent a firm foundation for better understanding of the outsourcing problem, their main drawback is evaluation of IT outsourcing from rather narrow and static aspects while ignoring its broad organizational and social implications and other issues specific only to the public sector studied in this paper. Contextual framework for management of IT outsourcing in the public sector presented in this paper exceeds the limitations of existing research, since it is considering the implications of IT outsourcing on different organizational aspects and conducting analysis of IT outsourcing projects in the broader perspective. Presented studies are

predominantly unilateral and focused primarily on short-term cost indicators which highlight mainly the financial background of the whole problem. The latter makes it impossible to adopt quality and comprehensive management strategy facilitating long-term effective and efficient governing of IT outsourcing in the public sector.

The conducted research has set a broader research framework, covering all the specifics of the public sector hoping they can provide a starting point for the construction of comprehensive management strategy which could, subject to material and procedural requirements, enhance the efficiency of outsourcing. The method used will help generate effective long-term management strategy and align outsourcing project goals with public sector goals.

2 Survey of IT outsourcing in Slovenian municipalities

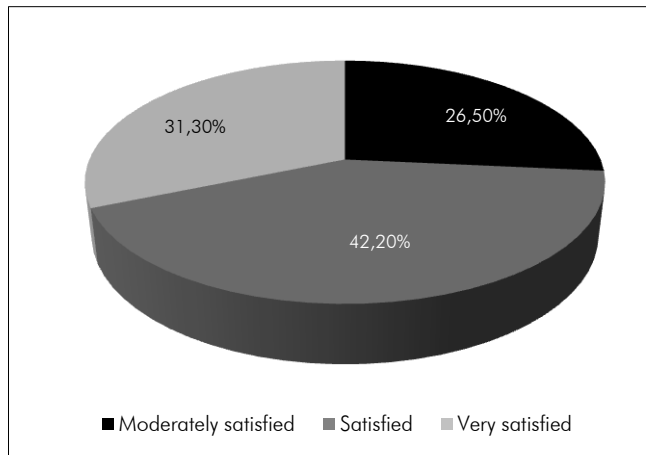
The survey was conducted during the first six months of 2010 by the *Institute for Informatization of Administration* at the Faculty of Administration (University of Ljubljana), in a sample of 85 municipalities (211 municipalities in Slovenia, which means that the sample covered 40.28% of all municipalities). 64 municipalities responded to the survey (75.29% response rate of the sample, which means that the realized sample amounted to 30.33% of the total number of municipalities in Slovenia). Directing this survey we focused primarily on the municipalities which are predominantly very small in Slovenia and subsequently the implications of IT outsourcing are much more significant, while IT outsourcing consumes bigger proportion of the annual budget than in larger governmental agencies. The questionnaire consisted of qualitative and quantitative indicators, adjusted for objective and comprehensive ex ante evaluation of the outsourcing projects in public sector organizations.

The purpose of the research is detailed and comprehensive analysis of the situation in the field of IT outsourcing at the municipal level in Slovenia, with special emphasis on the analysis of different organizational factors within public sector domain. Methodology within the survey focuses particularly on the financial, organizational, customer and human resources perspective. The findings obtained will enable the construction of a contextual framework for quality management and implementation of IT outsourcing in the public sector.

2.1 Survey results and their synthesis

Assessing the current situation in the field of IT outsourcing, the survey revealed that as many as 51 (80.00%) surveyed municipalities believe that IT outsourcing cannot negatively affect the organization and its human resources. The study has also discovered that 64.00% of the surveyed municipalities are not familiar with potential long-term impacts of IT outsourcing directly related to "hollowing out effect" (loss of core competencies within the organization), and are consequently unaware of potential risks when signing an outsourcing contract. Estimated risks of the IT outsourcing were assessed with an average rating of 3.78 on the scale of 1 to 5 where 1 means high and 5 is negligible (2 fairly large, 3 medium, 4 small). In addition 41 (64.00%) municipalities have clear definitions of their core business and activities, which should not be outsourced under any circumstances, as well as clear understanding of supporting activities which could be outsourced under certain conditions, while 23 (36.00%) municipalities have no clear position on this issue. 50 (78.00%) municipalities argue that IT outsourcing facilitates greater cost effectiveness, while 14 (22.00%) municipalities state the opposite. Overall ratings of municipalities considering their satisfaction with IT outsourcing results and outcomes have reached very high. On the scale from 1 to 5 (1 – dissatisfied and 5 – very satisfied) mean value has reached 4.05 (std. error of mean 0.96 and std. deviation 0.76) (Graph 1).

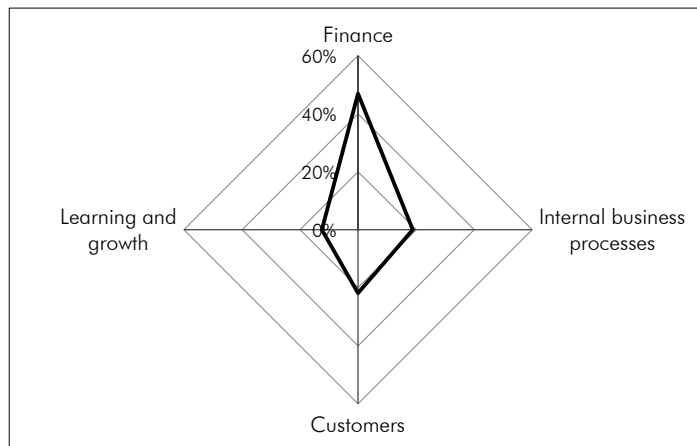
Graph 1: Satisfaction with the results and outcomes of IT outsourcing



Regarding the vendor lock-in issue and focusing on different pressures in the selection of external suppliers, 5 (8.00%) municipalities stated they have undergone various forms of pressures, 41 (64.00%) municipalities have not detected any pressure, while 18 (28.00%) surveyed municipalities are not acquainted with these pressures.

Considering material and procedural factors applicable in planning and implementation process of IT outsourcing, results revealed that the municipalities do not use formal methodologies. Their planning activities are focused largely on financial aspect of IT outsourcing. Accordingly, 30 (46.90%) municipalities underlined financial reasons as the main argument for IT outsourcing, while 14 (21.80%) municipalities pointed out improvement in customer relations and satisfaction as the main argument, 12 (18.80%) municipalities emphasized the enhancement of internal business processes and 8 (12.50%) municipalities accentuated the advancements in the field of learning and growth as the main argument for IT outsourcing (Graph 2).

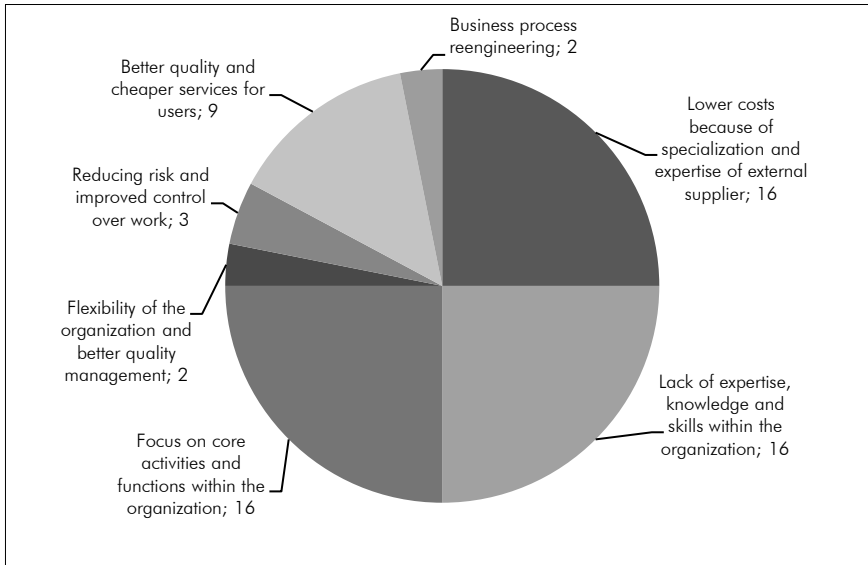
Graph 2: Reasons for IT outsourcing in Slovenian municipalities



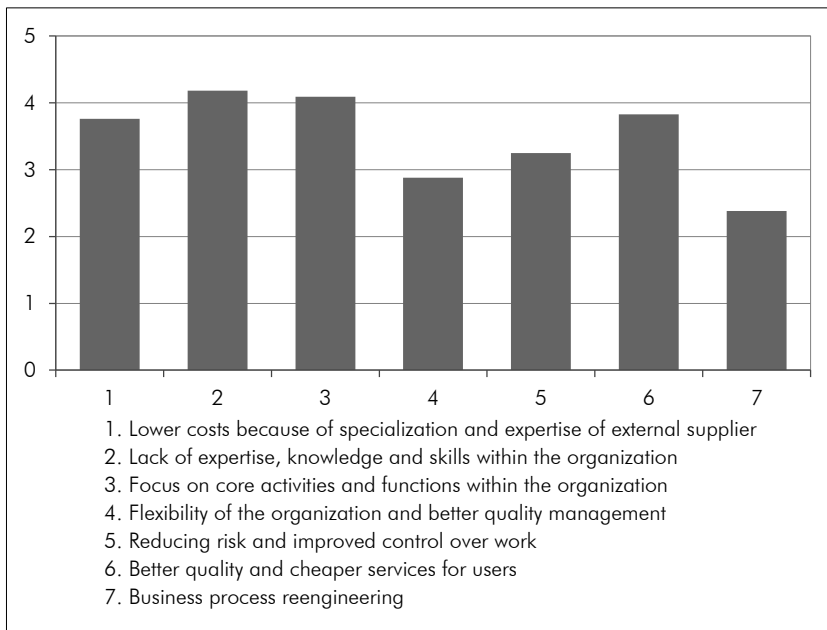
In compliance with the above findings we can see the main drivers for IT outsourcing, identified in Slovenian municipalities and itemized below, extend to different areas (Graph 3). Graph 3 displays the number and percentage of municipalities opted for a particular driver. Assessing the main drivers for IT outsourcing in respondent municipalities on a scale of 1 to 5, where 1 is unimportant and 5 is very important (2 fairly important,

3 medium-important, 4 important), the survey revealed the values presented in Graph 4.

Graph 3: Main drivers for IT outsourcing in Slovenian municipalities

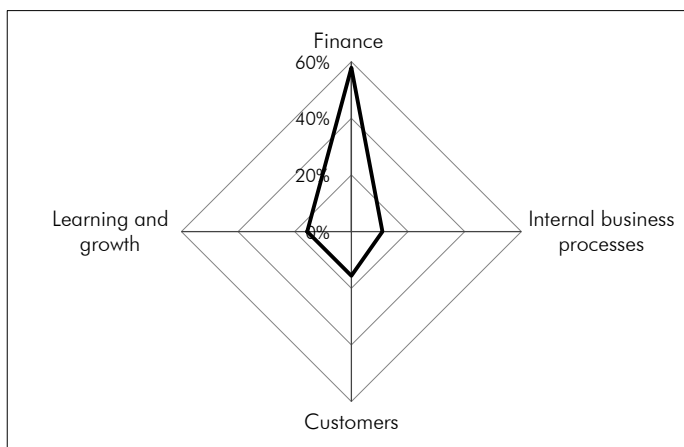


Graph 4: Assessing the value of main drivers for IT outsourcing



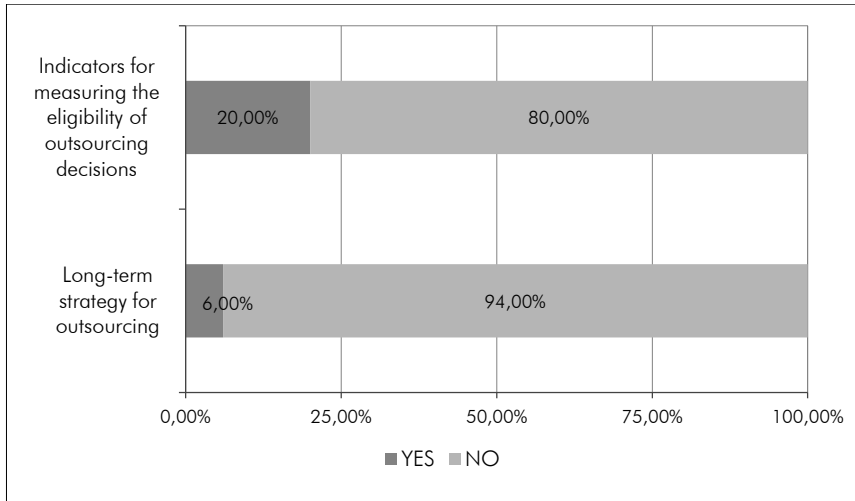
On the other hand, municipalities have highlighted the potential negative implications of IT outsourcing as well, namely the survey results have indicated that 37 (57.82%) municipalities believe that financial aspect is most exposed to potential negative impacts of IT outsourcing in the long run, 10 (15.63%) municipalities believe that customers and learning and growth perspectives are compromised because of IT outsourcing, while 7 (10.92%) municipalities believe that IT outsourcing poses the biggest threat to the internal business process in the municipalities (Graph 5).

Graph 5: Potential negative implications of IT outsourcing

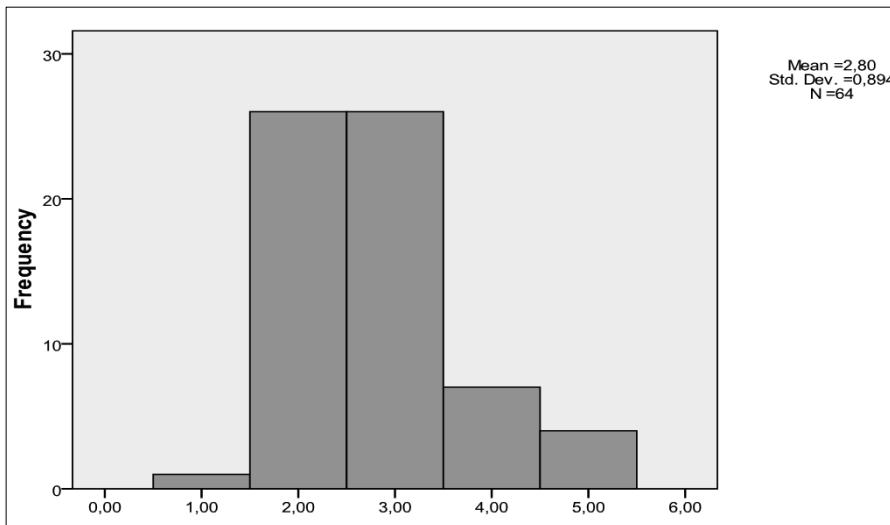


Regarding the daily operations of municipalities, the survey disclosed that 46 (72.00%) municipalities do not have formal indicator models for measurement of organizational performance and efficiency. The survey also revealed that 60 (94.00%) municipalities do not have comprehensive long-term strategy in the field of outsourcing (Graph 6). In addition, the research showed the vast majority of surveyed municipalities (80.00%) have no actual evaluation framework, including objective criteria or a system of indicators to measure the eligibility of outsourcing decisions (Graph 6).

Graph 6: Long term strategy and indicators for outsourcing



Graph 7: Potential savings generated from in-house provision of IT-projects



The surveyed municipalities have an average of 1.92 external suppliers in the field of IT, while their importance was assessed with an average rating of 4 on a scale of 1 to 5, where 1 is unimportant and 5 is very important (2 fairly important, 3 medium-important, 4 important). Overall number of external suppliers, taking into account all areas of outsourcing, is averaging 5.98, amounting approximately to 17.76% of their annual

budget, which accounts for a significant share. The largest percentage of the costs is allocated to IS, IT infrastructure and other areas related to IT summing up to 5.70%, in second place is consulting and expertise with 4.61% share. Referring to the foregoing assessments, municipalities do not share very affirmative opinion on internal provision of IT-projects in general. In evaluating the savings that could be generated from in-house provision of IT-projects, municipalities' ratings were relatively low, namely on the scale from 1 to 5 (1 – insignificant and 5 – very high) mean value has reached 2.80 (std. error of mean 0.11 and std. deviation 0.89) (Graph 7).

Obtained results disclosed the need for better outsourcing strategy in the extensive and dynamic field of IT, indicating that municipal IT outsourcing initiatives are predominantly grounded in short-term financial benefits, while deeper reflections and rationales for outsourcing decisions are often omitted. Given the decrease of revenues and high indebtedness of municipalities in Slovenia, outsourcing issues necessitate a comprehensive understanding of this complex phenomenon, a consideration of all business and structural characteristics of municipalities, a strong management commitment in all phases of outsourcing process, a long-term risk assessment and restrained decisions following public benefits and an efficient public spending.

The section above presents only the survey results directly related to the main theme of the paper, while the overall presentation of research results and their detailed statistical analysis is not possible, due to the limited length of the paper. The next section presents a contextual framework for management of IT outsourcing based on material and procedural considerations highlighted in the survey and theoretical platform.

3 Contextual framework for management of IT outsourcing

Construction of a contextual framework for quality management of IT outsourcing in the public sector inevitably requires balancing several different factors, such as: economic, social, political, regulatory and technological. This requires the inclusion of numerous stakeholders with different priorities and objectives in all phases of IT outsourcing. Given the above arguments, the paper focuses on the classification and characterization of appropriate material and procedural factors and

proposes the possible construction of contextual framework integrating the material and procedural aspect.

The presented contextual framework should provide a good basis for the development of objective and comprehensive management strategy which could assist decision makers in setting priorities and making enhanced decisions in the field of public sector outsourcing, as well as highlight some of the hidden aspects and potential problems that may arise in the process of IT outsourcing.

3.1 Material aspect of IT outsourcing in the public sector

In order for outsourcing to facilitate focus on core business, flexibility, cost effectiveness and meet other organizational needs, an outsourcing organization should assess the material importance of the outsourced activity or outsourced project in general (Cong & Chau, 2010; Chen & Bharadwaj, 2009). While assessing different factors depending on the type of outsourcing project, its costs, risks, duration, goals and other important material implications, designated material factors relevant for the quality management of IT outsourcing may vary between different organizations (Ravindran et al., 2009; Goo et al., 2007). However, regardless of the organization, management should pay special attention to different material factors, as they follow (MAS, 2004):

- importance of the business activity to be outsourced, for example, in terms of contribution to income and profit;
- potential impact of the outsourcing on earnings, core competencies, human resources, organizational structure, user satisfaction, solvency, liquidity, funding and capital, and risk profile;
- impact on the institution's reputation and brand value, and ability to achieve its business objectives, strategy and plans, should the service provider fail to perform the service;
- cost of the outsourcing as a proportion of total operating costs of the institution;
- aggregate exposure to a particular service provider in cases where the institution outsources various functions to the same service provider;
- ability to maintain appropriate internal controls and meet regulatory requirements, if there were operational problems faced by the service provider.

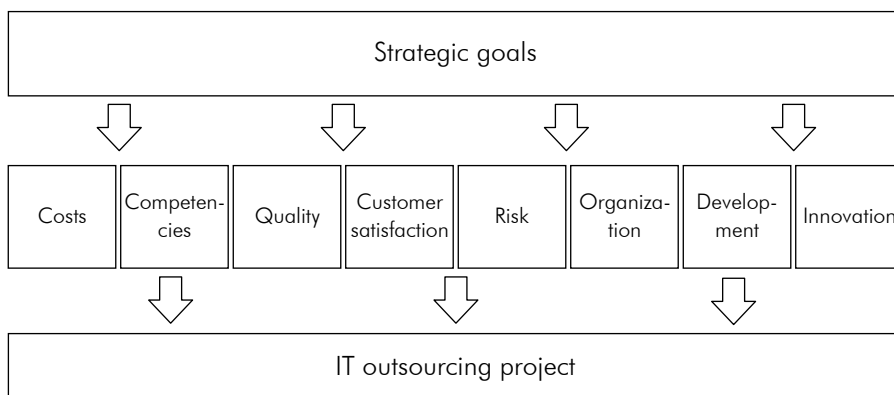
The material aspect contained by the contextual framework should define organizational priorities within the complex structure of the IT outsourcing process and incorporate complex interactions between material factors such as the degree of interdependence, and consider their long-term effects, especially their implication on organizational needs and goals. Determining material factors and effective use of the contextual framework therefore requires accuracy, consistency and detailed knowledge of both the organizational processes and outsourcing process, which consequently facilitates a balanced application of data for objective assessment of different material factors (Wang & Yang, 2007; Humphreys et al., 2002). Material factors relevant for successful management of IT outsourcing projects are rarely studied in the wider context. The most prominent experts and researchers of outsourcing, its wider socio-economic implications and managerial aspects of outsourcing (Willcocks et al., 1999; Chapman & Andrade, 1997; Jensen, 2007; Greaver, 1999; Bongard, 1994) emphasize the complexity of this phenomenon, which is reflected in the extremely multifaceted and complicated structure (Florin et al, 2005; Scholl, 2006; Walden & Hoffman, 2007), while the long-term implications of outsourcing are often very well concealed, which makes them very difficult to manage.

Organizational factors, which represent the core material aspect in the process of IT outsourcing, should be defined in organizational policies, goals and objectives with strict regard to organization's strategic, tactical and operational considerations. Considering the numerous studies, potential long-term consequences as well as the complexity of the entire field of IT outsourcing and predominantly own research (Stanimirović, 2010; Vintar et al., 2010), where municipalities pointed out various outsourcing issues, based on the survey results we extracted the following material factors to be deployed in contextual framework for management of IT outsourcing:

1. Costs
2. Competencies
3. Quality
4. Customer satisfaction
5. Risk
6. Organization
7. Development
8. Innovation

Management of IT outsourcing in the public sector is very specific as it covers very sensitive ground due to public financing and other eligible public interests, hence the relatively large number of material factors. Management of the public sector organizations should consider the effects of IT outsourcing on the listed material factors, while they represent the main material aspects of organization, concerning its financial stability, human resources, organizational structure and development. Public management must be therefore kept under constant alert, while harmonizing the implications of IT outsourcing with the complex nature of public sector and public benefits provision. Figure 1 illustrates the inclusion of these factors in a contextual framework, whereas the factors listed represent only the material aspect of a contextual framework, while the procedural aspect is presented in the section bellow.

Figure 1: Material aspect of managing IT outsourcing project



3.2 Procedural aspect of IT outsourcing in the public sector

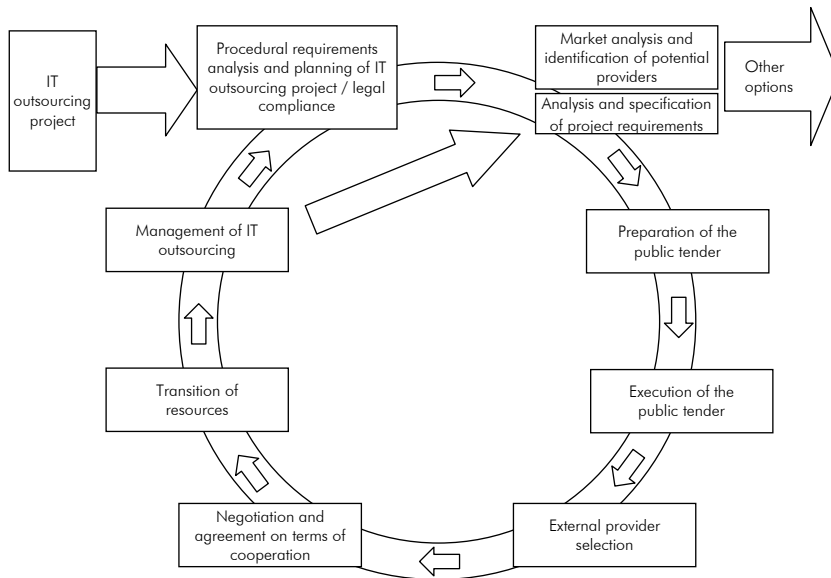
Comprehensive contextual framework for quality management of IT outsourcing in the public sector requires integration of both material and formal aspects in order to facilitate a structured and quality decision making and governance of outsourcing projects. Factors listed represent the material aspect of IT outsourcing concerning its financial stability, service quality, human resources, risks, organizational structure and development, while the procedural aspect denotes the second integral part of contextual framework.

Procedural aspect in the process of IT outsourcing includes the consideration of legal framework, with strictly defined contractual

relationship, transfer of liabilities, transfer of assets and statutory provisions in this area as well as contractual terms, such as: subject of the contract, obligations, Service Level Agreement (SLA), price, risk assessment, duration and termination, dispute resolution, choice of law and special provisions (Cong & Chau, 2010; Goo et al., 2007; Ravindran et al., 2009). Well defined and detailed contract must provide a quality regulation of strategic elements within the outsourcing relationship, namely very clear definition of business requirements between both parties, comprehensive description of activities, outputs, performance as well as metrics and control mechanisms (Stanimirović, 2010; Chen & Bharadwaj, 2009). In addition to compliance with strict procedural regulations required by the legislation and contractual provisions, a significant part of the procedural aspect is an execution of market analysis, specifications of project requirements as well as preparation and execution of the public tender in order to select the best external supplier. The supplier selection phase should be followed by a phase of negotiation on terms of cooperation, transition of resources and finally once the outsourcing contract is already signed, management of IT outsourcing project should get underway providing supervision, timely anticipation of potential threats and various mechanisms to overcome those (Greaver, 1999; Wadhwa & Ravindran, 2007; Walden & Hoffman, 2007). Public management must be well informed and fully engaged in all phases of implementation process, while monitoring the impacts of IT outsourcing on public sector organizations and public service provision in general.

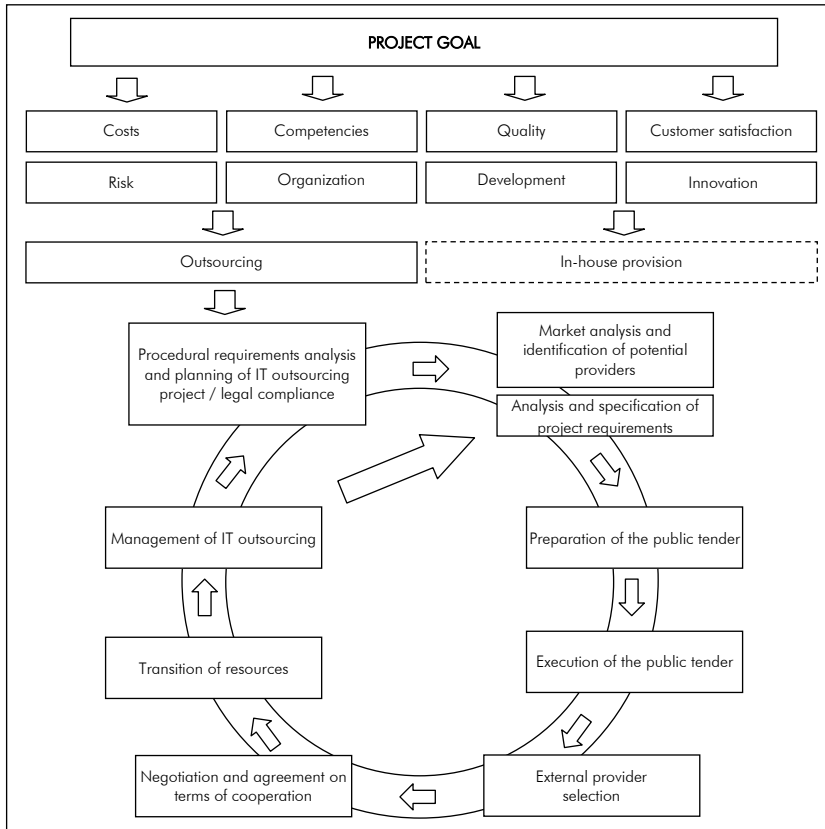
Based on procedural factors emphasized by the municipalities in our survey and theoretical platform described above, the procedural aspect of managing IT outsourcing process is structured and illustrated in Figure 2. If the whole process was well coordinated, management should be able to integrate material and procedural aspects and bring them in line with strategic objectives of the individual organization and the public sector in general.

Figure 2: Procedural aspect of managing IT outsourcing project



Only the integration of both material and procedural aspects in the comprehensive contextual framework can represent a useful platform for quality management and effective utilization of IT outsourcing strategies in public sector (Figure 3). The structure of the contextual framework allows necessary flexibility to the management of IT outsourcing projects, taking into account strategies, goals and objectives of the public sector organization. However, ensuring the appropriate quality level of the material and procedural factors throughout the IT outsourcing process remains a major problem. Presented contextual framework for quality management of IT outsourcing (Figure 3) is only one segment of the comprehensive methodology which was developed by the Institute for informatization of administration in cooperation with the Ministry of Public Administration and presents the groundwork in the research project (Stanimirović, 2010; Vintar at al., 2010) Evaluation of the effects of e-government projects.

Figure 3: Contextual framework for outsourcing of IT-projects in the public sector



3.3 Lessons learned and guidelines for effective utilization and implementation of IT outsourcing in the public sector

If e-government, as some scholars believe, tends to progress towards vertical and horizontal integration at least within a given level and branch of government, sourcing decisions may require more frequent review and revision (Layne & Lee, 2001; Scholl, 2006). In surveyed municipalities the following problem areas can be identified and highlighted:

- non-defined core and non-core activities in municipalities;
- the excessive and indiscriminate outsourcing and lack of strategy, as well as material and procedural standards in the field of outsourcing;

- unawareness of the potential long-term negative implications of outsourcing projects;
- insufficient utilization of human and other resources and the synergies within the public sector organizations;
- lack of vision and strategic objectives of organizations within the public sector, exceeding a period of government mandate.

Unfortunately, research results cannot always be easily transferred into action, especially when the poor performance of the organization is related to several areas. Such situation requires a detailed analysis and preparation of solutions, which often necessitate a radical systemic change in the organization. A tighter integration of systems and application areas seems to call for the high internal availability of capabilities, competencies, and skills, and perhaps for increased insourcing of at least critical components and interfaces (Scholl, 2006). Below the guidelines will be presented that could bring improvement to the areas of particular concern and risk, which were disclosed by the survey results:

- definition of core and non-core activities in the functioning of municipalities;
- formulation of outsourcing strategy, creation of formal approach including strict compliance with material and procedural requirements and development of indicator models needed for evidence-based management through the whole cycle of outsourcing process;
- assessment of the potential long-term negative implications of outsourcing projects;
- utilization of human and other resources as well as hidden potential and synergy within numerous public sector organizations;
- formulating a vision, strategic objectives, and precise tactics as well as providing funds for achieving long-term organizational goals, beyond a period of government mandate.

4 Conclusion

The featured research issues illustrated the problems and challenges faced by public sector organizations in their efforts to keep pace with dynamic socio-economic and technological environment. The obtained results of the survey indicate only a partial, but a valuable insight into the outsourcing of IT projects in Slovenian municipalities. Specific *modus*

operandi and characteristic role of municipalities in the administrative system preclude generalization and prevent application of the obtained results to all public sector organizations in Slovenia, but nevertheless they can provide a good overall impression of the particular problems associated with IT outsourcing in the public sector.

The scale of the studied area and numerous factors affecting the management and implementation of IT outsourcing projects confirm the multiplicity and complexity of outsourcing and its long-term implications in many areas of organizational activity. The latter substantiates the need for a broader and deeper insight into the background and content of overall business strategy of Slovenian municipalities and public sector in general. The search of primarily short-term solutions and inadequate business strategy as well as uncritical managerial approaches in recent years have brought public sector organizations in a very complex situation, so it is high time for more serious reflection on management role in the future, and mechanisms that will have to ensure selection of appropriate business strategies, effective spending of budget funds and successful achievement of long-term goals. Even more, regarding the context and degree of given problems, the objective and critical approach to the management of IT outsourcing should receive greater support from all stakeholders and become a necessity.

The critical analysis of the IT outsourcing concept presented in the paper involved a revision of its long-term implications as well as assessment of material and procedural aspects of IT outsourcing and their integration in the comprehensive contextual framework which could offer a valuable support to the managerial decision making processes concerning the implementation of IT outsourcing projects. Clearly, the contextual framework comprising material and procedural requirements does not represent the universal solution to important problems addressed in this paper in a self-sufficient form. However it may offer, due to its simplicity of use and definition of appropriate material and procedural requirements, a lot of help to the management in all phases of IT outsourcing process. It can also provide assistance in allocation of project management resources as well as facilitate evidence-based decision making and reduce risk in implementation of IT outsourcing projects. Despite some shortcomings, which can be seen mainly in the objective limitations of political, regulatory and organizational nature within the public sector, such formal approaches should become a standard in the operating and managerial

procedures in the public sector. Application of contextual framework for outsourcing of IT projects, which is still undergoing the evaluation process in the field of Slovenian e-government, despite required upgrading and adaptation to the specific area of use, could become a useful tool for public sector management. The current practice concerning management of IT outsourcing is based on inertia, intuitive decisions and primarily on the fabrication of studies evaluating IT outsourcing projects much unilaterally and without regard to their long-term and versatile consequences affecting all public sector stakeholders.

Dalibor Stanimirović is a researcher in the field of Informatics in public administration. Throughout his work he has been involved in various research projects concerning this field of expertise, while his research work on IT enabling reform and development of public administration has been published in several national and international journals. His general research interests include IT in public administration, government Enterprise Architecture, e-government, health care information systems and social dimensions of IT.

Prof. dr. Mirko Vintar is professor of Information systems in Public Administration and E-government. For over 20 years his work has dealt with the informatisation of public administration, with a major focus on the development of e-government in recent years. He has managed a number of national and international research and development projects in this field. A member of numerous national and international scientific and professional committees and working groups involved in the research (EGPA, Study Group on Informatisation of Public Administration, IFIP – WG 8.5, NISPAcee – WG on E-government). From 1993 to 2002 he was the chief editor of the Journal Uporabna informatika (Applied Informatics).

References

- Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management* 17(1), 99–120.
- Bongard, S. (1994). *Outsourcing – Entscheidungen in der Informationsverarbeitung. Entwicklung eines computergestützten Portfolio-Instrumentariums*, pp. 480. Wiesbaden: Deutscher Universität Verlag.
- Boyne, G. A. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government. *Public Administration Review* 58(6), 474–484.
- Chapman, R. B., & Andrade, K. R. (1997). *Insourcing after the Outsourcing: MIS Survival Guide*. AMACOM.
- Chen, Y. & Bharadwaj, A. (2009). An Empirical Analysis of Contract Structures in IT Outsourcing. *Information Systems Research* 20(4), 484–506.
- Choy, K. L., Lee, W. B., Lau, H. C. W. & Choy, L. C. (2005). A Knowledge-Based Supplier Intelligence Retrieval System for Outsource Manufacturing. *Knowledge-Based Systems* 18(1), 1–17.
- Cong, Q., & Chau, P. Y. K. (2010). Relationship and Contract Issues of IT Outsourcing – Descriptive Case Studies in China Regions. *PACIS 2010 Proceedings*. Paper 15.
- Corbett, M. F. (2004). *The Outsourcing Revolution: Why It Makes Sense and How to Do It Right*. Washington: Kaplan Business.
- Cordella, A., & Willcocks, L. P. (2010). Outsourcing, Bureaucracy and Public Value: Reappraising the Notion of the "Contract State". *Government information quarterly* 27(1), 82–88.
- Due, R. T. (1992). The Real Costs of Outsourcing. *Information Systems Management* 9(1), 78–81.
- Ellram, L. M. & Maltz, A. (1997). *Outsourcing: Implications for Supply Management*. Tempe, AZ: CAPS Research.
- Florin, J., Bradford, M. & Pagach, D. (2005). Information Technology Outsourcing and Organizational Restructuring: An Explanation of their Effects on Firm Value. *Journal of High Technology Management Research* 16(2), 241–253.
- Ford, D. & Farmer, D. (1986). Make or Buy: A Key Strategic Issue. *Long Range planning* 19(5), 54–62.
- Ghodeswar, B. & Vaidyanathan, J. (2008). Business Process Outsourcing: An Approach to Gain Access to World-Class Capabilities. *Business Process Management Journal* 14(1), 23–38.
- Goo, J., Kishore, R., Nam, K., Rao, H. R. & Song, Y. (2007). An Investigation of Factors that Influence the Duration of IT Outsourcing Relationships. *Decision Support Systems* 42(4), 2107–2125.
- Greaver, M. F. (1999). *Strategic Outsourcing: A Structured Approach to Outsourcing Decisions and Initiatives*. AMACOM.

- Hirschheim, R. & Lacity, M. (2000). The myths and realities of information technology insourcing. *Communications of the ACM* 43(2), 99–107.
- Hodgson, L., Farrell, C., & Connolly, M. (2007). Improving UK Public Services: A Review of the Evidence. *Public Administration* 85(2), 355–382.
- Ho, L. & Atkins, A. S. (2010). IT Outsourcing: Impacts and Challenges. In K. St. Amant (Ed.). *IT Outsourcing: Concepts, Methodologies, Tools and Applications* (29–49). New York: Business Science Reference.
- Hood, C. G. & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3), 267–282.
- Humphreys, P., McIvor, R. & Huang, G. (2002). An Expert System for Evaluating the Make or Buy Decision. *Computers & Industrial Engineering* 42(2–4), 567–585.
- Jacobides, M. G. (2005). Industry Change through Vertical Disintegration: How and Why Markets Emerged in Mortgage Banking. *Academy of Management Journal* 48(3), 465–498.
- Jensen, P. H. (2007). *Public Sector Outsourcing Contracts – The Impact of Uncertainty, Incentives and Transaction Costs on Contractual Relationships*. Saarbrücken: VDM Verlag, Dr. Mueller e. K.
- Johnson, M. (1997). *Outsourcing in Brief*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Kakabadse, A. & Kakabadse, N. (2001). Outsourcing in the Public Services: A Comparative Analysis of Practice, Capability and Impact. *Public Administration and Development* 21(5), 401–413.
- Kakabadse, A. & Kakabadse, N. (2003). Outsourcing Best Practice: Transformational and Transactional Considerations. *Knowledge and Process Management* 10(1), 60–71.
- Kavčič, K. & Tavčar, M. I. (2008). Interesi in razmerja moči med udeleženci outsourcinga: študija primerov. *Organizacija* 41(1), 2–16.
- Kern, T., Willcocks, L. P. & van Heck, E. (2002). The Winner's Curse in IT Outsourcing: Strategies for Avoiding Relational Trauma. *California Management Review* 44(2), 47–69.
- Kim, B. (2003). Dynamic Outsourcing to Contract Manufacturers with Different Capabilities of Reducing the Supply Cost. *Int. J. Production Economics* 86(1), 63–80.
- Kim, H. J., Pan, G. & Pan, S. L. (2007). Managing IT-Enabled Transformation in the Public Sector: A Case Study on E-Government in South Korea. *Government Information Quarterly* 24(2), 338–352.
- Kubr, M. (2002). *Management Consulting: A Guide to the Profession*. Geneva: International Labour Organization.
- Lacity, M. C., Khan, S., Yan, A. & Willcocks, L. P. (2010). A Review of the IT Outsourcing Empirical Literature and Future Research Directions. *Journal of Information Technology* 25(4), 395–433.
- Lapsley, I. (2009). New Public Management: Cruellest Invention of the Human Spirit? *Abacus* 45(1), 1–21.

- Layne, K. & Lee, J. (2001). Developing Fully Functional E-Government: A Four-Stage Model. *Government Information Quarterly* 18(2), 122–136.
- Lee, Y. H., Jeong, C. S. & Moon, C. (2002). Advanced Planning and Scheduling with Outsourcing in Manufacturing Supply Chain. *Computers & Industrial Engineering* 43(1–2), 351–374.
- Linder, J. C. (2004). *Outsourcing for Radical Change: A Bold Approach to Enterprise Transformation, 1st Edition*. New York: AMACOM.
- Lonsdale, C. & Cox, A. (1997). Outsourcing: Risk and Rewards. *Supply Management* 2(14), 32–34.
- Martin, S. (2010). From New Public Management to Networked Community Governance? Strategic Local Public Service Networks in England. In S. Osborne (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (337–348). London: Routledge.
- MAS. Monetary Authority of Singapore. (2004). *Guidelines on Outsourcing*. Republic of Singapore.
- Nellore, R. & Soderquist, K. (2000). Strategic Outsourcing through Specifications. *Omega – The International Journal of Management Science* 28(5), 525–40.
- Pandey, V. & Bansal, V. (2003). A Decision-Making Framework for IT Outsourcing using the Analytic Hierarchy Process. *Journal of Academy of Business and Economics*, South Stockholm University, Sweden.
- Peteraf, M. A. (1993). The Cornerstones of Competitive Advantage: A Resource-Based View. *Strategic Management Journal* 14(3), 179–191.
- Power, M. J., Desouza, K. & Bonifazi, C. (2006). *The Outsourcing Handbook: How to Implement a Successful Outsourcing Process*. Chicago: Kogan Page.
- Quinn, J. B. & Hilmer, F. G. (1994). Strategic Outsourcing. *Sloan Management Review* 35(4), 43–55.
- Ravindran, K., Susarla, A., Gurbaxani, V. (2009). Social Network and Contract Enforcement in IT Outsourcing. In: *Proceedings of the 30th International Conference on Information Systems*, Phoenix, paper 143.
- Rocheleau, B. & Wu, L. (2002). Public versus Private Information Systems: Do They Differ in Important Ways? A Review and Empirical Test. *American Review of Public Administration* 32(4), 379–397.
- Scholl, H. J. (2006). Electronic Government: Information Management Capacity, Organizational Capabilities, and the Sourcing Mix. *Government Information Quarterly* 23(1), 73–96.
- Schniederjans, M. J., Schniederjans, A. M. & Schniederjans, D. G. (2005). *Outsourcing and Insourcing in an International Context*. London: M. E. Sharpe.
- Stanimirović, D. (2010). *Decision Making Criteria for Outsourcing or Insourcing of IT Service Provision in the Public Sector*. Ljubljana: University of Ljubljana, Institute for Informatization of Administration.
- Taylor, H. (2006). Critical Risks in Outsourced IT Projects: The Intractable and the Unforeseen. *Communications of the ACM* 49(11), 75–79.

- Vintar, M., Jukić, T. & Stanimirović, D. (2010). *Evaluation of the effects of e-government projects. Research report*. Ljubljana: University of Ljubljana, Institute for Informatization of Administration; Ministry of Public Administration.
- Wadhwa, V. & Ravindran, A. R. (2007). Vendor Selection in Outsourcing. *Computers & Operations Research* 34(12), 3725–3737.
- Walden, E. A. & Hoffman, J. J. (2007). Organizational Form, Incentives and the Management of Information Technology: Opening the Black Box of Outsourcing. *Computers & Operations Research*; 34(12), 3575–3591.
- Wang, J. J. & Yang, D. L. (2007). Using a Hybrid Multi-Criteria Decision Aid Method for Information Systems Outsourcing. *Computers & Operations Research* 34(12), 3691–3700.
- Willcocks, L. P. & Lacity, M. C. (1995). Information Systems Outsourcing in Theory and Practice. *Journal of Information Technology* 10(4), 203–207.
- Willcocks, L. P., Fitzgerald, G. & Lacity, M. C. (1999). To Outsource IT or Not? Research on Economics and Evaluation Practice. In: Wilcocks, L. P. & Lester, L. (Eds.). *Beyond the IT Productivity Paradox* (293–333). Chichester: Wiley.

POVZETEK

MENEDŽMENT ZUNANJEGA IZVAJANJA IT-PROJEKTOV V SLOVENSKEM JAVNEM SEKTORJU – VSEBINSKI IN POSTOPKOVNI VIDIKI

Ključne besede: javni sektor, občina, zunanje izvajanje IT-projektov, proces zunanjega izvajanja IT-projektov, vsebinski in postopkovni vidiki zunanjega izvajanja IT-projektov

Spremenjene ekonomske razmere v pogojih globalne konkurence so v zadnjih treh desetletjih sprožile potrebe po reformah tako v zasebnem kot v javnem sektorju. Družbenoekonomski razvoj je s svojim pritiskom na javne finance sprožil številna vprašanja o učinkovitem, preglednem in namenskem trošenju proračunskih sredstev. Sočasen razvoj ekonomskih in upravnih znanosti ter tehnologije je v osemdesetih letih prejšnjega stoletja privedel do oblikovanja in vpeljave novih poslovnih strategij v javni sektor, ki je zaradi vse bolj perečih finančnih težav začel uporabljati nekatere poslovne strategije, ki so bile do tedaj prisotne le v zasebnem sektorju. Njihova uporaba naj bi predvsem znižala stroške poslovanja ter povečala uspešnost in učinkovitost javnih organizacij. Strategija, imenovana zunanje izvajanje storitev oziroma *outsourcing* (okrajšava iz angleške fraze: *outside source using*), je tako postala orodje javnega menedžmenta, ki je pričel po vzgledu zasebnih podjetij z intenzivnim oddajanjem del zasebnim ponudnikom, ki so na podlagi sklenjene pogodbe z organizacijami iz javnega sektorja opravljali storitve na najrazličnejših področjih javnega značaja.

Splošno je torej zunanje izvajanje storitev mogoče razumeti kot strategijo poslovanja, pri kateri organizacija iz določenih razlogov (največkrat so to stroškovni razlogi) odda zunanjim izvajalcem opravljanje določenih delovnih procesov oziroma določenih storitev, z namenom osredotočanja na svoje ključne naloge in temeljne dejavnosti. Organizacija se lahko tako v določeni meri izogne naložbam v materialna sredstva, spremeni fiksne stroške v variabilne ter izboljša stroškovno učinkovitost, omogoči poslovno prestrukturiranje in rast, visoko usposobljene kadre in strokovne sodelavce pa preusmeri na ključne dejavnosti oziroma naloge, od katerih si obeta dolgoročno uspešnost in učinkovitost. To so očitne prednosti

zunanjega izvajanja, vendar je treba temeljito preučiti, kaj lahko kratkoročna učinkovitost pomeni za dolgoročno uspešnost organizacij, še posebej tistih v javnem sektorju. Poleg prednosti in koristi se je namreč treba zavedati dejstva, da projekti zunanjega izvajanja storitev nosijo potencialno v sebi tudi številne slabosti in tveganja, ki jih je nujno treba objektivno ovrednotiti in analizirati pred sprejemom odločitve za vzpostavitev tovrstnih projektov. Najbolj problematično pri projektih zunanjega izvajanja storitev je dejstvo, da se težave pričnejo pojavljati s časovno zamudo, ko je organizacija že globoko vpeta v projekt. Za nastalo situacijo je mogoče najti več različnih vzrokov pri obeh sodelujočih poslovnih subjektih. Številni strokovnjaki poudarjajo, da so podjetja v zasebnem sektorju najbolj ogrožena zaradi izbire napačnega zunanjega izvajalca, organizacije v javnem sektorju pa zaradi zunanjega izvajanja neustreznih dejavnosti, nepredvidenih stroškov in dolgoročne izgube ključnih kompetenc znotraj organizacije. Zunanje izvajanje storitev v javnem sektorju je bilo v zadnjih dveh desetletjih tarča ostrih polemik. Na eni strani je jasno, da nemoteno delovanje javnega sektorja zahteva sodelovanje z zasebnimi podjetji, pojavlja pa se vprašanje, katere dejavnosti so primerne za zunanje izvajanje in v kolikšni meri, na drugi strani pa raziskave že od konca devetdesetih let prejšnjega stoletja razkrivajo nezadovoljstvo javnih organizacij z dolgoročno učinkovitostjo zunanjega izvajanja in s slabimi rezultati projektov zunanjega izvajanja. Javne organizacije so se skoraj enoglasno pritoževale zaradi nepredvidene rasti stroškov, izgube nadzora nad delovnimi procesi in človeškimi viri ter slabšanja kakovosti storitev zunanjih izvajalcev. Odsotnost dovolj kritičnega pristopa pri opredeljevanju realnih potreb in odločanju za zunanje izvajanje storitev je javne organizacije večkrat pripeljala v zelo težke položaje, včasih tudi do roba samega obstoja. Organizacije so zaradi kratkoročnih koristi ogrozile svoj dolgoročni razvoj ter onemogočile doseganje strateških ciljev celotnega javnega sektorja. Izkušnje, ki so se trideset let nabirale na področju zunanjega izvajanja storitev, so v zadnjih letih presegle kritično maso, tako da lahko danes pravzaprav govorimo o obratnem trendu v javnem sektorju, torej vrnitvi k notranjemu izvajanju storitev in poslovnih procesov (*insourcing*). V Sloveniji je kljub dvomom mnogih strokovnjakov o upravičenosti tega početja v zadnjih desetih letih opazna skokovita rast javnih razpisov z namenom sklepanja pogodb za zunanje izvajanje IT-projektov. Po ocenah nekaterih strokovnjakov se je višina stroškov za projekte zunanjega izvajanja v slovenskem javnem sektorju v zadnjih letih podvojila in v času

aktualne gospodarske in finančne krize dosega po grobih ocenah več deset milijonov evrov.

V luči predstavljene problematike prispevek preučuje doslej še relativno neraziskano področje slovenskega javnega sektorja. Osredotoča se namreč na predstavitev koncepta zunanjega izvajanja, poglobljeno analizo *pro et contra* argumentov in predstavlja raziskovalne izsledke glede zunanjega izvajanja IT-projektov v slovenskih občinah ter predstavlja konceptualni model za menedžment zunanjega izvajanja IT-projektov v slovenskem javnem sektorju. Predmet raziskovanja je interdisciplinarno področje zunanjega izvajanja IT-projektov v javnem sektorju oziroma njegovo presečišče z različnimi ekonomskimi, upravnimi, informacijskimi in drugimi znanstvenimi paradigmi. Sama širina predmeta raziskovanja kaže, da parcialni pristopi, ki temeljijo zgolj na ekonomskih predpostavkah, ne morejo ponuditi celovitega in dolgoročno vzdržnega modela za implementacijo in menedžment zunanjega izvajanja IT-projektov v javnem sektorju. Metodološki okvir raziskave je prilagojen kompleksnosti raziskovalne problematike. Prispevek se v teoretičnem delu opira na spoznanja o zunanjem izvajanju, ki so jih objavili domači in tuji avtorji. Pri tem so uporabljene že uveljavljene metode kvalitativnega raziskovanja. Teoretičnemu delu sledi empirični del, ki temelji na empirični raziskavi, ki je bila izvedena v slovenskih občinah. Ta je bila opravljena z vprašalnikom, pogovori in pregledom projektne dokumentacije. Z uporabljenimi metodami kvalitativnega raziskovanja in ustreznimi statističnimi orodji so bila povezana teoretična in praktična spoznanja o zunanjem izvajanju IT-projektov ter podani konceptualni model in smernice za učinkovito implementacijo strategije zunanjega izvajanja IT-projektov v slovenskem javnem sektorju. Prispevek v uvodnem delu predstavlja paradigmo "Novega javnega menedžmenta" in koncept zunanjega izvajanja ter ekonomska, upravna in druga izhodišča, ki so pripeljala do njegove vpeljave. V nadaljevanju tudi navaja potencialne pozitivne in negativne implikacije zunanjega izvajanja IT-projektov in podaja oceno trenutnega stanja na področju zunanjega izvajanja IT-projektov v slovenskem javnem sektorju. Znana literatura namreč ne osvetljuje kompleksne in multidimenzionalne strategije zunanjega izvajanja IT-projektov s širšega vidika, ampak se največkrat osredotoča predvsem na zelo ozek vidik stroškov in drugih, predvsem finančnih koristi, kar pa ne daje dovolj celovitih odgovorov glede prednosti in slabosti strategije zunanjega izvajanja storitev. Slednje je še posebej pomembno

v povezavi z javnim sektorjem, čigar primarna funkcija je vsekakor nudenje javnih storitev in zadovoljevanje širših družbenih potreb, ki jih ni mogoče preprosto zreducirati in prenesti na zunanjega (zasebnega) izvajalca zaradi znižanja stroškov. V osrednjem delu prispevka so predstavljene raziskava zunanjega izvajanja IT-projektov v slovenskih občinah in glavne značilnosti tovrstnih projektov na občinski ravni, razkriti pa so tudi pogledi občin in razmišljanja povezana z zunanjim izvajanjem IT-projektov ter glavni razlogi za izbiro strategije zunanjega izvajanja.

Doseženi rezultati raziskave so ponudili sicer samo parcialen, vendar dragocen vpogled v področje zunanjega izvajanja IT-projektov v slovenskih občinah. Anketni vzorec je zajemal 85 občin, od 211 občin v Sloveniji, od tega se je na anketo odzvalo 64 občin. Relativna majhnost vzorca sicer onemogoča posploševanje trditev in uporabo rezultatov raziskave na ravni celotnega javnega sektorja, vendar je kljub temu dober kazalnik nekaterih težav, s katerimi se srečujejo posamezne javne organizacije in posledično tudi celoten javni sektor. Rezultati raziskave so pokazali, da je v anketiranih občinah mogoče identificirati in poudariti predvsem naslednja problematična področja: čezmerno in nekritično oddajanje del zunanjim izvajalcem in pomanjkanje strategije na področju zunanjega izvajanja IT-projektov (pomanjkanje objektivnih in merljivih kriterijev ter kazalnikov, na katerih temeljijo odločitve za zunanje izvajanje, odločanje za zunanje izvajanje predvsem zaradi predvidenega zniževanja stroškov in zanemarjanje drugih organizacijskih vidikov, predvsem razvojnega in kadrovskega), nerazumevanje potencialnih dolgoročnih negativnih posledic projektov zunanjega izvajanja (prikriti in nepredvideni stroški, odvisnost od zunanjih izvajalcev, nepregledni javni razpisi, slabo definirane pogodbe z zunanjimi izvajalci, prevelika povezanost organizacij javnega sektorja z zunanjimi izvajalci) in neizkoriščenost kadrovskih in drugih potencialov ter sinergije znotraj lastnih vrst v organizacijah javnega sektorja. Rezultati raziskave nakazujejo, da je prav izbira ustrezne strategije poslovanja tisto, kar lahko deluje kot katalizator pri ustvarjanju večje učinkovitosti in racionalnosti pri doseganju ciljev javnega sektorja. Na podlagi raziskovalnih izsledkov in analize rezultatov so v zaključnem delu prispevka opredeljeni vsebinski, postopkovni in drugi pomembni vidiki v procesu zunanjega izvajanja IT-projektov, ki so pomembni za učinkovito načrtovanje in implementacijo zunanjega izvajanja IT-projektov v javnem sektorju. Vsebinski in postopkovni vidik zunanjega izvajanja IT-projektov sta v nadaljevanju predstavljena znotraj lastnih modelov,

ki podrobno predstavljata vsebinske elemente in postopkovne faze znotraj določenega vidika. Tako vsebinski kot tudi postopkovni vidik sta nato integrirana v celovit konceptualni model, ki naj bi omogočal kakovosten menedžment zunanjega izvajanja IT-projektov v javnem sektorju. Ob koncu prispevka so podane tudi smernice in predlogi za učinkovito implementacijo strategije zunanjega izvajanja IT-projektov v slovenskem javnem sektorju.

Prispevek predstavlja stanje na področju zunanjega izvajanja IT-projektov v slovenskih občinah ter osvetljuje skrite vidike in potencialne dolgoročne implikacije projektov zunanjega izvajanja na različne organizacijske dejavnike v javnem sektorju. Raziskava potrjuje specifičnost zunanjega izvajanja v javnem sektorju in potrebo po bolj poglobljeni analizi in kritičnem razmisleku v fazi odločanja za tovrstne strategije. Odločanje na področju zunanjega izvajanja IT-projektov v javnem sektorju ne bi smelo temeljiti na pavšalnih ocenah in pogosto arbitrarnih odločitvah, ampak na empiričnih dognanjih in domišljenih modelih za podporo odločanju, ki bi zagotavljali celovito predhodno evalvacijo projektov zunanjega izvajanja, predstavitev različnih kvantitativno ovrednotenih alternativ in na objektivnih podatkih temelječe smernice za podporo odločanju tako v fazi načrtovanja kot tudi implementacije zunanjega izvajanja IT-projektov v javnem sektorju. Predstavljeni konceptualni model, ki vključuje tako vsebinski kot postopkovni vidik, lahko ponudi dobro osnovo za celoviti menedžment zunanjega izvajanja IT-projektov. Kljub določenim slabostim, ki so lahko vidne predvsem pri nedoslednem upoštevanju vsebinskih in postopkovnih dejavnikov, ter objektivnim omejitvam politične, normativne in organizacijske narave znotraj javnega sektorja, bi lahko tovrstni modeli za podporo odločanju postali standard pri sprejemanju odločitev za zunanje izvajanje IT-projektov v javnem sektorju. Potencialna nadgradnja modelov za podporo odločanju in njihova prilagoditev glede na specifičnost posamezne organizacije znotraj javnega sektorja, pa bi omogočali tudi prenos na druga področja. Dosedanja praksa v procesih odločanja za zunanje izvajanje v javnem sektorju je največkrat temeljila na enostranskih, predvsem stroškovnih ocenah, brez upoštevanja kompleksnih in dolgoročnih vplivov strategije zunanjega izvajanja na vse deležnike znotraj javnega sektorja.

Public Accountability through Soft Steering

UDK: 005.35

Michiel S. de Vries

Radboud University Nijmegen/University of Aruba
m.devries@fm.ru.nl

Iwona Sobis

Göteborg University
iwona.sobis@gu.se

ABSTRACT

This article argues that present-day procedures on public accountability miss the essence of being accountable. We suggest that alternatives are available in social psychology theory and network theory, which point to the decisive role of peers or experienced organization members. In this view, it is not leadership but middle management that is crucial in the socialization of newcomers in an organization to internalize values and to create a situation in which employers and employees develop mutual expectations about what is expected from one another and create multiplex networks in order to maintain such values.

Keywords: Accountability, socialization, network theory, reduction of administrative costs, social psychology

JEL: D23

1 Introduction

Public accountability is becoming increasingly important. In older times, accountability only came up when grave situations, i.e. disasters, occurred. Accountability involved control and answerability, often related to sanctions that had personal consequences aimed at righting wrongs. Recently, the practice changed into what some call "new" or "managerial accountability". This new kind of accountability emphasizes information-exchange, behavior and performance explanation, trust, and horizontal relations between the account-holder and the accountee (cf. De Vries, De Vries, M. S. & Sobis, I. (2012). Public Accountability through Soft Steering. *Uprava X*(1), 41–66.

2007). It is based on the idea that everyone is essentially accountable to everyone and all must be able to justify their actions.

This new form of accountability evolved in the last decades of the 20th century and the first decade of the new millennium. It addresses the responsibility and trustworthiness of officials and agencies, ways to minimize abuse of power and authority, and strategies and sanctions to ensure that those in authority comply with acceptable standards (Aveni, 2004). A major idea behind what is now called "public accountability" is that public bodies are accountable to the public, i.e. they should not waste the taxpayers' money, they should be economical and efficient in achieving goals and they should be effective in the long run. In spite of these worthy goals, there are a number of negative side effects of this type of accountability. We mention five:

The first problem relates to an increase in administrative costs. Since accountability has become more or less routine within the public sector as opposed to being event-related or trigger-induced, the number of reports under the heading of accountability has increased rapidly. Within the framework of public accountability, governments are often required to include a mandatory evaluation in their new laws and regulations. All new policy should be monitored and evaluated within 2–3 years of implementation. Furthermore, central government often demands periodic information from its governmental agencies and private business, regarding safety, environment, labor, et cetera (Power, 1997; Bowerman et al., 2000). Although this is fairly standard practice, the costs involved are substantial. As Olson, et al., write: »Information is not a free good. Collecting data, structuring data and reporting information consumes time and costs money« (Olson et al., 2001, p. 511; Boyne, 1998; Kirkpatrick, 1999).

The second problem is that the information gleaned from the accountability practices is rarely used. The administrative costs would be acceptable if public decisions were based on the information that the accountability measures provided. In reality, however, the reports are rarely discussed or debated and they seldom serve as the source for new public policies.

This is related to the third problem, namely the positive bias in such reports with regard to what has been achieved and what the agency wants to achieve. This bias should cause us to question whether such accounts

are really as informative as they could be. As Olson, et al., tell us, »The rise of 'self-audits' (under traditional auditing concepts of independence, a blatant contradiction in terms) is a classic illustration of the increased importance and trust placed in processes of formal accountability« (Olson, et al., 2001, p. 510). The lack of control and consequences in present-day accountability processes provides ample opportunity for the agency conducting the self-audit to present what is in its own interest regardless of whether it is an accurate or complete picture of what really is going on (Olson et al., 2001).

The fourth problem of the modern approach to accountability is that when something goes wrong, a disaster happens or fraud is detected, it is often unclear who is responsible and that one has to refrain from sanctions, because it is unclear who is to be accused. If every public agency is accountable to every other public agency, it becomes difficult to determine which agency should have taken action to prevent the disaster. The complexities of collaborative government, the implementation of privatization, and the creation of semi-independent agencies, quangos and the like, have made it difficult to point directly at an individual actor as the responsible party. Instead, everyone points to everyone else – others who were similarly informed and gave their consent. The recent British Petroleum oil spill in the Gulf of Mexico is a good example of a situation where everybody was involved, yet no one could be found guilty.

The fifth problem – also seen in the oil spill – is that public accountability often comes at the expense of individual responsibility. If something is simply accounted for, i.e. shown to be within the laws and regulations, it is viewed as allowable – regardless of one's own responsibility, values and norms. This is detrimental for public service motivation, and especially norm-based and affection-based motives that fuel the desire of public employees to serve the public interest and help others. Instead, the organization is left with individuals who are mainly rationally motivated and grounded in individual utility maximization, (Perry, 1996; Brewer, 2000).

This last problem is the main issue addressed in this paper. How can we incorporate and maintain norm-based and affective motives in public organizations? Our main response is that we need to exchange our focus on leadership with increased focus on the role of colleagues, especially the more experienced organizational members. We believe it is important

that first, the more experienced cadre of individuals handle the socialization of newcomers, and second, that they create dense networks that build trust among coworkers by creating interrelationships, information-exchanges, connectivity and especially multiplexity.

Scholars frequently point to the crucial role of leadership and the importance of proper hierarchical coordination in order to change the minds of the people working in the organization (Sobis, De Vries & van den Berg, 2012). Although exemplary behavior at the top of the organization might have some impact on the behavior of personnel on the work floor, we argue that peers' behavior is much more important. In our opinion, the importance of leadership is overrated. The exemplary nature of leadership often fails because of the distance between leadership and people on the work floor. Most of what leaders do is invisible to employees and/or susceptible to misinterpretation; direct relations between leaders at the top of the organization and individual workers are often minimal or even absent. It seems to make more sense to focus on the influence of peers, i.e. middle management, or experienced organization members on individual employees because the frequency and intensity of their relations is usually greater and therefore might be more influential.

It is for this reason that the authors have sought out theories in different scholarly disciplines related to Public Administration that result in practical recommendations about how experienced organization members can motivate their colleagues to do what they are expected to do – which is the essence of public accountability – without hierarchical steering or continuous monitoring and evaluation.

The answer suggested by an increasing number of scholars in Human Resource Management is that this is best accomplished by propagating commitment and compassion – emphasizing affective motivation, two aspects of work that are underrated in management practices that emphasize routines and values skills and outputs.

In the next section, we discuss the importance of addressing these basic aspects of work. Highlighting their importance is a first step in creating a responsible organization. An important question at this point is, »How do we go about changing an organization into one that values commitment and compassion?« Answers to this question are provided by social-psychological theories and network theories. Section 3 gives a brief

account of these two theories and their implications for our issue. We want to emphasize that although these theories provide answers, we do not yet believe they are the final answers. The two theories provide an idea or starting point for the research question underlying this article, namely, how to make public accountability work in such a way that it enhances responsibility among the stakeholders. In the conclusion, we discuss other theories that might be interesting in this regard.

2 The neglect of emotion

The most important deficiency in present-day performance measurement is the obvious neglect of those aspects of work that cannot be easily measured but often matter most, i.e. the inability of performance measures to measure what is relevant. In management and organization theory, it is becoming increasingly acknowledged that performance measurement has a bias towards measuring skills and measurable output indicated by knowledge, productivity, quality, initiative, allocation of time, planning, and development. It marginalizes the emotional aspects involved in public service such as courtesy, credibility, motivation, tact, patience, reassurance, empathy, understanding, persuasion, consultation, caring, commitment to the welfare of the client and the importance of the program, coaching, guiding and comforting clients (Guy, Newman & Mastracci, 2008). As critics argue, the motivation in delivering services to the public goes beyond rational aspects and includes norm-based and affective motives (Knobe & Christine Wright-Isak, 1982). The dominant way of steering by hierarchy and collecting large amounts of information in order to increase rationality, only optimizes skills and maximizes efficiency.

The trend towards rationalizing the workplace and excluding the emotional aspects is in itself nothing new; it was visible as early as the 1920s when the efficient functioning of government was compared to a machine. Van Riper argued that from the start, public administration has moved in an increasingly instrumental and managerial direction, valuing the application of scientific methodology to the resolution of public issues and building an identity of neutral expertise (Guy, Newman & Mastracci, p. 44). Frost et al. (2005) also point to the fact that the desire to see organizations as purely rational and calculated systems has a long history in organizational studies (Frost et al., 2005, p. 2) The emphasis on scientific management and what has become known as Taylorism

provided a strong foundation for stripping away a focus on humanity in the workplace, a tendency that has continued with organizational scholars who demonstrate a greater concern for society's economic ends rather than its social ones (Frost et al., 2005, p. 3).

In recent decades, this has become more explicit, because of the dominance of the public choice paradigm and the emerging dominance of New Public Management [NPM] (Pollitt & Bouckaert, 2004).

The Public Choice paradigm is based on a model of human behavior in which people are assumed to be motivated primarily by self interest. According to this view, because self interest is at the root of human behavior, incentives, organizations, and institutions have been and must be designed to recognize and take advantage of such motivations (Perry & Wise, p. 367). NPM mainly promoted efficiency and furthered the dominance of technical skills while neglecting the intrinsic value of commitment to programs by officials (Downs, 1967), out of the conviction about its social importance (Perry & Wise), and what some called the patriotism of benevolence (Frederickson & Hart, 1985).

In the last couple of years, a movement has emerged that argues that in everyday delivery of public services, emotions are found everywhere (Guy, Newman & Mastracci, 2008), and they should not be marginalized. In their book on »Emotional Labor«, Guy and Newman provide ample illustrations from prison wards, correctional officers, and criminal investigators to 911-call operators, and they point out the importance of being able to deal with, show and manage emotions in everyday work. Nowadays, this research field in which commitment, passion and compassion are addressed is booming. The 2010 slogan of the Academy of Management conference in Montreal was »Dare to Care« and on the internet, numerous and ever increasing number of websites can be found on this topic. The research into this topic is rapidly increasing, but it is especially increasing in business administration and much less in Public Administration. This is a shame because the topic is as important in public service delivery and public accountability.

That emotions are also important in the public sector has been argued in research into the work of western advisors in Central and Eastern Europe during its transition (Sobis & de Vries, 2009). There, we argued that the classic values of professionalism, i.e. commitment, empathy, information accuracy, caring, building expertise, using interventions that best suit

the situation at hand (responsibility), and making recommendations only when they are based on sound problem diagnosis, are increasingly viewed as old-fashioned values that need to be replaced by more rational values. These rational values include the following: advice is detached and objective, advice is aimed at maintaining appearances and promoting financial gains for the advisor, the advisor's credibility is based on his/her formal education, and his/her interventions are based on standard setting and prefixed goals. We demonstrated that advice based on this new, more rational conception of professionalism mostly falls flat (Sobis & de Vries, 2009).

In other research, de Vries, (2010) argued that in the case of Dutch municipalities, no matter how rational the organizations were, the effectiveness of their policies suffered as a result of interpersonal conflicts – which are full of emotions. It was also argued that when continuous change and reorganizations of local administrations took place without considering the emotional aspects of work, there was an increase of interpersonal conflicts. Up to 45% of Dutch local elites mentioned this as the main problem their municipality faces, i.e. the existence of interpersonal conflicts within city hall. Those involved perceived such conflicts as the municipality's main impediment to developing effective policies and service delivery.

The outcomes of that research and many other investigations suggest that the neglect of emotions is detrimental to organizational development and effective service delivery. As Kahn wrote in 1998, compassion is an essential part of care-giving that is part of, not separate from, work interactions (Kahn, 1998, p. 43) and as Guy, Newman and Mastracci argue, it is a critical component of fully one-third of all occupations and fundamental to public service and public management practice (Guy, 2008, p. 172).

Frost et al., (Frost, 2005) identify »compassion as comprised of three interrelated elements: noticing another's suffering, feeling empathy for the other's pain, and responding to the suffering in some way ... *Noticing* involves a process of becoming aware of another's emotional state, and typically requires being open and attentive to emotional cues and to what is happening in one's context ... Compassion resembles empathy (Davis, 1983), but goes beyond this to involve a response to suffering.

Responding indicates action in which one attempts to alleviate or overcome the other's condition in some way.«

The above suggests that responsible organizations need compassionate, caring people, but it does not tell us how to build such an organization. The question of how to develop organizations that value and incorporate attention for emotions is still unanswered.

Some argue that compassion should be propagated by leaders since their actions can offer important symbolic endorsements of what is an appropriate or inappropriate feeling (Pfeffer, 1981). Others argue that it involves coordinating the processes in which people arrange interdependent actions in ways that will enable them to accomplish their goals (Weick, 1995). Without structures and systems in place to coordinate member responses, joint efforts to offer compassion may fail as good intentions dissipate for lack of means to turn efforts into tangible help (Frost, 2005). Still others argue that creating a compassionate organization involves more than just a new type of reorganization. There is a need to view salient organizational interdependencies as being inherent in an organization, to see the development of compassion as a dynamic process and to recognize the influence of feedback loops on the nature and direction of compassionate acts, which also need to be historically embedded.

However, this is still rather vague and procedural, and it neglects the fact that there is typically some distance between leadership and employees on the work floor; that coordination is often only another word for identifying the problem instead of a substantive solution; and that creating historical embeddedness is a goal instead of an instrument to build a responsible organization. The suggestions do not tell us what must be done in practice to build organizations in which people do what they are expected to do because they are committed to their work, care about the welfare of the client and are committed to the importance of the program, coaching, guiding and comforting clients.

Below we argue that two theories could be relevant for answering this question; social psychology, in which socialization is important, and network theory, in which the density or multiplexity of relations is believed to be crucial in shaping working conditions in this direction. Although our search for a more comprehensive answer is still ongoing, these two theories provide a good start for our investigation.

3 Social psychology theory

One of the major tasks of social psychology is explaining how people's values are influenced by other people in their social world (Kaplan, 2001, p. 2772). One of its theories argues the following: Values and norms are relatively stable, and individuals are only susceptible to changes in their values and norms at certain moments in life, for instance, when they enter a new situation. At those moments, people can be socialized; they can successfully enter a learning process in which they internalize values, norms, attitudes, social roles and statuses of the groups or organization to which they begin to belong (Mead, 1934/1976; Goslin, 1999; Gecas, 2001). Especially important is that such socialization deals with the cognitive dissonance that is bound to occur. The values and norms that the individual already holds might not be a perfect with the values and norms central to the organization, and this cognitive dissonance could result either in indifference, apathy or stress. Simply giving a financial reward for conducting behavior that the employee actually deploys only increases the cognitive dissonance and thus the indifference or stress.

Theories in social psychology suggest tools to avoid this and to alter the values of employees by changing their current cognitions. According to social psychology theory, socialization – especially by experienced organization members/colleagues – is believed to be advantageous. A well conducted peer socialization process provides new employees with criteria to assure them that when they face a certain situation that requires changing, adding or reevaluating their cognitions, they do so in the direction the mission of the task requires. Such socialization results in clarity and congruence between the mutual expectations of employers and employees and can even result in what is called in social psychology a psychological contract, that is clarity about »the actions employees believe are expected of them and what response they can expect in return from the employer« (Wellin, 2007, p. 27).

3.1 About values and norms

Margaret Mooney Marini (Marini, 2001) presented a consistent theory that distinguishes values and norms – two useful concepts that explain human behavior and help us understand the world in which we live. Values involve people's »cognitive beliefs of approval or disapproval« (op. cit. p. 2828). A value is seen as »a belief about the desirability of a mode, means, or end of action« (op. cit. p. 2828) i.e., a value informs what is

perceived as a good or a bad behavior. A value can be seen as a particular type of motive that involves »a belief about desirability of an action that derives from evaluation of that action's expected consequences in a situation« (op. cit. p. 2829). Regarding the concept of "norm", Marini explains that in many respects, a norm plays a role for individuals' that is similar to a value. It is also an evaluative belief based on morality, aesthetics, and achievements. However, a value puts stress on the desirability of behavior, while »a norm is a belief about the acceptability of behavior« (op. cit. p. 2829).

One of the major findings in Social Psychology is that values and attitudes are rather stable. A political regime can be changed from communism to capitalism, but this does not automatically imply that the individuals' values alter the change of the regime (Rokeach, 1973). This implies that: (1) it is difficult to change values, and (2) if such a change of values is accomplished, it will probably be a lasting change. As social psychologists argue, there are only a few of periods of time that individuals are more open for value-change: in their early youth, when they enter high school, when they enter college, and when they begin their first job. It is at these moments that values, attitudes, and norms can be created and changed, through what social psychologists call a process of socialization i.e., through exposure to the opinions and actions of other members of society or the organization.

3.2 Socialization

Socialization can be seen as a learning process in which an individual internalizes values, norms, attitudes, social roles and statuses of the groups to which he/she started to belong. Socialization can also be seen as the formation of self. George Herbert Mead (Mead, 1934) identified the self as a reflexive phenomenon that develops through symbolic interaction by the use of language with significant others known also as "the generalized others".

Primary socialization occurs mostly in the family. Successively, we observe secondary socializing agents appearing like play groups and work groups. They continue the process of socialization by rewards and punishments to induce proper norms for behaviors. Life is like wandering through different family constellations, schools, sport-clubs, recreational settings, political parties, religious organizations, voluntary associations, workplaces, trade unions, professional organizations, even different states or different

marriage relations etc. All these institutions or organizations are socialization-agents. Each time people come under new influences, their world changes and so might their values, norms and attitudes change (see e.g., Rokeach, 1973; Jennings, 1968; Goldsen, 1960). Therefore, socialization that occurs at the workplace during the first year when a new employee enters the organization is so important. Such socialization can accomplish the internalization of specific values, norms and attitudes to result in the new employee's effectiveness, but also to secure their coherent and exemplary behavior. Such socialization should be conducted by middle management also known as "experienced organizational members". It plays a decisive role, because it enables new employees to become socialized in the "right culture", from the beginning (Tannenbaum, et al., 1992). They should receive response from experienced organizational members about their performance.

As to the format of such socialization, the literature suggests that the sustainability of the acquired knowledge, skills and incorporated values, norms and attitudes varies due to tactics used when socializing (e.g., Van Maanen & Schein, 1979). Van Maanen and Schein distinguished between collective versus individual socialization, formal versus informal socialization, sequential versus random socialization, fixed versus variable socialization, serial versus disjunctive socialization, and investiture versus divestiture. Cable (1994) points to the importance of the sequential, formal, serial, and investiture nature of socialization understood as structured career progression and institutionalized training programs, as well as the provision of role models and support from experienced organizational members.

3.3 The contents of socialization

Social psychology points to the requirement that the contents of socialization are focused on dealing with *cognitive imbalance* and *cognitive dissonance*. Heider (Heider, 1946, 1958), the father of theory on *cognitive balance*, assumes that individuals strive for stable systems. Personal stability is achieved when the individuals I like, like the same people and things that I like. It emphasizes belonging to a group. It is relevant for explaining friendship, conformity, and people's reactions to criticism. Heider predicted that actors try to alter a situation if they feel a cognitive imbalance. They simply strive for balance, and this balance is much more important for them than mere contentment.

Osgood and Tannenbaum (Osgood, 1957) argued something similar in their *incongruity theory*. People tend to avoid a cognitive imbalance by decreasing the importance of their original values. If a positive and negative object are linked, the tendency is toward neutrality i.e., indifference. Looking upon it from a public administrative perspective, imbalanced situations can explain increased bureaucratization, an emphasis on procedures, indifference and detachment.

Festinger's theory on *cognitive dissonance* from 1957 points out that dissonance occurs if two elements of knowledge are in such a relation that when only considering these elements the obverse of one element would follow from the other. Every person will try to reduce dissonance and to achieve consonance. It implies that people seek evidence to confirm their actions to make their actions congruent with their attitudes. People change preferences under the strain of dissonance. This theory poses a quite different light on incentives, the role of utility and its influence on behavior. According to this theory, reducing cognitive dissonance is much more important in explaining choices than maximizing utility. In the famous Festinger-Carlsmith experiment (Festinger, 1959), people disliking a task e.g., making a false testimony, were offered an incentive to do so. The experiments showed that the higher the incentive the less enjoyable the task was perceived. Thus, the reward for doing something one does not like to do cannot compensate for the "bad" behavior. Festinger's theory explains the outcomes by the distance between the positively perceived reward and the negatively perceived task that makes people feel uncomfortable. The experiment was repeated many times by different social psychologists and is known as the *reverse incentive experiment*.

According to Mead's theory about *self-perception* (1934), one's own behavior is seen as the product of social interaction. Every organization should therefore accomplish some kind of interaction among its employees to teach them how to respond to external and internal stimuli, how to evaluate themselves and handle the tasks in the expected way. The questions we should ask are; to what or to whom do employees refer to when judging their performance and how to induce them to use a proper reference-frame. Does it accord to plan? Does one follow procedures? Does one fill in all of the questions in the evaluation report? Does one accomplish the prescribed goals?

This situation is similar to the findings coming from an alternative theory created by Bem (1972). In this theory about self-perception, it is supposed that people infer their attitudes from their behavior in the same way outsiders do. It asserts that we can only have that knowledge of our own behavior and its causation that another person can have, and that we therefore develop our attitudes by observing our own behavior and conclude what attitudes must have caused them. Hence, if we are forced to act in a particular way, our attitudes towards the work will change accordingly. Central is the question »what must my – this man's – attitudes be if I am – he is – willing to behave in this fashion in this situation« (Bem, 1972, p. 28). If I am behaving this way, my attitudes must be like this and hence, these are thus, my attitudes.

3.4 The result of socialization

The result of such socialization is a psychological contract; it is unlike the normal contract in which the duties, the pay, and all kind of legal arrangements are established. It »relates to our mind and therefore is intangible« (Wellin, 2007, p. 17). Argyris (1960) first used the term of *psychological contract* and defined it as the implicit understanding between a group of employees and their supervisor. He sketched the "psychological work contract" in exactly the way that we search for i.e., »the employee will maintain high production« and reduce oversight and control, while »the foreman guarantees and respects the norms of the employee informal culture« by allowing him/her to make a certain job, provide him/her with adequate wage and secure his/her job.

Schein (Schein, 1965) later defined the psychological contract as the unwritten expectations operating at all times between every member of an organization and the various managers and others in that organization. While each employee has expectations about his/her salary or pay rate, working hours, benefits and privileges that go with a job, the organization also has its own expectations that e.g., the employees will enhance the image of the organization, will be loyal, will keep organizational secrets, and will do their best.

More recently, Denise Rousseau (Rousseau, 1994, 1995), redefined the psychological contract as something that essentially exists in each individual's head, as the »individual beliefs, shaped by the organization, regarding terms of an exchange agreement between individuals and their organization« (Rousseau, 1995, p. 9). Wellin perceives the psychological

contract as »the actions employees believe are expected of them and what response they expect in return from the employer« (Wellin, 2007, p. 27). As such, the psychological contract cannot be laid down on paper as some companies think or something to be agreed upon during the last phases of recruitment. In its original meaning, it is something that emerges from a socialization period.

3.5 Lessons from socialization theory

Social Psychology argues that in order to build an organization in which values and norms are internalized by its employees, the following are necessary:

1. Socialize newcomers during the first year they enter the organization to shape their attitudes. Clear guidance that transfers the right values and professional attitude is indispensable;
2. Expose them to situations in which cognitive imbalance, incongruity or dissonance is bound to occur and train them to adjust, add or reweigh their cognitions in accordance to the values of trustee-professionalism;
3. Recognize that the decisive role of experienced middle management is much more crucial than the role of leadership. Middle management will mainly guide new employee/new professionals and transfer the values and attitudes to the newcomers that is of great importance for the organization;
4. Strive for an implicit mutual understanding of expectations – a psychological contract – which is not just a transactional contract about pay for performance, or an individualized employment contract, but the result of an extensive process of socialization that involves learning and adaptation process of cognitions by which mutual and apparently justified trust is created and oversight can be diminished accordingly.

4 Network theory

Notwithstanding the strength of the argument of socialization theory, one can dispute its claim that socialization has lasting value and does not require follow-up in order to retain the values and norms of the employees. It might well be that although values are relatively stable, they could fade after a couple of years. What can be done to prevent this?

Network theory, originally developed to understand inter-organizational relations, provides an answer to this.

The first systematic studies about networks, networking and building coalitions in organization are from the late 1950s and 1960s (Evan, 1966). This classical research described interactions among individuals across organization that aim to create networks for getting things done and exchanging information. These interactions often go beyond the formal structure of organization, and it is assumed that much more is accomplished than would be the case with only formal channels of organization. Creating a network is seen as a somewhat simple task; identify people who could be helpful in the process of trying to achieve expected objectives, establish their reliability, and then actively seek their cooperation. Literature on this subject shows that a similar function i.e., »getting things done in organization« is involved in creating alliances i.e., »getting agreement on a course of action with other people and joining forces to get things done« (Armstrong, 2006, p. 301).

According to Evan (Evan, 1966), social science research up to that point was primarily concerned with networks as *inter-organizational* phenomena, and theory and methodology impeded research on *inter-organizational* relations. To solve this problem, Evan suggested two methodological tools that could prove useful in the development of empirical research on inter-organizational relations i.e., graph theory and input-output analysis. The first one was developed as research dealing with *network visualization*, and the second one is known as *transaction cost economics* [TCE].

During 1980s and 1990s, scholars and practitioners described the growing interest in networks and multi-organizational relations that are usually created to solve complex problems – mainly occurring in the private sector but also in the public one. A network was defined as »the group of more or less independent organizations that have a relative stable and long-term cooperation« (Grandori & Soda, 1995). More recently, theorizing on inter-organizational networks has started to evolve. Recent theories are based on assumptions similar to individual networks:

1. Actors (organizations) are influenced by the social contexts within which they are embedded,
2. organizational fields serve as significant environments for their members,

3. the inter-organizational structures, and not the characteristics of a field, determine performance, and
4. the relational structures of the field-net per se, as opposed to the position of the actors in the field, determine the performance of the actors involved and the performance of the network as a whole (Kenis & Knoke, 2002, p. 290).

The solutions that network theory suggests address, among other things, the following problems: the prevention of opportunistic behavior and moral hazard, the reduction of transaction costs, the improvement of the performance of organizations within the network, and more recently, the performance of the network as a whole (Provan & Kenis, 2007).

These theories attempt to explain the nature and consequences of specific types of relationships among actors, be it organizations or members within an organization and suggest solutions as alternatives for hierarchy, especially when the latter is failing. A major problem is the difficulty of recruiting critical stakeholders, maintaining active member involvement, promoting a collaborative work culture, and achieving collaborative outcomes (Foster Fishman, et al., 2001, p. 901).

Such alternatives can be found in alliances, partnerships and networks. However, many other connotations also exist (Cropper, et al. 2008, pg. 4–5; Van de Ven, 1976; Galaskiewicz, 1985; Oliver, 1990; Barringer & Harrison, 2000; Cropper et al., 2008). These theories assume that it is not the field of work or the position of actors in a network that explain its performance; instead, performance is determined by the structure of the network as a whole in terms of its density, its embeddedness, and its interaction patterns. Provan, Fish & Sydow conclude that »Only by examining the whole network can we understand such issues as how networks evolve, how they are governed, and ultimately, how collective outcomes might be generated. This last point is especially relevant to policy planners and those having a perspective that goes beyond the performance of individual organizations« (Provan, 2007, p. 3).

According to this line of thinking, the varying performance of organizations inside a network or individuals inside an organization is based on the centrality, connectivity, density, and the multiplexity of their relations in the network as a whole.

Embeddedness is created by either dictating (establishing hierarchy) or communicating (establishing social bonds) or both. This relation is generated by intermediary factors such as trust, incentive structures, resource dependence, network density, centrality, clustering, and multiplexity in the relations.

4.1 Assumptions and outcomes of research in networks

The main assumptions and factors to consider when analyzing networks can be summarized in term of a network's:

1. Context; the assumption is that actors are influenced by the social contexts in which they are embedded. The contexts are characterized by varying complexity, uncertainty, ambiguity, dynamics, and institutionalization.
2. Developmental phase; the assumption is that the way that organizational fields serve as significant environments for their members is underlined by awareness and partner selection, and dependent on the degree to which the network has evolved, i.e., whether it is in the exploration, expansion, or commitment phase.
3. Types of governance; the assumption is that the performance of actors depends less on the characteristics of the field of study than on the contextual structures, such as management, centrality, and resource dependency (Provan & Kenis, 2007).
4. Structural features; the assumption is – the performance of the network as a whole is determined by the relational structures of the field-net per se, not by the positions of actors in a network (Kenis & Knoke, 2002, p. 290). Some researchers put emphasis on size, density, reciprocity, connectivity, multiplexity, cohesion, interlocks, goal-consensus, trust, legitimacy, formalization, transaction costs, information exchange, and social embeddedness (Zaheer et al., 1998; Kenis & Knoke, 2002).

It seems that the research on inter-organizational relations supports social psychological theory about socialization understood as »the process of interaction through which an individual (a novice) acquires the norms, values, beliefs, attitudes, and language characteristic of his or her group« (Gecas, 2001, p. 2855). From network theory, we can deduce that such beliefs, values, norms and attitudes can be maintained by the formal and

informal features of the governance structures. This will be described in the next section.

The characteristics of the context of a network have diverse implications. Some studies find that various types of inter-organizational ties have different effects on performance and this, in turn, is contingent on the favorability of the markets (op cit Gulati & Higgins, 2000, p. 137). Discontinuities can cause problems of understanding, different interpretations of the same phenomena, ambiguity and framing. Especially in the early phases of network development, unfamiliarity among the members can cause serious problems. This is even more the case because a network develops an enacted context for each of the participants, and the context of this network is an additional layer restricting or enabling participants to act. The difficulties and adversities in the context of the network, which is itself a self-initiated context, mean that huge investments in mutual relations are necessary. Some researchers have examined »which conditions facilitate and constrain the formation of ... networking relation« (Provan & Kenis, 2007). An in-depth study, conducted by Doz (1996), presents a model in which he shows »how specific initial conditions (task definition, partners' routines, structure of the organizational interface, and actors' expectations) facilitate or hamper partner learning (about the environment, tasks, process, skills, goals)« (Ebers, 2002, p. 8). If the environmental context does not value collaboration, it is difficult to establish inter-organizational relationships, and instead of cooperation, competition might be the result.

As to the importance of the developmental phase of the network, Larsson (1992) identified three phases in networking relations: (1) a pre-working stage in which the preconditions for network are decided, (2) establishment of network relations, and (3) the commitment phase, in which the networking relations are solidified. Gray (Gray, 1987) writes about: (1) a problem-setting phase, in which potential partners identify their common interest, (2) a direction-setting phase, in which potential networking partners present their values to »develop a sense of common purpose«, and finally (3) a structuring phase, in which the partners build and develop stricter institutions by regulating mutual support towards their operative actions. Thus, the mentioned scholars identify the characteristic set of contingencies that facilitate and constrain each phase and provide us with »a more detailed account of the conditions of network formations« (Ebers, 2002, p. 7). Other studies of longitudinal character »provide

evidence that once network relations are established, experience with networking, mutual learning, and diversity of ties stimulate the formation of further networking relationships« (Ebers, 2002, p. 8).

As to the governance structure, network theory does not ignore the importance of how networks are managed. Classic theory suggests that hierarchy and steering are optimal, and they may be the only ways to manage a network. Network analysts measure this by the centrality of actors in a network, the existence of cliques and clusters. Kenis and Provan argue (Provan & Kenis, 2007, p. 9 ff.) that »the successful adaptation of a particular form of governance« is due to the key structural and relational contingencies as e.g., trust, size, goal consensus and the nature of tasks. They identify different basic relationships spanning the mentioned contingency factors and according to them: The greater the inconsistency between critical contingency factors and a particular governance form (both in terms of the number of inconsistent factors and the extent to which these factors are inconsistent with characteristics of the form of governance), the less likely that particular form will be effective. This, in turn, will lead either to overall network ineffectiveness, dissolution, or changing the form of governance. This is the case because there is a dilemma involving trust and governance in which too much governance/steering can be costly, but too little can be just as costly because of inadequate formal safeguards in reducing opportunistic behavior. Those responsible often opt for steering in an effort to minimize the second failure without realizing the costs involved with such steering.

As to the structural features of networks, Krackhardt (1994) argued that by increasing network connectedness and achieving unity at higher levels of network density, hierarchy can be replaced. Hence, if the density and connectivity of a network increases, this in itself, could establish shared direction and purpose to the network as a whole. Trust can also substitute for formal governance (Lincoln & Gerlach, 2004). The density of a network (number of actual ties given the potential number of ties in a network) as well as trust would serve as condition for information exchange, know-how, best-practices, innovativeness and technological performance (Tang & Xi, 2006; Meagher & Rogers, 2004). Furthermore, relational features can increase trust, especially when the ties are multiplex i.e., structurally diverse (Hannan & Freeman, 1989) and simultaneously involve different aspects such as social bonds, business relations, normative expectations and roles, and affective aspects (Granovetter,

1985). When only narrow channels between organizations exist, this might result in limited information exchange (Kenis & Knoke, 2002) and e.g., trust decreases transaction costs (Gulati & Nickerson, 2008). Foster Fishman et al., (Foster Fishman, 2001, p. 903) suggest that establishing multi-level alliances in multiple contexts and at multiple levels may be a promising venue for facilitating inter-organizational exchanges but even under optimal circumstances, agents can react very differently to the emerging network (Vincent, 2008). Alliances still can have difficulty recruiting critical stakeholders, maintaining active member involvement, promoting a collaborative work culture, and achieving collaborative outcomes (Foster Fishman et al., 2001, p. 901).

4.2 Lessons from network theory

Network theory posits that in order to build an organization/network in which values and norms are internalized by its employees, the following are necessary:

1. Creating and developing networks of actors is an advantageous alternative to both hierarchical steering and market-like individual self-steering. Networks can do without hierarchy by increasing the connectedness within the network and achieving unity at higher levels of network density
2. Investing in network relations should be a primary activity. This investment includes considering task definition, partners' routines, the structure of the organizational interface, and actors' expectations. This investment is especially important in adverse contexts.
3. Recognizing the self-reinforcing effect of investments in network relations. Once network relations are established, experience with networking, mutual learning, and diversity of ties stimulate the formation of further networking relationships.
4. Optimizing the structural features within networks such as density, connectivity and multiplexity.

5 Conclusions and reflections

This article argued that present-day procedures on public accountability miss the essence of being accountable. We address the point that the periodic, formal, routine-based accountability procedures that

demonstrate that one's actions are permissible according to laws and regulations, come at the expense of being and feeling responsible for one's actions. We suggested that responsible accountability implies affective public service motivation, instead of rational and norm-based motivation. This requires actors to know how to deal with, handle and manage emotions; it can be propagated by proper socialization when individuals enter the organization; and it can be maintained by dense, multiplex interpersonal relations that involve more than just rational technical goal-oriented interactions.

This argument differs from those normally found in the literature because it provides an alternative to using the role of leadership and procedural coordination as driving forces.

The arguments found in social psychology and network theory point to the decisive role of peers or experienced organization members. In this view, it is not the role of leadership but the role of middle management that is crucial.

From social psychology, we can deduce that it is mainly middle management that guides new professionals through the socialization process. The values, norms, attitudes, and the perception of professionalism that these middle managers transfer to newcomers is crucially important. Social psychological theory tells us that this socialization of newcomers should take place when they first enter the organization. During these months, and perhaps even the first, year, middle managers can shape the newcomers' attitudes. Therefore, clear guidance that transfers the right values and professional attitude is indispensable.

According to network theory, these values can be maintained by governance structures that build trust among actors, by individuals or organizations, and by dense networks, interlocking relations, information-exchange, connectivity and especially multiplexity.

This method is called soft steering, not because we assume that group pressure is less persuasive than hierarchical orders, but because it is intended to propagate the affective dimension of such motivation as opposed to the rational or norm based dimensions of public service motivation. As such, it poses an alternative to hierarchy, punishment and rewards by economic incentives, and norm-based behavior by extensive laws and regulations.

We could have posed another question, namely, whether public accountability should be abandoned entirely based on the criticism it faces, i.e. it is costly, useless, ineffective, biased, immoral. We think that would be premature. The classic goals of accountability justify its prominence in public administration, and the criticisms are not directed at accountability as such, but at the types of implementation of accountability that bring the negative side-effects to the fore.

Whether soft steering is effective remains to be seen, and much more empirical research is required. While socialization theories and network theories have both received substantial criticism, they are useful for our purposes since they provide an appealing answer to our research question of how to make public accountability work in such a way that it enhances responsibility among the stakeholders. These theories imply that public accountability works best when people do what they are expected to do because they are committed to their work, they care about the welfare of the client, and they are committed to the importance of the program, coaching, guiding and comforting clients.

*Dr. Michiel S. de Vries is full professor and chair in Public Administration at the Radboud University of Nijmegen, honorary professor at the University of Aruba and visiting professor at Masaryk University of Brno. He is vice-president of IASIA, the chair of the IASIA working group on Local Governance and Development and the chair of the NISPACEE working group on Public Administration Reform in Central and Eastern Europe and Central Asia. His latest books are *Improving Local Government* (Palgrave), *The Importance of Neglect in Policy Making* (Palgrave), *The Story behind Western Advice to Central Europe during its Transition* (NISPAcee Press) and *Value and Virtue in Public Administration* (Palgrave, 2011).*

*Dr. Iwona Sobis is Associate Professor in Public Administration at Gothenburg University. Her doctoral dissertation (2002) was about Public Administrative Reforms during the transition from socialism to market economy in Poland with a special focus on adaptation of a socialist employment service to a market economy. The general conclusion was that the European Union assistance proved a very influential force behind the adaptive strategies. Her later research also addressed the Western technical aid-chain to the Central and Eastern Europe countries in transition which resulted in the book: *The Story behind Western Advice to Central Europe during its Transition* (NISPAcee Press, 2009).*

References

- Argyris, C. (1960). *Understanding Organisational Behaviour*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press Inc.
- Arrow, K. J. (1985). The Economics of Agency. In J. W. Pratt and R. J. Zeckhauser (eds). *Principals and Agents: The Structure of Business* (37–51). Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Armstrong, M. (2006). *A Handbook on Human Resource Management*. London: Kogan & Page.
- Ayeni, V. (2004). *Public sector reforms in developing countries: A Handbook of commonwealth experience*. London: Commonwealth Secretariat Publisher.
- Bačlija, I. (2011). Local Management and New Public Management. *Uprava/Administration* IX(4), 117–153.
- Barringer, B. R. & Harrison J. S. (2000). Walking a Tightrope: Creating Value Through Interorganizational Relationships. *Journal of Management* (26), 367–403.
- Bem, D. J. (1972). Self Perception Theory. In: J. L. Berkowitz (Ed.). *Advances in Experimental Social Psychology* (6), 1–62.
- Brewer, G. A., Coleman, S. & Facer II, R. L. (2000). Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review* (60) 254–264.
- Cropper, S., M. Embers, M., Huxham, C., Smith Ring, P. (Eds.). (2008). *The Oxford handbook of inter-organizational relations*. Oxford: Oxford Handbooks.
- De Vries, M. S. (2007). Accountability in the Netherlands: Exemplary in its complexity. *Public Administration Quarterly* (31), 480–507.
- De Vries, M. S. (2010). War inside public administration: Interpersonal conflicts in Dutch municipalities and provinces. *Annual Conference of the International Association of Schools and Institutes of Administration, IIAS/IASIA*. Bali Indonesia, July 2010.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston, MA: Little.
- Doz, Y L. (1996). The Evolution of Cooperation in Strategic Alliances: Initial Conditions or Learning Processes? *Strategic Management Journal* (17), 55–83.
- Ebers, M. (1997, 2002). *Explaining Inter-Organizational Network Formation*. (10.1.1.111.5848[1].pdf)
- Evan, W. (1966). The organization set: toward a theory of interorganizational relations. In James D. Thompson (Ed.). *Approaches to Organizational Design* (173–191). Pittsburgh.
- Festinger, L., & Carlsmith, J. M. (1959). Cognitive consequences of forced compliance. *Journal of Abnormal and Social Psychology* (58), 203–210.
- Foster Fishmann, P. G., Salem, D. A., Allen, N. A. & Fahrback, K. (2001). Facilitating inter-organizational collaboration. *American Journal of Community Psychology* (29), 875–905.

- Frederickson, H. G. & Hart, D. K. (1985). The Public Service and the Patriotism of Benevolence. *Public Administration Review* (45), 547–553.
- Frost, P. J., Dutton, J.F., Maitliss, S. et al. (2005). Seeing Organizations Differently: Three lenses on Compassion. In: Door Stewart Clegg et al. (Eds.). *The Sage handbook of organization studies* (843–867). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Galaskiewicz, J. (1985). Inter-organizational relations. *Annual Review of Sociology* (11), 281–304.
- Gecas, V. (2001). Socialization. In: Borgatta, E. F. & Montgomery R. J. V. (Eds.). *Encyclopedia of Sociology. Vol. 4. (2nd ed.)*. New York: Macmillan Reference USA (5). 2855–2864.
- Goldsen, R. K. (1960). *What College Students Think*. Princeton, N. J.: Van Nostrand.
- Goslin, D. A. (ed.). (1999). *Handbook of Socialization Theory and Research*. Chicago: Rand McNally. Greenhouse.
- Grandori, A. & Soda, G. (1995). Inter-firm Networks, Antecedents, Mechanisms and Forms. *Organization Studies* (16), 183–214.
- Granovetter M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* (91), 481–510.
- Gray, B. (1987). Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration. *Human Relations*. (38) 911–36.
- Gulati, R. & Higgins, M.C. (2003). Which Ties Matter When? The Contingent Effects of Interorganizational Partnerships on IPO Success. *Strategic Management Journal*. (24) 127–144.
- Guy, M. E., Newman, M. & Mastracci, S. H. (2008). *Emotional Labor: Putting the Service in Public Service*. New York: M. E. Sharpe.
- Heider, F. (1946, 1958). *The Psychology of Interpersonal Relations*. New York: John Wiley and Sons.
- Homans, G. (1961). *Social Behavior*. New York: Harcourt.
- Jennings, M. K. & Niemi, R. G. (1968). The Transmission of Political Values from Parent to Child, *The American Political Science Review* (62), 169–184.
- Kahn, W.A. (1998). Relational systems at work. *Research in Organizational Behavior* (20), 39–76.
- Kaplan, H. B. (2001). Social Psychology. In: Borgatta, E. F. & Montgomery, R. J. V. (Eds.). *Encyclopedia of Sociology. Vol. 4. (2nd ed.)*. New York: Macmillan Reference USA. (5). 2766–2780.
- Kenis, P. & Knoke, D. (2002). How organizations field networks shape inter-organizational tie-formation rates. *Academy of Management Review* (27), 275–293.
- Knoke, D. & Wright-Isak, C. (1982). Individual Motives and Organizational Incentive Systems. *Research in the Sociology of Organizations* (1), 209–254.

- Krackhardt, D. (1994). Graph theoretical dimensions of informal organizations. In: Carley, K. M. & Prietula, M.J. (Eds.) *Computational organization theory* (89–111). Hillsdale New York: Lawrence Erlbaum Ass.
- Larson, A. (1992). Network Dyads in Entrepreneurial Settings: A Study of the Governance of Exchange Relationships. *Administrative Science Quarterly* (37), 76–104.
- Lincoln, J. R. & Gerlach, M. L. (2004). *Japan's Network Economy: Structure, Persistence, and Change*. Cambridge: Cambridge UP.
- Marini, M. M. (2001). Social values and norms. In: Borgatta, E. F. & Montgomery, R. J. V. (Eds.). *Encyclopedia of Sociology. Vol. 4. (2nd ed.)*. New York: Macmillan Reference USA, (5). 2828–2840.
- Mead, G. H. & Strauss, A. (1934, 1956). *On Social Psychology. Selected Papers*. Chicago and London: Phoenix Book, The University of Chicago Press.
- Meagher, K. & Rogers, M. (2004). Network density and R&D Spillers. *Journal of Economic Behaviour and Organization* (53), 237–260.
- Oliver, C. (1990). Determinants of Inter-organizational relationships: Integration and Future Directions. *The Academy of Management Review* (15), 241–265.
- Olson, O., Humphrey, C. & Guthrie, J. (2001). Caught in an evaluatory Trap: A dilemma for public services under NPFM. *The European Accounting Review* (10), 505–522.
- Osgood, C. E., Suci, G. J. & Tannenbaum, P. H. (1957). *The measurement of meaning*. Urbana, USA: University of Illinois Press.
- Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory* (6), 5–22.
- Perry, J. L., & Recascino Wise, L. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review* (50), 367–73.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston: Pitman.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (2003). *The External Control of Organizations. A Resource Dependency Perspective*. Stanford: Stanford Business Classics.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press
- Provan, K. G., Fish, A. & Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. [Online]. Available from: http://www.usc.edu/schools/sppd/bedrosian/private/docs/Network_review_article.pdf [28 December 2009].
- Provan, K. G. & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* (18), 229–257.
- Rokeach, M. (1973). *The Nature of Human Values*. New York: John Wiley.

- Rousseau, D. (1994). *Two Ways to Change and Keep the Psychological Contract: Theory Meets Practice*. Executive Summary for the International Consortium for Executive Development Research. Lausanne.
- Rousseau, D. M. (1995). *Promises in action: Psychological contracts in organizations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Schein, E. H. (1965, Reprinted 1980). *Organizational psychology*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Sobis, I., de Vries, M.S. & van den Berg, F. (2012). The limits of leadership. *The Nispacee journal of Public administration and Policy*. Forthcoming.
- Tang, F. & Xi, Y. (2006). Exploring dynamic multi-level linkages in inter-organizational networks. *Asia Pacific journal of Management* (23), 187–208.
- Tannenbaum, S. I., Beard, R. L., & Salas. E. (1992). Team building and its influence on team effectiveness: An examination of conceptual and empirical evidence. In: Kelley, K. (Ed.). *Issues, Theory, and Research in Industrial/Organizational Psychology*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Tomažević, N. (2010). Social Responsibility and Governance – Management Process as a Basis of Excellence in Public Administration. *Uprava* VIII(4), 59–81.
- Van Maanen, J. & Schein, E. H. (1979). Toward a theory of organizational socialization. *Research in Organizational Behavior* (1), 203–264.
- Van de Ven, A. H. (1976). On the nature, formation and maintenance of relations among organizations. *Academy of Management Review* (1), 24–36.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Wellin, M. (2007). *Managing the Psychological Contract. Using the Personal Deal to Increase Business Performance*. Farnham: Gower, publ.
- Zaheer, A., McEvily, B. & Perrone, V. (1998). Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance. *Organization Science* (9), 141–159.

POVZETEK

JAVNA ODGOVORNOST S POMOČJO MEHKEGA KRMILJENJA

*Ključne besede: odgovornost, socializacija, teorija mrež, zmanjšanje
administrativnih stroškov, socialna psihologija*

Ta članek predstavlja stališče, da današnji postopki v zvezi z javno odgovornostjo niso v skladni s samim bistvom odgovornosti, in predlaga alternative, ki jih ponujata teorija socialne psihologije in teorija mrež.

Članek na začetku ugotavlja, da redni, formalni, rutinski postopki uveljavljanja odgovornosti, ki sporočajo, da so posameznikova dejanja dopustna glede na zakone in predpise, slabijo občutek odgovornosti za lastna dejanja. Takšno odgovornost, ki temelji na nadzoru in hierarhiji, pogosto spremljajo ogromni stroški upravljanja, hkrati pa ima majhno praktično uporabnost, saj je takšen sistem odgovornosti pogosto pristranski, nima zadostnih kazalcev odgovornosti, če gre kaj narobe, in slabi tako imenovano motivacijo javnega sektorja.

Alternativa je zavzeta odgovornost, kar pomeni čustveno motivacijo javnega sektorja namesto racionalne motivacije na podlagi norm. Ta od akterjev zahteva, da se znajo soočiti s čustvi, jih obravnavati in obvladovati; lahko se širi s primerno socializacijo ob posameznikovem vstopu v organizacijo in vzdržuje prek tesno povezanih, mnogoplastnih medosebnih odnosov, ki obsegajo več kot le racionalno, tehnično in ciljno usmerjeno sodelovanje.

Odgovor na vprašanje, kako to doseči, ponujata teoriji socialne psihologije in mrež.

Teorija socialne psihologija izpostavlja, da zgolj finančno nagrajevanje za vedenje, ki ga zaposleni dejansko izvaja, samo povečuje kognitivno neusklajenost in s tem brezbržnost oziroma stres. Ta teorija tudi pravi, da ima socializacija – posebno s strani izkušenih članov organizacije/sodelavcev – lahko določene prednosti. Posledice takšne socializacije so jasnost in skladnost vzajemnih pričakovanj delodajalca in delavca ter celo pojav, ki se v socialni psihologiji imenuje psihološka pogodba, tj. jasno zavedanje delavca, kakšna dejanja se pričakujejo od njega in kakšen odziv lahko v zameno pričakuje od delodajalca.

Argyris (1960) je prvi uporabil termin psihološka pogodba in ga opredelil kot nenapisan dogovor med skupino zaposlenih in njihovim nadrejenim. "Psihološko delovno pogodbo" je orisal prav na način, ki ga iščemo, in sicer »bo delavec ohranjal visoko storilnost« ter zmanjšal nadzor in kontrolo, medtem ko »delovodja jamči in spoštuje norme neformalne kulture zaposlenih«, tako da mu omogoča opraviti določeno nalogo, mu zagotavlja primerno plačilo in varno zaposlitev. Socialna psihologija prav tako trdi, da mora do te socializacije novincev priti ob vstopu v organizacijo. V prvih nekaj mesecih, morda celo v prvem letu, lahko srednji vodstveni delavci oblikujejo odnos novincev. Jasno usmerjanje, ki posreduje prave vrednote in strokoven odnos, je nujno potrebno.

Prav tako je treba novince izpostavljati situacijam, v katerih bo zagotovo prišlo do kognitivnega neravnovesja, nezdržljivosti ali neusklajenosti, in jih izuriti, da prilagodijo, okrepijo ali pretehtajo svoje zaznavanje v skladu strokovnimi vrednotami in ob tem razumeti, da je odločilna vloga srednjega vodstva veliko bolj ključna kot vloga vodstva. Srednji vodstveni delavci morajo nove delavce/nove strokovnjake usmerjati in na novince prenesti odnos in vrednote, ki so za organizacijo velikega pomena, ter si prizadevati za nenapisan vzajemen dogovor o pričakovanih – psihološko pogodbo – ki ni samo transakcijska pogodba o plačilu za delo ali individualizirana pogodba o zaposlitvi, temveč rezultat obsežnega procesa socializacije, ki vključuje proces učenja in prilagajanja zaznavanja, kar ustvarja vzajemno in očitno upravičeno zaupanje, nadzor pa se lahko temu ustrezno zmanjša. Literatura o socialni psihologiji prav tako kaže, da je zdržnost pridobljenega znanja, veščin in usvojenih vrednot odvisna od taktike, ki je bila uporabljena med socializacijo.

Odgovor na vprašanje, kako zagotoviti zdržnost vrednot, priučenih s socializacijo, ponuja teorija mrež. Po teoriji mrež te vrednote lahko ohranjamo s strukturami upravljanja, ki gradijo zaupanje med akterji s pomočjo posameznikov ali organizacij ter s pomočjo gostih mrež, prepletenih medsebojnih odnosov, izmenjave informacij, povezanosti in še posebej večplastnosti. Teorija mrež uči, da je oblikovanje in razvijanje mrež akterjev ugodnejša rešitev kot hierarhično krmiljenje in tržnemu podobno individualno samokrmiljenje. Mreže se lahko odpovejo hierarhij, tako da krepijo povezanost znotraj mreže in dosega enotnost z višjo stopnjo gostote mreže. Zato bi morale biti vlaganje v mrežne odnose prvenstvena dejavnost. Takšno vlaganje zajema razmislek o definiciji nalog, postopkih partnerjev, strukturi presečišča organizacije in

pričakovanih akterjev. To vlaganje je posebno pomembno v neugodnih okoliščinah.

Ta metoda se imenuje mehko krmiljenje, pa ne zato, ker bi domnevali, da je skupinski pritisk manj prepričljiv kot hierarhične ureditve, temveč zato, ker je namenjeno širjenju čustvene razsežnosti tovrstne motivacije v nasprotju z racionalni razsežnostmi motivacije javnega sektorja na podlagi norm. Kot takšna predstavlja alternativo hierarhiji, kaznovanju in nagrajevanju z ekonomskimi spodbudami ter na normah temelječem vedenju zaradi obširnih zakonov in predpisov.

Ali je mehko krmiljenje učinkovito, se bo še pokazalo in treba bo opraviti še veliko več empiričnih raziskav. Teorije o socializaciji in mrežah ponujajo privlačen odgovor na naše raziskovalno vprašanje, kako poskrbeti, da bo javna odgovornost delovala na način, ki krepi odgovornost med deležniki. Iz teh teorij izhaja, da javna odgovornost najbolje deluje, kadar ljudje delajo, kar se od njih pričakuje, zato, ker so predani svojemu delu, jim ni vseeno za dobrobit stranke in so predani pomenu programa ter stranke poučujejo, usmerjajo in z njimi sočustvujejo.

Tujejezikovno izobraževanje – analiza potreb in praks tujejezikovnega izobraževanja v slovenski javni upravi

UDK: 37:81'243:35(497.4)

Margit Horvath

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
margith.horvath@fu.uni-lj.si

Manica Danko

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
manica.danko@fu.uni-lj.si

Polonca Kovač

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
polona.kovac@fu.uni-lj.si

Janez Stare

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
janez.stare@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Medtem ko je potreba po tujejezikovnem izobraževanju ter samo izobraževanju postala nuja v večjem delu zasebnega sektorja, pa je stanje v javni upravi razmeroma nepoznano. Različna mnenja in izkustvene ugotovitve glede potreb po znanju tujih jezikov in jezikovnih zmožnosti (pisanje, govor, poslušanje in branje) javnih uslužbencev na delovnih mestih smo želeli preveriti z raziskavo. Analiza potreb in praks v slovenski javni upravi na področju tujejezikovnega izobraževanja je pokazala, da javni uslužbenci potrebujejo znanje angleščine (83 %) in nemščine (68 %), medtem ko so potrebe po znanju francoščine, kljub tesnejšem mednarodnem sodelovanju slovenskih javnih služb z institucijami EU

Horvath, M., Danko, M., Kovač, P. & Stare, J. (2012).

Tujejezikovno izobraževanje – analiza potreb in praks tujejezikovnega izobraževanja v slovenski javni upravi. *Uprava* X(1), 71–103.

za dobro četrtino (26,22 %) manjše od tistih po znanju hrvaščine oz. srbščine, ki jih zaradi priseljevanja državljanov z območja nekdanje Jugoslavije potrebujejo v dobri polovici vprašanih organizacij. Potrebe po znanju tujih jezikov so izražene na različnih mestih: znanje potrebujejo tako vodilni kot tudi svetovalci, višji svetovalci, sekretarji in državni sekretarji ter javni uslužbenci pri uradnem delovanju s tujci in na področju mednarodnega sodelovanja. Vsebinska področja, kjer so potrebe po učenju tujega jezika največje, so povezana s sodelovanjem Slovenije z EU (zaposleni v javni upravi najpogosteje potrebujejo tuji jezik pri prijavih na razpise EU), spremljanju evropske zakonodaje in mednarodnem sodelovanju (npr. vodenje mednarodnih delovnih skupin ali komuniciranje s pobratenimi občinami). Potrebe po znanju tujega jezika so redkeje zaznane na področju pravne stroke, davkov, razvoja stroke, pri protokolu in komunikaciji s strankami iz tujine.

Ključne besede: tuji jeziki, tujejezikovno izobraževanje, javni uslužbenci, potrebe po tujih jezikih

JEL: I00, I121, Z00

1 Uvod

Znanje slovenskega jezika in tujih jezikov ter ugotavljanje potreb po tem znanju v javni upravi postaja vse bolj pomembno tako zaradi prenove slovenske javne uprave kot vključevanja v sistem evropske javne uprave. 61. člen Ustave Republike Slovenije določa, da ima vsakdo »pravico, da svobodno izraža pripadnost k svojemu narodu ali narodni skupnosti, da goji in izraža svojo kulturo in uporablja svoj jezik in pisavo«¹. Raba tujega jezika pri uradnem delovanju je dovoljena, kadar je v postopku pred državnimi organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti, izvajalci javnih služb ter nosilci javnih pooblastil tuja fizična oseba. Takrat se poleg slovenščine, skladno z zakonom, uporablja tudi tuji jezik. Posebno varstvo uživata madžarščina in italijanščina, ker gre za ustavne kavtele zaščitenih narodnih manjšin (več v Šturm et al., 2011), čeprav je v Sloveniji tem jeziku govorečih razmeroma malo. To izhaja tudi iz predmetne analize, saj se tujejezikovno izobraževanje na območjih občin, kjer sta ta dva jezika tudi uradna (gl. Jerovšek & Kovač, 2010, str. 101–104), signifikantno ne razlikujejo od potreb drugod. Tuji jezik se tudi uporablja pri mednarodnem sodelovanju javnih služb ter pri nekaterih njegovih drugih oblikah, če je tako posebej določeno v področnem zakonu. Pri

¹ Takšen pravni okvir je potrdil tudi Zakon o javni rabi slovenščine (ZJRS), v katerem se v državni upravi, poleg slovenščine kot uradnega jezika, omenja tudi raba madžarščine in italijanščine na območjih manjšin (3. člen) ter drugih tujih jezikov pri uradnem delovanju

poslovanju pravnih oseb s strankami na območju Republike Slovenije se dovoljuje raba tujega jezika, kadar javni uslužbenci poslujejo s strankami iz tujine oz. je njihovo poslovanje namenjeno tujcem.

Podpiranje jezikovne raznolikosti je prav eno od načel delovanja EU. Število uradnih jezikov EU se je s širitvama leta 2004 in 2007 povečalo z 11 na 23². EU v skladu s svojo jezikovno politiko zahteva, da je njena zakonodaja na voljo v vseh jezikih in tako dostopna vsem državljanom. To pomeni, da lahko predstavniki omenjenih uradnih jezikov v institucijah EU na uradnih zasedanjih komunicirajo v svojem jeziku, v katerega naj bi se tudi prevedli vsi pravni akti, vključno z Uradnim listom EU. Toda zaradi časovne stiske in prevelikih stroškov prevajanj se le relativno majhno število uradnih dokumentov prevede v vse jezike. Prevodi so v glavnem v tistih jezikih, v katerih večinoma poteka komunikacija, npr. v Evropski komisiji so to angleščina, francoščina in nemščina. Evropski parlament zagotovi prevod v omenjene tri jezike, medtem ko se dokumenti prevajajo v druge uradne jezike EU le po potrebi njegovih poslancev.

S članstvom v EU je Slovenija sprejela načela svobodnega gibanja ljudi iz držav članic EU, ki ne potrebujejo delovnih dovoljenj ali dovoljenj za stalno bivanje (Verlič Christensen, 2000, str. 1127). To pomeni, da moramo kot enakopravna članica spoštovati načelo človekovih pravic v zvezi s svobodo gibanja znotraj teritorija držav EU. Poleg tega vsak državljan Evropske Unije lahko v katerikoli državi članici komunicira v svojem oz. kateremkoli drugem uradnem jeziku EU (EC.EUROPA, 2009).

Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije iz poročila o selitvenem gibanju se je število k nam priseljenih tujcev od leta 2000 letno stalno povečevalo, zlasti po letu 2004, ko se je njihovo število letno praviloma povečevalo za okoli 50 %. Po letu 2008 pa se je to število v primerjavi s preteklimi leti zmanjševalo. V letu 2009 se je v Slovenijo priselilo 30.296 prebivalcev (to je nekoliko manj kot v 2008), od tega 27.393 tujcev in 2.903 državljanov Slovenije. Vzrok za to je bila kriza v dejavnosti gradbeništvo, v kateri so se v preteklih letih v največjem številu zaposlovali k nam priseljeni tuji državljani.

² Angleščina, bolgarščina, češčina, danščina, estonščina, finščina, francoščina, grščina, irščina, italijanščina, letonščina, litovščina, madžarščina, malteščina, nemščina, nizozemščina, poljščina, portugalsščina, romunščina, slovaščina, slovenščina, španščina in švedščina.

Med priseljenimi tujimi državljani v letu 2009 je bilo največ državljanov Bosne in Hercegovine (in sicer 12.900 oz. 47 % vseh priseljenih tujcev). Druga najštevilnejša skupina med njimi so bili državljani Kosova (skoraj 3.600 ali 13,1 % vseh priseljenih tujcev). Državljeni te v 2008 na novo nastale države so bili v podatkih za prejšnja leta upoštevani kot državljani Srbije. Kot posledica samostojnosti Kosova se je v letu 2009 ustrezno zmanjšalo število priseljenih državljanov Srbije, ki so bili sicer še v letu 2008 druga najštevilčnejša skupina priseljenih tujcev. V letu 2009 se je tako v Slovenijo priselilo nekaj več kot 2.900 državljanov Srbije³. Državljanov drugih držav članic EU pa je bilo v letu 2009 med priseljenimi tujci 1.881, to je 9 % manj kot v letu 2008. Med temi so bili najštevilnejši državljani Bolgarije (539), Italije (271) in Slovaške (208) (Statistični urad, 2011).

Potrebe po tujejezikovnem izobraževanju v Sloveniji so se v preteklosti izražale najpogosteje zaradi nekaterih splošnih migracijskih značilnosti Slovenije. Slovenija je že dobrih trideset let pred osamosvojitvijo veljala za pomembno migracijsko območje v nekdanji Jugoslaviji. Takšno vlogo pa je ohranila tudi po prelomnem letu 1991. Med najbolj množične imigrante vse od osamosvojitve sodijo tuji državljani z območja nekdanje Jugoslavije, zlasti iz BiH. Njim sledijo v različnem vrstnem redu, odvisno od leta, državljani iz nekdanje Srbije in Črne gore, Hrvaške, Makedonije. Med letoma 1996 in 2006 je delež državljanov iz nekdanje Jugoslavije upadel za 5,5 odstotka na račun državljanov iz EU in naslednic SZ. Maja 2006 je Slovenija uveljavila prosto gibanje delavcev državljanov vseh držav EU in Evropskega gospodarskega prostora. Velika večina imigrantov je prišla k nam z namenom zaposlitve ali sezonskega dela, od tega je največ moških. Slovenija je v začetku devetdesetih let podobno kot druge države na vzhodnem obrobju takratne EU postala pomembna prehodna migracijska država. Pri tem je igrala ključno vlogo njena že tradicionalno povezovalna lega med državami Balkana in Srednjo oz. Zahodno Evropo (Komac, 2007, str. 464–467).

Prispevek obravnava analizo in stanje potreb tujejezikovnega izobraževanja z namenom proučitve področja ter opredelitve vrste in intenzivnosti posameznih potreb.

³ Med tujci, priseljenimi v Slovenijo, je leta 2007 bilo 85,4 % državljanov držav, nastalih na območju nekdanje Jugoslavije: največ iz Bosne in Hercegovine (12.479), Srbije (6.368) ter Makedonije (3.163).

2 Javna uprava in tujejezikovne prakse

Z vidika razumevanja jezikovnih potreb lahko opredelimo različne vrste aktivnosti oz. načine vstopanja v tujejezikovne potrebe. Najpogosteje se izražajo v dejavnostih, kot so npr. turistične, raziskovalne, poslovne (lastništvo nepremičnin, skrbništvo, rejništvo ...) ali delovne (čezmejno opravljanje storitev z napotenimi delavci, sezonsko delo ...). Trajajo različno dolgo, kar pomembno vpliva tudi na aktivnosti tujcev oz. njihovega stika z našo upravo. Med bivanjem v Sloveniji lahko tujec npr. na upravni enoti uredi upravne zadeve na področjih vstopa tujcev v Republiko Slovenijo, bivanja v Republiko Slovenijo, integracije, urejanja državljanstva in na področju beguncev in oseb z začasno zaščito. Eden od pogostih vzrokov, da se javna uprava srečuje s tujejezikovnimi potrebami, so imigranti. Velika večina imigrantov je prišla k nam z namenom zaposlitve ali sezonskega dela. (Komac, 2007, str. 466).

Pri komuniciranju uradnih oseb s tujimi strankami, ki niso niti slovensko niti italijansko oz. madžarsko govoreče, lahko pride do težav pri sporazumevanju glede urejanja in reševanja upravne zadeve, če ni zaposlenega z znanjem ustreznega jezika. V tem primeru je na voljo več rešitev, ki pomagajo k reševanju nesporazumov zaradi jezikovnih ovir. Tuja (tujejezikovna) stranka lahko s seboj pripelje osebo, katera bo prevajala jezik tujca v slovenski jezik ali tisti jezik, ki ga bo uradna oseba znala aktivno ali pasivno uporabljati.

Poleg omenjenega ni nujno, da izvirajo vsi problemi, povezani z znanjem tujih jezikov, iz uradnega delovanja oz. poslovanja javnih uslužbencev s strankami iz tujine. Do težav lahko pride tudi pri sodelovanju javnih uslužbencev v mednarodnih projektih, pri prijavih na EU-razpise ali preprosto pri vsakdanjem prebiranju uradnih dokumentov EU, ki so prevedeni večinoma v angleščino, francoščino ali nemščino in le redko v slovenščino.

2.1 O kompetencah javnih uslužbencev na področju mednarodnega delovanja

Kompetenčni model vodenja v državni upravi⁴ sestavlja sedem ključnih kompetenc⁵, ki se nanašajo na tri ravni vodilnih javnih uslužbencev:

⁴ Z vidika javne uprave je državna uprava tisti segment slovenske javne uprave, ki odločilno vpliva na spodbujanje in doseganje učinkovitejšega delovanja slovenske javne uprave.

generalni sekretarji, generalni direktorji direktorátov, direktorji organov v sestavi, direktorji vladnih služb in načelniki upravnih enot (prva raven), vodje sektorjev in vodje služb (druga raven) ter vodje oddelkov in vodje referátov (tretja raven). Raziskava je pokazala (Stare, 2007), da kompetenčni profil vodenja za vse tri ravni vodenja izkazuje zahteve, ki so pri vseh sedmih kompetencah razmeroma visoke v primerjavi z ocenami vodenja v nekaterih drugih modelih. Med omenjenimi kompetencami je obvladovanje komuniciranja v slovenskem jeziku ena od dimenzij "delovne prožnosti" in predstavlja zmožnost hitre vzpostavitve skupnega jezika s strankami ter izbor komunikacijskih poti, ki vodijo do soglasja in kakovostne storitve.

V današnjem času globalizacije poslovanja in čezmejnih stikov ter zaradi hitrega dostopa in prenosa informacij ima mednarodno sodelovanje vedno večji pomen. Organizacije v javni upravi se na tem področju soočajo z novimi izzivi, za obvladovanje katerih javni uslužbenci potrebujejo druga znanja in veščine od tistih, ki jim zagotavljajo uspešno in kakovostno poslovanje v domačem okolju. Med njimi je znanje tujih jezikov ena od pomembnih kompetenc. To so mehka znanja⁶, ki omogočajo uspeh v današnjih nepredvidljivih časih, ko gre za sodelovanje, posebej majhnih držav, na mednarodnem trgu. Medtem ko so trda znanja (formalna izobrazba) vedno bolj dostopna širokemu krogu, naredijo mehka znanja razliko med ljudmi, ki le znajo, in tistimi ki znajo znanje uporabiti in uveljaviti ter so sposobni uspešne artikulacije svojih znanj (Svetličič, 2011a, str. 123–130). Posebno pomembne so pogajalske veščine, saj so odnosi med podjetji in vladami odnosi moči, kompromisov, sodelovanja in tekmovanja, ker se vse odvija s pogajanjem (Svetličič, 2011b, str. 610). Analiza slovenskega predsedovanja Svetu EU je jasno pokazala, da so najbolj deficitarne mehke veščine, še najbolj znanje angleščine, zatem retorika, sklepanja poznanstev in timsko delo (Svetličič & Krajnc, 2009 v Svetličič, 2011a, str. 130).

5 delovna prožnost, ustvarjalnost, vodenje, organizacijsko vzdušje, organiziranje, mreženje in vplivanje ter realizatorske sposobnosti

6 Mehka znanja so osebna, skrita, neformalizirana znanja, ponotranjene veščine (procedure, spretnosti), ki se jih pridobi z izkušnjami in z vajo. Gre za komunikacijske in pogajalske spretnosti, sposobnost mreženja, lobiranja, znanje jezikov medkulturnega komuniciranja in uporaba in hitrost udejanjanja znanja (gl. Svetličič, 2011a, str. 125–126).

Javni uslužbenci v mednarodnem sodelovanju so podobni ekonomskim diplomatom, ki igrajo vse pomembnejšo vlogo pri bilateralnem, regionalnem ali multilateralnem uveljavljanju gospodarskih interesov s ciljem maksimiranja nacionalnih interesov oz. dvigovanja blaginje prebivalcev. Da bi prišli do ustreznih informacij, bi morali poleg strokovnega interdisciplinarnega znanja imeti še komunikacijske veščine v tujem jeziku. Svetličič (2011a, str. 124) ugotavlja, da ima uspešna komunikacija v tujem jeziku neposredno konkurenčno prednost, posebno v stikih s kulturami, ki veliko dajo na svojo identiteto. Tudi skromno znanje jezika domačinov je pogosto lahko vstopnica za poslovanje ali vsaj zelo učinkovit katalizator le-tega in s tem krepiteve konkurenčnih prednosti. Obvladovanje medkulturnih razlik postaja ena najpomembnejših kompetenc pri internacionalizaciji (Svetličič, 2011b, str. 618).

2.2 Posnetek tujejezikovnega izobraževanja v Sloveniji

V zadnjih letih je bilo v Sloveniji na področju poučevanja tujih jezikov stroke na visokošolskih programih narejenih kar nekaj raziskav, ki so se ukvarjale s temami kot so poučevanje nemščine na Univerzi Maribor (UM), Univerzi Ljubljana (UL) in Univerzi na Primorskem (UP) (Grmek & Rejec 2005), vloga angleškega jezika stroke v prenovljenih bolonjskih programih (Jakoš, 2007), status tujih jezikov stroke in status učitelja tujega jezika stroke v slovenskem visokem šolstvu (Jurković, Djurić & Godnič-Vičič 2007 in 2008), status tujih jezikov stroke v prenovljenih bolonjskih programih v Sloveniji (Svetlih-Gvardjančič, 2008), pouk nemškega jezika v okviru bolonjske reforme v Sloveniji (Horvath, 2008). Koncem prejšnjega stoletja sta bili še dve raziskavi, ki sta analizirali položaj angleščine na članicah Ljubljanske univerze (Čebren, 1998) in vsebino programov za tuji jezik stroke na različnih smereh dodiplomskega študija v Sloveniji (Djurić, 1999). Leta 2008 se je v sklopu Slovenskega društva učiteljev tujega strokovnega jezika (SDUTSJ) oblikovala Skupina za tujejezikovno politiko, ki je pripravila poročilo o tujejezikovnem izobraževanju na vseh ravneh v Sloveniji⁷.

⁷ Članek skupine za tujejezikovno politiko pri SDUTSJ »Pregled posledic odsotnosti skladne tujejezikovne politike na vseh ravneh izobraževanja v RS ter predlogi za izboljšavo ugotovljenega stanja« dostopno na http://www.sdutsj.edus.si/tujejezikovna_politika.html, (16. 1. 2012).

2.2.1 Učenje tujih jezikov v osnovnih in srednjih šolah (OŠ/SŠ)

Slovenski vzgojno-izobraževalni sistem predvideva prvi tuji jezik šele v 4. razredu OŠ⁸. Zaradi tega veliko OŠ ponuja v lastni režiji tečaje tujih jezikov v prvem vzgojno-izobraževalnem obdobju, ki jih morajo financirati ali vsaj sofinancirati starši. To pomeni, da so nekateri otroci, ne glede na svoje želje, zmožnosti in ambicije diskriminirani zaradi svojega socialnega statusa. Zaradi tega prihaja do že znanega problema t.i. "večnih začetnikov", ki do konca OŠ do štirikrat začnejo z učenjem istega tujega jezika, ne glede na to, kako spretno ga že uporabljajo. Pouk tujega jezika v OŠ ni dovolj usmerjen v uporabo jezika in koncept zunanjega preverjanja je preveč osredotočen na statično znanje o jeziku in ne na njegovo uporabnost. Prevelike skupine ne omogočajo možnosti notranje diferenciacije.

Učenje tujih jezikov v SŠ je pogosto povezano z podobnimi težavami kot v OŠ. Nekateri učenci, zdaj že dijaki, se ponovno začnejo učiti drugi tuji jezik od začetka, ker nekatere šole ne ponujajo posebnih skupin za nadaljevalce. Od leta 2001, ko je stopila v veljavo reforma poklicnega in strokovnega izobraževanja, ima večina tri- in štiriletnih srednješolskih programov le še en obvezen tuji jezik, nekateri dijaki pa imajo možnost izbire drugega tujega jezika v okrnjenem obsegu. Drugi tuji jezik je obvezen le še v nekaterih strokovnih programih. Tudi gimnazije z zadostnim številom dijakov omejujejo možnosti izbiranja tujih jezikov zaradi organizacijskih, finančnih in kadrovskih razlogov.

2.2.2 Učenje tujih jezikov na univerzah

Učenje tujih jezikov na univerzah je tudi povezano z različnimi težavami. Tuji jeziki so v študijskih programih zastopani v različnem skupnem obsegu (od 3 do 14 kreditnih točk), z zelo različno razporeditvijo med kontaktnimi urami in individualnim delom. Opazno je pomanjkanje smernic za sestavo vsebine in posledično poljubnost pri sestavi učnih načrtov. V večini učnih načrtov za tuji jezik nista definirani stopnji izhodiščnega in ciljnega znanja tujega jezika glede na Skupni evropski jezikovni okvir (SEJO). Poleg tega se zdi, da je jezik umeščen v predmetnike precej poljubno, pač glede na razpoložljive/preostale kreditne točke v posameznem semestru/letniku študija. Nadaljnji problem

⁸ Kar je v primerjavi z drugimi evropskimi in nekaterimi jugovzhodnimi državami precej pozno.

je izguba tujega jezika in še posebej tujega jezika stroke na nekaterih bolonjskih programih v primerjavi s starimi univerzitetnimi programi ter dejstvo, da je precej študijskih programov 1. bolonjske stopnje brez tujega jezika.

Večina fakultet ponuja izbiro med dvema tujima jezikoma (angleščino in nemščino), nekatere samo angleščino, redke so fakultete s tremi jeziki⁹. Praviloma je tuji jezik obvezni predmet, ki je na večini bolonjskih programov umeščen le na začetek študija (običajno v prvi letnik) ali pa, kar je še slabše, šele v drugi oz. tretji letnik na 1. bolonjski stopnji študija ali v drugi letnik enovitega magistrskega študija in je s tem prekinjena kontinuiteta jezikovnega izobraževanja. Zaradi smernic bolonjskega procesa se število kontaktnih ur ni zvišalo. Pri nekaterih prenovljenih študijskih programih je število ur ostalo nespremenjeno, medtem ko se je pri večini programov znižalo v povprečju za 25 %, v nekaterih primerih celo za 65 %. Tuji jezik je ponekod tudi izbirni predmet, za katerega se lahko zgodi, da se zaradi premajhnega števila prijav ne izvaja. Ni natančno določeno, kdaj je to število premajhno. Ponudba je tako videti velika, izvedba pa je večkrat vprašljiva. Premalo je tudi osveščenosti glede koristnosti drugega tujega jezika, saj v nekaterih okoljih angleščina pride manj v poštev kot drugi tuji jeziki.

Zaradi upoštevanja bolonjskih smernic so nujno potrebne spremembe vsebinskega vidika poučevanja tujega jezika stroke. Nekaterne spremembe so negativne (npr. izpuščanje tematskih sklopov zaradi krčenja števila kontaktnih ur), lahko pa so tudi priložnost za dvig kakovosti pouka tujega jezika (npr. izbira učnih vsebin v sodelovanju s kolegi drugih strokovnih predmetov, priprava nalog v sklopu e-učenja za spodbujanje samostojnega učenja na področju slušnega in bralnega razumevanja ter pisnega izražanja, uvajanje študij primerov in medkulturnega učenja). Na univerzah raven vstopnega in izstopnega jezikovnega znanja ni določena, tako da so skupine velikokrat heterogene, izpitni standardi pa odvisni od vsakega učitelja. Skupine po vpisnih podatkih štejejo povprečno od 30 do 50 študentov. Kontaktne ure se delno združujejo na različnih študijskih smereh/programih. Zaradi neustreznega oz. nezadostnega financiranja bolonjskih študijskih programov so fakultete primorane zmanjšati neposredno pedagoško obremenitev učitelja (ne le tujih jezikov), večinoma na račun povečevanja in/ali združevanja skupin in skupnega

⁹ Fakulteta s tremi jeziki (z dodatno italijanščino) je npr. na UM Le ena.

izvajanja za študente iz več programov. Glede na izvedbo kontaktnih ur je že na ravni učnih načrtov opazna načelna odsotnost standardov, ki določajo velikost skupin. Poleg zmanjšanja kakovosti dela zaradi prevelikih skupin je pereče tudi zmanjševanje števila ur ali opuščanje tujega jezika stroke, ponekod tudi združevanje rednega in izrednega študija oz. tendenca, da bi študenti sami poskrbeli za ustrezno znanje, in sicer na (nekontroliranih, splošnih) tečajih, ki bi jih plačali sami.

2.3 Pomen večjezičnosti

V evropskem prostoru je večjezičnost pogoj za sobivanje različnih narodov in pomembno prispeva k zavedanju o pomenu lastnega jezika v tem prostoru. Večjezičnost pospešuje rabo več jezikov bodisi posameznega govorca ali širše skupnosti in je postala pojav, ki ga narekuje globalizacija. Poenostavljen dostop do informacij prek interneta, izpostavljenost posameznikov različnim jezikom in kulturam, prosti pretok dela in blaga, izobraževanja in bivanja narekujejo veliko potrebo po znanju več jezikov.

Zato so se ministri za šolstvo EU leta 1998 dogovorili, da vse članice EU podprejo večjezičnost in zgodnje učenje tujih jezikov (BMUKK, 2010). Na pomen večjezičnosti opozarja tudi SEJO in poudarja potrebo po načelni spremembi cilja današnjega pouka tujega jezika. Ta naj bi razvijal jezikovni program, v kateremu imajo vse jezikovne kompetence enak pomen. Jezikovna ponudba izobraževalnih ustanov bi morala biti raznolika in učencem omogočiti razvoj večjezičnih kompetenc. Tako bi se povečala jezikovna izkušnja posameznika in izboljšala njegova sposobnost sporazumevanja v tujih jezikih. Večjezičnost tudi prispeva k omejitvi dominantnega položaja angleškega jezika v mednarodni komunikaciji (GI, 2012).

Leta 2000 si je EU postavila cilj, da do leta 2010 postane najkonkurenčnejše, dinamično in na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. Cilj je doseči večjo socialno kohezijo, trajnostno gospodarsko rast in več delovnih mest. Načrt za doseg tega cilja se imenuje lizbonska strategija in v središču strategije sta politika o izobraževanju in učenju jezikov. Različne strategije, med njimi tudi dokument Sveta Evropske unije »Education and Training 2020« (ET 2020), določajo, da je učenje najmanj dveh tujih jezikov ena od temeljnih aktivnosti učečih se družb.

Pomen globalizacije in večkulturnosti je vpet v študijske programe s posameznimi poglavji pri nekaterih strokovnih predmetih, posebej pa se mu posveča poučevanje obeh tujih jezikov (angleščine in nemščine) na Fakulteti za upravo. Učitelji tujih jezikov tesno sodelujejo z mednarodno pisarno pri organizaciji študijskih izmenjav študentov in pedagogov pri razvijanju ozaveščenosti o večkulturnosti. V študijskem letu 2011/12 smo vzpostavili sodelovanje tudi s Francoskim kulturnim centrom in preko njih organizirali nadaljevalni tečaj francoskega jezika za potrebe internacionalizacije študijske izmenjave oz. sodelovanja s frankofonskimi VŠU.

2.4 Posnetek obstoječega znanja tujih jezikov

V slovenskem izobraževalnem sistemu se splošni angleški jezik poučuje v OŠ v obsegu 650 ur in v SŠ kot prvi tuji jezik (420 ur) ali kot izbirni drugi tuji jezik (200 ur). V visokem šolstvu je v študijskih programih najpogosteje zastopan angleški jezik kot jezik stroke. Od študentov v prvem letniku se torej pričakuje, da so dobro podkovani v splošni angleščini glede na predhodno izobrazbo v osnovni in srednji šoli. Zavašnik (2006, str. 50–55) navaja, da imajo visokošolske ustanove (VŠU) popolno avtonomijo pri načrtovanju števila ur in vsebine programov angleškega jezika kot jezika stroke. V 90-ih letih so nekatere VŠU celo opustile angleški jezik kot jezik stroke iz študijskih programov, kar je povzročilo nazadovanje pri razvijanju predmetov in znanja jezika pri študentih. Kot je že bilo ugotovljeno na nacionalni ravni ne obstaja dogovor ali jezikovna politika glede tujejezikovnega poučevanja, predvsem na nefiloloških VŠU. Pričakovali bi, da bi na ministrstvu, zadolženem za visoko šolstvo, obstajalo telo, ki bi poskrbelo za interes visokega šolstva po znanju tujih jezikov študentov na mednarodno usmerjenih študijskih programih in izdelalo smernice načrtovanja, ocenjevanja in standardov po kriterijih SEJO. Tako sta načrtovanje in tvorba jezikovnih politik prepuščena posamezni VŠU (celo posameznim učiteljem jezika stroke), kar ne prispeva k poenotenim kriterijem za vrednotenje vstopnega in izstopnega znanja tujih jezikov.

Vstopno znanje tujih jezikov po opravljeni splošni in poklicni maturi se lahko le v grobem ocenjuje po kriterijih SEJO in sicer lahko ocenimo znanje angleškega ali nemškega jezika (kot prvega tujega jezika)

maturantov splošne mature po kriterijih SEJO z B2¹⁰, kar lahko pomeni izhodišče za načrtovanje poučevanja jezika stroke v visokem šolstvu.

Nemški jezik se vse več poučuje kot drugi ali tretji tuji jezik (GI Ljubljana, 2009), npr. na OŠ kot drugi tuji jezik v okviru izbirnega predmeta tri leta (204 ur), tako da znanje učencev po končani devetletki lahko ocenimo po kriterijih SEJO med A1 in A2¹¹. Tudi v nadaljevanju štiriletne srednje tehnične in poklicne šole oz. gimnazije se dijaki lahko učijo nemščino kot drugi tuji jezik. Po končani srednji šoli imajo gimnazijci za sabo 420 ur pouka nemščine in znanje, ki naj bi ga ocenili po kriterijih SEJO z B1 in B2. Znanje učencev tehnične in poklicne šole je zaradi polovice manj ur jezikovnega pouka slabše, ocenili naj bi ga po kriterijih SEJO med A1 in A2 (Horvath, 2008, str. 372–414).

Jezikovni programi v posameznih VŠU so izdelani na osnovi pričakovanj na trgu dela ali bodočih delodajalcev, če jih je mogoče vnaprej predvideti in so bile izdelane analize potreb po znanju tujega jezika po končanem izobraževanju. Tudi Fakulteta za upravo nima izdelane celostne analize potreb, saj je zaposlitev diplomantov fakultete zelo težko vnaprej predvideti, ker so zaposljivi tako v javnem in privatnem sektorju. Po področjih zaposlitve pa je potrebe po znanju tujih jezikov skoraj nemogoče natančno raziskati. Učitelj jezika stroke na Fakulteti za upravo se lahko natančno seznanj s študijskimi programi in se poveže s strokovnimi predmeti ter tako usposobi študente na dodiplomskem študiju za uspešno uporabo tujega jezika pri študiju, ki je lahko osnova za rabo kasneje na trgu dela.

3 Raziskovalni problem

Izhodišče raziskave je vprašanje, katere potrebe po znanju tujih jezikov (angleškega, nemškega, morebitnega tretjega), glede na jezikovne zmožnosti (pisanje, govor, poslušanje in branje), imajo javni uslužbenci na delovnih mestih. Rezultati raziskave naj bi bili osnova za nadaljnji razvoj in posodobitev poučevanja omenjenih jezikov na prvi in drugi stopnji študijskih programov (razvoj kompetenc študentov) ter pripravo ponudbe

¹⁰ "Samostojni uporabnik" na višji ravni razume glavne ideje v kompleksnem besedilu tako o konkretnih kot abstraktnih temah, vključno z razpravami s svojega strokovnega področja (gl. MSS, 2011, str. 46).

¹¹ "Osnovni uporabnik" na vmesni ravni se je sposoben sporazumevati v preprostih in rutinskih opravilih, ki zahtevajo preprosto in neposredno izmenjavo informacij o znanih in rutinskih zadevah (gl. MSS, 2011, str. 46).

Svetovalno izobraževalnega centra na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani (kakovostnejše permanentno izpopolnjevanje javnih uslužbencev v slovenskem prostoru).

3.1 Preliminarno proučevanje

Preliminarno proučevanje raziskovalnega problema je bilo izvedeno v internem raziskovalnem projektu Fakultete za upravo (Danko, Stare & Horvath, 2008), kjer so bile raziskane potrebe študentov in diplomatov Fakultete za upravo na področju jezikovnega izobraževanja pri predmetih angleški in nemški jezik. Raziskava je bila izvedena s spletno anketo, raziskane in analizirane so bile potrebe zaposlenih diplomantov po angleškem in nemškem jeziku oz. po morebitnem tretjem tujem jeziku. Namen raziskave je bil pridobitev potrebnih spoznanj na osnovi analize učnih potreb diplomantov javne uprave po znanju obeh strokovnih jezikov zaradi sestave kakovostnih študijskih gradiv in priprave stalnega strokovnega jezikovnega izpopolnjevanja zaposlenih. V anketi je sodelovalo 121 anketirancev. Večina anketirancev je bila zaposlena v javni oz. državni upravi, delno tudi v zasebnem sektorju. Manj kot polovica je opravila maturo iz tujega jezika. Med njimi je bila večina diplomantov izrednega študija, kar pomeni, da so imeli le tretjino od predvidenih ur za tuji jezik na rednem študiju.

Večina anketirancev je s povprečno dobro oceno zaključila srednješolsko izobraževanje, podobno pa so ocenjevali tudi svoje takratno znanje angleškega in nemškega jezika. Najbolje so ocenili svoje receptivne zmožnosti (poslušanje in branje) in manj produktivne zmožnosti (pisanje in govor). Navedli so, da bi radi izpopolnili svoje samostojno govorno izražanje in sporazumevanje, pisanje, poslušanje in v manjši meri branje. Branje pa še res redko in le kot zahteva delovno mesto uradnika na območjih občin narodnih manjšin. Na delovnem mestu jih je takrat malo uporabljalo tuji jezik, v večji meri le za ustno komunikacijo z nematernimi govorniki jezika, pisno je komuniciral le zanemarljiv del anketirancev. Brali so le strokovno literaturo ali poslovno korespondenco, v manjši meri angleške oz. nemške časopise.

Raziskava je še pokazala, da so kot smiselne aktivnosti pri jeziku ocenili predvsem pisanje poslovne korespondence, kratke govorne nastope ter učenje novega besedišča in prevajanje. Navedeno jim je bilo v pomoč pri druženju in sporazumevanju s tujimi poslovnimi partnerji, kot posledico vse večje vloge jezika v poslovnem svetu (seminarji, konference, kongresi).

Anketiranci so za koristno navedli branje strokovnih časopisov in revij ter študijske literature in poznavanje strokovnih izrazov s področja javne uprave za opravljanje poklica in možnosti nadaljnjega študija v tujini. Hkrati pa se jih več kot polovica o tem ni mogla opredeliti, kar si lahko razlagamo, da še niso bili osveščeni glede potrebe znanja tujih jezikov ali zgolj odsotnosti te potrebe na delovnem mestu.

Na osnovi rezultatov ankete smo prišli do zaključka, da bi bilo smiselno organizirati strokovna izpopolnjevanja za različna področja javne uprave ter razvijati jezikovne zmožnosti javnih uslužbencev za potrebe na delovnih mestih. Na tej osnovi je bila izoblikovana tudi potreba po analizi potreb in praks pri tujejezikovnem izobraževanju zaposlenih v slovenski javni upravi.

3.2 Raziskovalna naloga

Večjezična ureditev Evropske unije in slovensko vključevanje vanjo sta vzpostavila okvir razvoja, znotraj katerega je v zadnjih desetih letih prišlo do velikih premikov na področju strokovnega jezika in jezikoslovne stroke v Sloveniji, predvsem glede prevajanja, tolmačenja in terminologije (Erbič, 2008, str. 107). Vključevanje Republike Slovenije v EU, zapis pravnega reda Republike Slovenije v tujih jezikih in iz tega nastajajoče posledice (poslovanje javne uprave z organi EU, drugimi državami oz. njihovimi predstavniki, večji pojav migrantov, komuniciranje z njimi) le še večjajo pomen tujejezikovnega izobraževanja v javni upravi.

Z analizo potreb in praks v slovenski javni upravi smo hoteli ugotoviti, kako sta članstvo Slovenije v EU in njena migracijska politika vplivala na potrebe javnih uslužbencev po znanju tujih jezikov, kako zaposleni v javni upravi komunicirajo pri uradnem delovanju in poslovanju s strankami iz tujine in v katerih jezikih se sporazumevajo.

Pri pripravi vprašalnika smo izhajali iz naslednjih hipotez:

- potrebe javnih uslužbencev po znanju tujih jezikov so se po vstopu Slovenije v EU povečale;
- vsebinska področja, kjer so potrebe po učenju tujega jezika največje, so povezana s sodelovanjem Slovenije z EU;
- v javni upravi prevladujejo potrebe po znanju angleškega, nemškega in francoskega jezika;
- tuje jezike najbolj potrebujejo na ministrstvu za zunanje zadeve;
- znanje tujih jezikov najbolj potrebujejo vodilni kadri;

- organizacije v javni upravi ne financirajo tečajev tujih jezikov;
- potrebe po znanju tujega jezika v javni upravi se razlikujejo med posameznimi statističnimi regijami in organizacijami javne uprave;
- usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev na področju tujih jezikov ni stalno, sistematično in enotno.

Z raziskavo smo hoteli ugotoviti:

- ali javni uslužbenci pri uradnem delovanju potrebujejo znanje tujega jezika;
- znanje katerih tujih jezikov je najbolj potrebno;
- v katerih situacijah se javni uslužbenci najpogosteje srečujejo s tujim jezikom in kako pogosto ga uporabljajo;
- katere jezikovne spretnosti iz tujega jezika javni uslužbenci posebej potrebujejo;
- za katera vsebinska področja obstajajo največje potrebe po tujem jeziku;
- ali se javni uslužbenci redno izobražujejo na področju tujih jezikov;
- kdo (če sploh) financira tečaje tujih jezikov za zaposlene in
- katere organizacije izražajo največjo potrebo po tujejezikovnih izobraževanjih.

4 Raziskava o stanju in potrebah tujejezikovnega izobraževanja

4.1 Potek raziskave

Za potrebe raziskave je bil oblikovan vprašalnik, namenjen organizacijam javne uprave na območju celotne Republike Slovenije. Enainštirideset vprašanj zaprtega in odprtega tipa je bilo namenjeno pridobitvi splošnih podatkov o organizacijah, podatkov o potrebi javnih uslužbencev po znanju tujega jezika pri opravljanju delovnih nalog in podatkov o izvedbi in financiranju tujejezikovnega izobraževanja ter vplivu znanja tujega jezika na kakovost storitev. Pred izvedbo raziskave je bila opravljena "pilotska raziskava" v kateri sta sodelovali ena upravna enota in ena občinska uprava. Rezultati so pripomogli k jasnosti vprašalnika.

Vzorec anketirancev je bil oblikovan na način, da so bila zajeta vsa področja javne uprave. Na tak način je bilo v raziskavo vključenih

441 organizacij javne uprave. Anketni vprašalnik je bil naslovljen na ministrstva (15), organe v sestavi ministrstev (40), upravne enote (58), vladne službe (16), občinske uprave (210) in nosilce javnih pooblastil (ZPIZ (9), ZZZS (10), zavod za zaposlovanje (12), zavod za šolstvo (9) ter centre za socialno delo (62).

Na podlagi stroškovne in časovne analize smo se odločili za spletno anketiranje. Glede na razpoložljiva finančna sredstva drugačen način anketiranja (na primer po pošti ali osebni intervju) ni bil smiselno izvedljiv. Čeprav smo se zavedali pomanjkljivosti spletnega anketiranja, pri katerem se po dosedanjih izkušnjah dosega nizka stopnja realizacije vzorca, smo ocenili, da lahko računamo z realizacijo med 10 in 30 odstotkov vrnjenih in izpolnjenih vprašalnikov. Hkrati smo predvidevali, da nam takšen vzorec lahko zagotovi podlago za sklepanje o reprezentativnosti na ravni posameznih regij, segmentov ali organizacij v javni upravi.

Z dobro tretjino naključno izbranih anketirancev smo opravili tudi telefonski razgovor, jim predstavili namen in cilje projekta ter jih zaprosili za sodelovanje. Povezava na vprašalnik je bila posredovana po elektronski pošti. Anketiranje je trajalo dva meseca (od 13. januarja do 13. marca 2009), v tem času pa smo prejeli 103 izpolnjene spletne vprašalnike, kar pomeni 23,35 % realizacijo vzorca.

Ugotavljamo, da je bil vzorec respondentov (glede na število vseh organizacij javnega sektorja) sicer majhen, vendar raznovrsten. Prav to pa omogoča smiseln prikaz trendov tujejezikovnega izobraževanja na širšem področju javnega sektorja.

Podatke od vseh vprašanih smo zbrali le v prvem delu vprašalnika, medtem ko so v drugem delu anketiranci odgovarjali zelo različno. Npr. na vprašanje o vsebinskih področjih, kjer so največje potrebe po učenju tujega jezika stroke, so odgovorili vsi anketiranci (103). Na vprašanja o potrebah po znanju tujega jezika in nekaterih splošnih podatkih o tujejezikovnem izobraževanju smo prejeli odgovore od 15,19 % (67) vprašanih. Na nekatera vprašanja o poteku tujejezikovnega izobraževanja pa odgovore od 4,76 % (21) anketirancev. V tretjem delu vprašalnika nismo prejeli odgovorov od slabe tretjine anketirancev. Npr. na vprašanje o financiranju tujejezikovnega izobraževanja smo prejeli 14,51 % (64) odgovorov in o razlogih za potrebe po tujejezikovnem izobraževanju 15,19 % (67) odgovorov. Zato je v podrobnejši analizi podatkov mogoče zaslediti tri različna števila zbranih odgovorov.

Spletni vprašalnik so izpolnjevali zaposleni na različnih delovnih mestih. Med njimi je največ višjih svetovalcev (27 %), vodij (17 %), direktorjev (14 %) in svetovalcev (11 %) za različna področja, ter 5 % tajnic in 4 % podsekretarjev. Primerjava med prvo in drugo delovno nalogo teh oseb ne kaže posebnih razlik. Večina je pristojna za vodenje in organizacijo dela (npr. v okviru prve delovne naloge 27,18 % in v okviru druge 10,67 %). 10,67 % jih opravlja kadrovske zadeve, 9,70 % jih koordinira in nadzoruje delo sodelavcev, 5,83 % jih skrbi za izobraževanje in 4,85 % za mednarodno sodelovanje.

Dobra polovica anketiranih organizacij ima manj kot 50 zaposlenih. Največ (21,35 %) jih zaposluje med 20 in 30 javnih uslužbencev; 16,5 % med 10 in 20; 7,76 % med 30 in 40 ter 3,88 % med 40 in 50 uslužbencev. Medtem ko 13 organizacij (12,62 %) ima manj kot 10 zaposlenih, jih 39 (37,86 %) ima več kot 50, od tega 12 (11,65 %) med 50 in 100; 6 (5,82 %) med 100 in 200; 11 (10,67 %) med 200 in 300 in 10 organizacij (9,7 %) nad 300 zaposlenih.

Po zaključenem spletnem anketiranju je bila najprej opravljena evalvacija rezultatov s pomočjo programa Excel. Ker program ni bil primeren za izračun dodatnih korelacij med različnimi vprašanji, smo opravili še dodatno evalvacijo s statističnim programom SPSS.

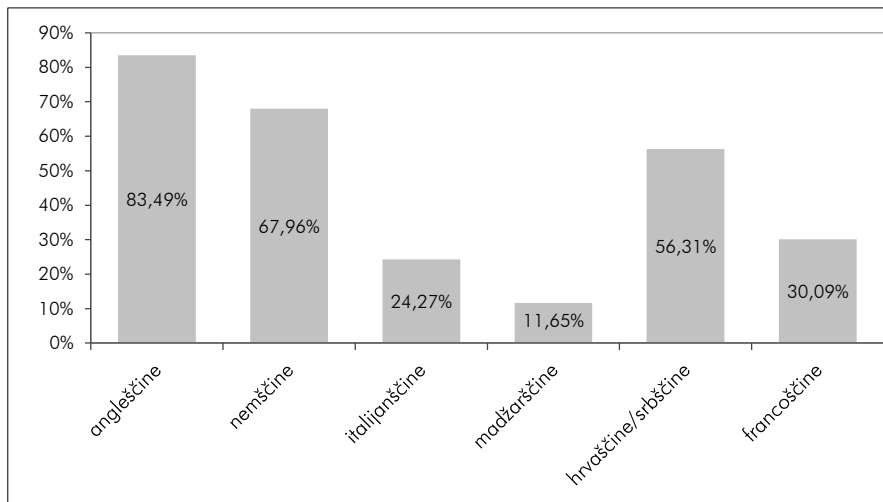
Kljub relativno nizki stopnji realizacije vzorca (23,35 %), smo na osnovi prejetih in izpolnjenih vprašalnikov dobili podlago za sklepanje o njegovi reprezentativnosti glede na tujejezikovno politiko v večjem delu javne uprave in glede na povprečne potrebe po znanju tujih jezikov glede na večji del javnih uslužbencev. Čeprav je raziskovalni vzorec nižji od 30 odstotkov¹², lahko nakazuje na situacijo in potrebe na področju organizacije in izvedbe tečajev tujih jezikov v večjem delu javnega sektorja. Res pa je, da zaradi precej nizke stopnje sodelovanja pri raziskavi nimamo podlage za verodostojno sklepanje o reprezentativnosti vzorca za posamezne statistične regije ali organizacije, ki so relativno majhne in so v vzorcu zastopane z zelo nizkimi absolutnimi številkami (npr. izpolnjen vprašalnik smo prejeli le od ene izpostave ZZZS) ali sploh niso zastopane (od ZPIZ-a in Zavoda za zaposlovanje nismo prejeli nobenega vprašalnika).

¹² Tudi po Medvešek in Hafner Fink v prispevku »Opis poteka raziskave percepcije slovenske integracijske politike« je bila pričakovana realizacija njihove raziskave približno tridesetodstotna (Kovac, 2007, str. 482).

4.2 Povzetek glavnih ugotovitev

Raziskava je pokazala (prim. grafikon 1), da javni uslužbenci, poleg redkih formalnih zahtev sistemizacije na območjih občin, kjer bivata avtohtona italijanska in madžarska narodna skupnost (Šturm et al., 2011)¹³, pri svojem delu potrebujejo znanje angleškega (83 %) in nemškega jezika (68 %). Potrebe po znanju francoščine so kljub tesnejšem mednarodnem sodelovanju slovenskih javnih služb z institucijami EU za 26,22 % manjše od potreb po znanju hrvaščine ali srbščine, ki jih zaradi priseljevanja državljanov z območja nekdanje Jugoslavije potrebujejo javni uslužbenci v dobri polovici organizacij.

Grafikon 1: Potrebe javnih uslužbencev po znanju tujih jezikov

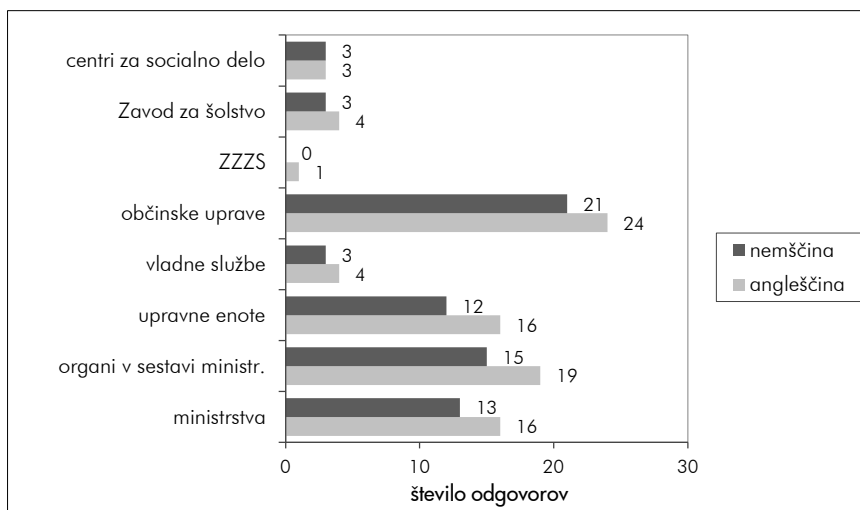


Vir: Anketa, 2009

13 Procesna pravila o rabi jezika v postopku so izvedena iz ustavnih določb o uradnem jeziku (11. člen Ustave Republike Slovenije) in pravice do uporabe lastnega jezika in pisave (62. člen). Zato se upravni postopek vodi v slovenskem jeziku, na območjih občin, kjer živita italijanska in madžarska narodna manjšina, pa pod pogojem, da je v tem jeziku vložena vloga oz. stranka uporablja italijanski ali madžarski jezik, tudi v italijanščini in madžarščini. Zato se vloge vlagajo v slovenskem, italijanskem ali madžarskem jeziku tudi izven dvojezičnega območja (gl. peti odstavek 65. člena ZUP), vendar organi izven tega območja poslušajo izključno v slovenskem jeziku, s tem da pripadnikom manjšine zagotavljajo izvrševanje zakonske pravice na način, da na breme stroškov organa poskrbijo za prevod vlog in omogočijo spremljanje postopka na ustni obravnavi prek tolmača. V skladu s pravili o uradnem jeziku se vsem, ki ne znajo uradnega jezika, zagotavlja pravica do spremljanja postopka po tolmaču. Organ ni dolžan prevajati uradnih pisanj, razen če tako določa področni zakon, npr. zakon o tujcih iz leta 2011, po katerem se tujcu vroči odločba o vrnitvi, kjer morata biti izrek in pouk prevedena vsaj v pet jezikov (Kovač et al., 2012).

Potrebe javnih uslužbencev po znanju angleščine in nemščine se razlikujejo po obsegu. Zaposleni v organizacijah (39,80 % ali 41) z do 10 zaposlenimi imajo večje potrebe po znanju nemščine kot angleščine (25,24 % ali 26). Gre za organizacije v javni upravi kot so manjše občine in upravne enote iz Podravske (14,60 %), Gorenjske (12,60 %) in Koroške regije (7 %), ki so izpolnili vprašalnik in se nahajajo v bližini avstrijske meje. Organizacije z nad 30 zaposlenimi (npr. ministrstva in organi v sestavi ministrstev) imajo za polovico več potreb po znanju angleščine (14 %) kot nemščine (7 %). Pri organizacijah z 10 do 20 oz. 20 do 30 zaposlenimi ni večjih razlik med potrebami po obeh jezikih (10,67 % angleščini, 9,70 % nemščini).

Grafikon 2: Potrebe po znanju angleškega in nemškega jezika

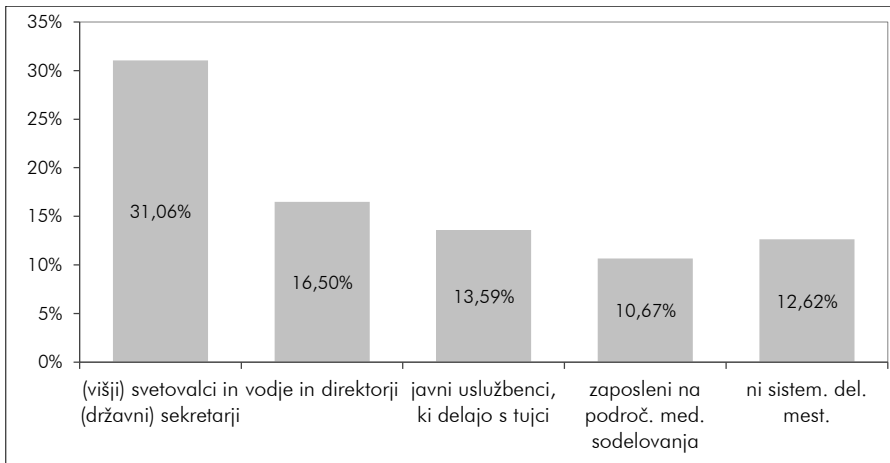


Vir: Anketa, 2009

Potrebo po znanju angleškega oz. nemškega jezika (grafikon 2) najpogosteje izražajo uslužbenci zaposleni v organih v sestavi ministrstva (100 % angl. in 78,94 % nem.), na ministrstvih (94,11 % angl. in 76,47 % nem.), občinskih upravah (85,71 % angl. in 75 % nem.) in upravnih enotah (80 % angl. in 60 % nem.). Najmanjše potrebe so na centrih za socialno delo in Zavodu za zdravstveno zavarovanje (ZZZS).

Z vidika proučevanja tujejezikovnih potreb je bilo ugotovljeno (grafikon 3), da znanja tujih jezikov ne potrebujejo le vodilni kadri, temveč tudi svetovalci, višji svetovalci, sekretarji in državni sekretarji ter javni uslužbenci pri uradnem delovanju s tujci in zaposleni na področju mednarodnega sodelovanja.

Grafikon 3: Potrebe po znanju tujih jezikov glede na delovni položaj

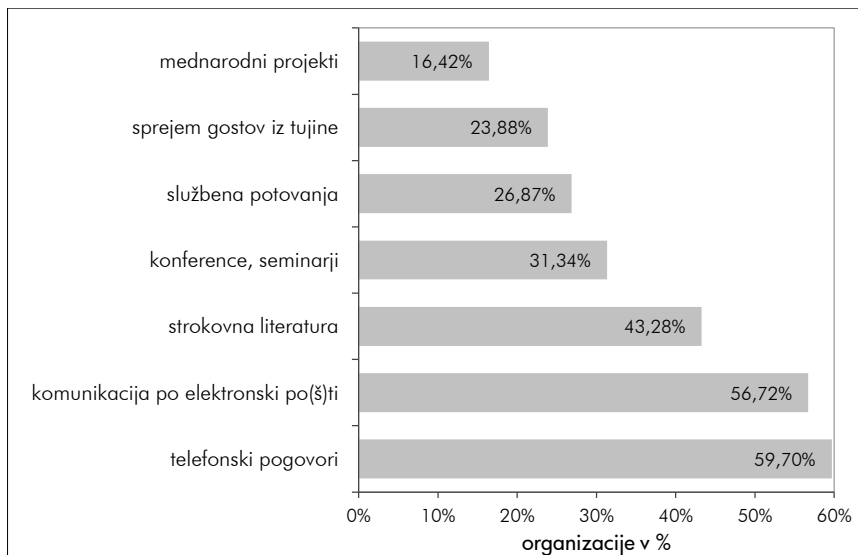


Vir: Anketa, 2009

Z analizo podatkov nismo mogli ugotoviti, ali so se potrebe javnih uslužbencev po znanju tujih jezikov po vstopu Slovenije v EU dejansko povečale. Izvedeli smo le, da je med leti 2006 in 2007 za tretjino več organizacij izobraževalo in usposabljalno svoje zaposlene na področju tujih jezikov kot v obdobju od začetka 2008 do sredine 2009. Glede napovedi do konca 2010 bi se morale njihovo število podvojiti, kar je glede na gospodarsko in finančno situacijo vprašljivo.

Pomenljiv rezultat kaže tudi dejstvo, da polovica respondentov (44 od 103 ali 42,71 %) ni odgovorila na vprašanje glede potreb na posameznih vsebinskih področjih. Tisti, ki so nanj odgovorili (57,25 %), so navajali različna vsebinska področja, ki smo jih zaradi lažje interpretacije združili v naslednje tematske sklope: razpisi EU, zakonodaja EU, mednarodno sodelovanje, pravni jezik, izdajanje odločb tujcem (npr. v zvezi z državljanstvom), splošna komunikacija s tujci, protokol in turizem. Raziskava je pokazala, da zaposleni v javni upravi najpogosteje uporabljajo tuji jezik, ko se prijavljajo na razpise EU (30,5 %), spremljajo evropsko zakonodajo (25,42 %) in v okviru mednarodnega sodelovanja (16,94 %), ko gre za vodenje mednarodne delovne skupine ali komunicirajo s pobratenimi občinami.

Grafikon 4: Potrebe glede na vsebinska področja dela

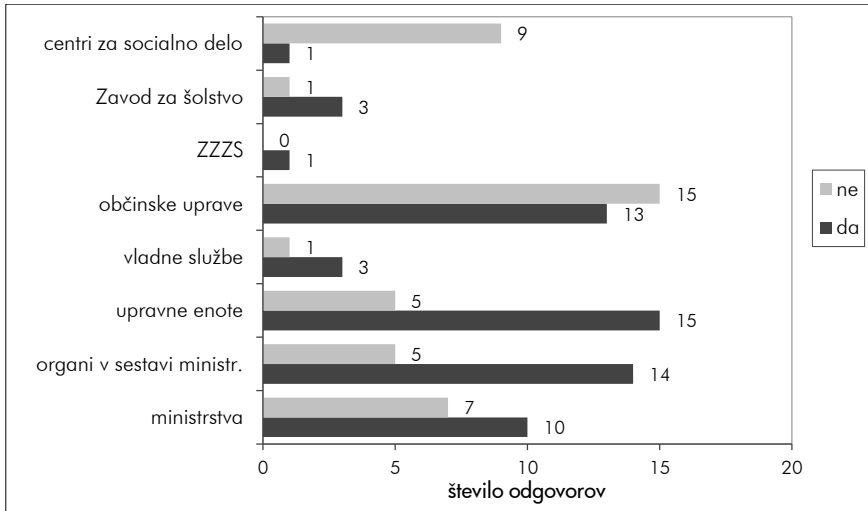


Vir: Anketa, 2009

Rezultati raziskave tudi kažejo, da javni uslužbenci pogosteje potrebujejo znanje tujega jezika s pravnega področja (15,25 %; prim. npr. za italijanščino in madžarščino Šturm et al., 2011) in pri komunikaciji s strankami iz tujine, npr. ko gre za izstavitev odločb v zvezi s pridobitvijo državljanstva ali nakup nepremičnin (13,55 %). Polega tega ga uporabljajo še na področju protokola, turizma, davkov in razvoje upravne stroke. V okviru poslovne komunikacije (grafikon 4) najpogosteje uporabljajo tuji jezik, ko se pogovarjajo po telefonu s tujino (59,70 %), pišejo elektronsko pošto (56,72 %) in prebirajo strokovno literaturo (43,28 %).

Analiza je pokazala (grafikon 5), da dobra polovica respondentov (60 oz. 58,3 %) zaposlenim omogoča izpopolnjevanje in usposabljanje na področju tujih jezikov. Med njimi je največ upravnih enot (15 oz. 75 %), organov v sestavi ministrstev (14 oz. 73,68 %) in ministrstev (10 oz. 66,66 %). Čeprav so rezultati pokazali (gl. grafikon 2), da zaposleni v občinskih upravah pri svojem delu najpogosteje potrebujejo znanje angleščine (85,71 %) in nemščine (75 %), več kot polovica anketiranih občinskih uprav (15 oz. 53,57 %) izobraževanja na področju tujih jezikov zaposlenim ne omogoča.

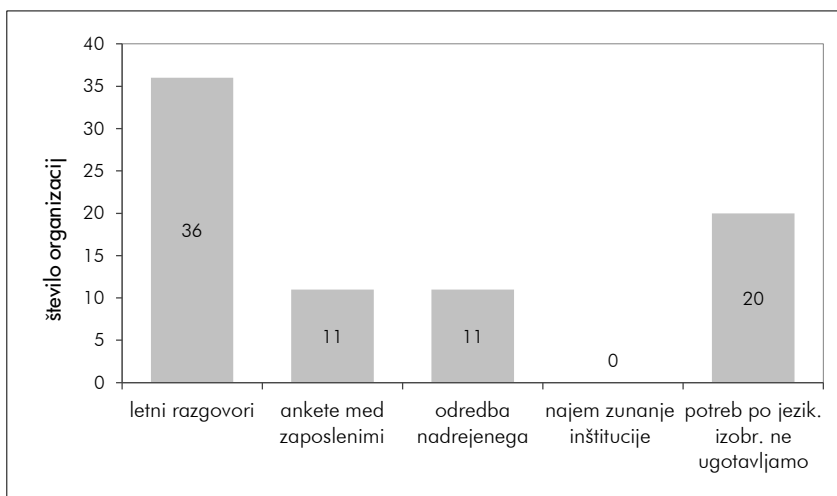
Grafikon 5: Kdo javnim uslužbencem omogoča tujejezikovno izobraževanje?



Vir: Anketa, 2009

Informacije o usposabljanju javnih uslužbencev na področju tujih jezikov zbira le dobra polovica anketirancev, od katerih večina ugotavlja tovrstne potrebe zaposlenih (grafikon 6) na osnovi letnih razgovorov (36 oz. 53,73 %). Manjši delež organizacij (11 oz. 16 %) ugotavlja potrebe zaposlenih po znanju tujih jezikov na osnovi vprašalnikov ali v skladu z odredbo nadrejenih. 30 % organizacij v javni upravi (20), ki so odgovorili na to vprašanje, tovrstnih potreb svojih zaposlenih sploh ne ugotavlja.

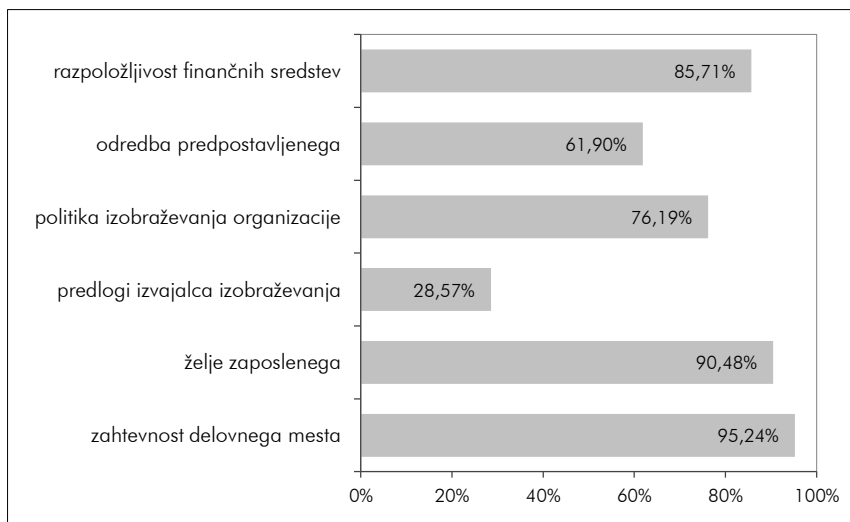
Grafikon 6: Ugotavljanje potreb po tujejezikovnem izobraževanju



Vir: Anketa, 2009

Na načrtovanje tujejezikovnega izobraževanja zaposlenih v javni upravi najbolj vplivajo (grafikon 7) stopnja zahtevnosti delovnega mesta (95,24 %) in njihove želje ter pripravljenost po jezikovnem izpopolnjevanju (90,48 %). Pomemben dejavnik pri odločanju glede izvedbe jezikovnega tečaja za zaposlene predstavljajo tudi finančna sredstva, s katerimi organizacija razpolaga (85,71 %). Jezikovne tečaje za zaposlene izvajajo tudi, vendar redkeje, na osnovi izobraževalne politike organizacije in odredbe predpostavljenega.

Grafikon 7: Načrtovanje tujejezikovnega izobraževanja v javni upravi



Vir: Anketa, 2009

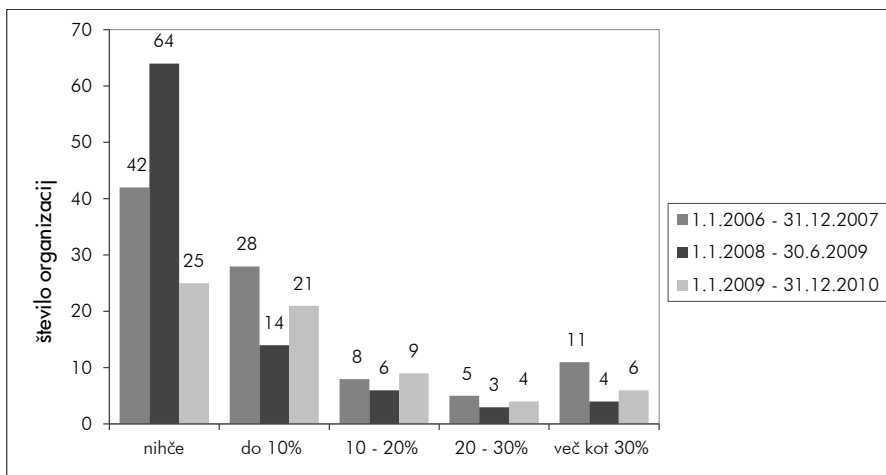
Večina organizacij v javni upravi, ki zaposlenim omogoča izobraževanje na področju tujih jezikov (80,95 %) stroške za tečaje v celoti krije. Manj kot deset odstotkov organizacij zaposlenim povrne le del stroškov, medtem ko enak delež organizacij stroškov tujejezikovnega izobraževanja zaposlenim ne krije. Večina anketirancev je odgovorila, da se potrebe po tujih jezikih in tujejezikovnem izobraževanju v javnem sektorju povečujejo. 27 % organizacij meni, da se te potrebe ne spreminjajo, medtem ko je 3,2 % organizacij prepričana, da se zmanjšujejo.

Med zaposlenimi v javnem sektorju, ki se izobražujejo na področju tujih jezikov, je največ potreb po tečajih splošnega jezika (glede na težavnostne stopnje) in konverzaciji. Specializirane jezikovne tečaje potrebujejo za usvojitev uradniškega jezika, strokovne terminologije s področja davkov, EU predpisov, skladov in razpisov, pravne terminologije, strokovnih

izrazov s področja dela, zaposlovanja, varnosti in zdravja pri delu, pogajanj in priprav na razpise ter dela s strankami iz tujine, npr. pri urejanju matičnih zadev, izdaji vozniških dovoljenj in registraciji vozil – največ iz angleškega (42,86 %), nemškega jezika (23,81 %) ter drugih jezikov kot so madžarščina, hrvaščina in srbščina (19,04 %).

Le tretjina anketiranih organizacij v javni upravi (67 oz. 34,30 %) organizira tečaje tujih jezikov za zaposlene, ki potekajo v večini organizacij (71,4 %) med delovnim časom. Tečaje tujih jezikov izven delovnega časa organizira 28,6 % organizacij.

Grafikon 8: Koliko zaposlenih je vključeno v tujejezikovno izobraževanje?



Vir: Anketa, 2009

Pri odgovoru na vprašanje o številu zaposlenih vključenih v tujejezikovno izobraževanje (grafikon 8) so opazna precejšnja odstopanja med posameznimi obdobji. Med respondenti je največ organizacij, ki v tujejezikovno izobraževanje vključujejo do 10 % zaposlenih. V obdobju od začetka 2006 do konca 2007 je bilo za tretjino več organizacij, ki so omogočile zaposlenim izobraževanje na področju tujih jezikov, kot v času od začetka 2008 do sredine 2009. Razlogi za to so lahko intenzivnejše priprave Slovenije na predsedovanje Sveta EU (od 1. 1. do 30. 6. 2008).

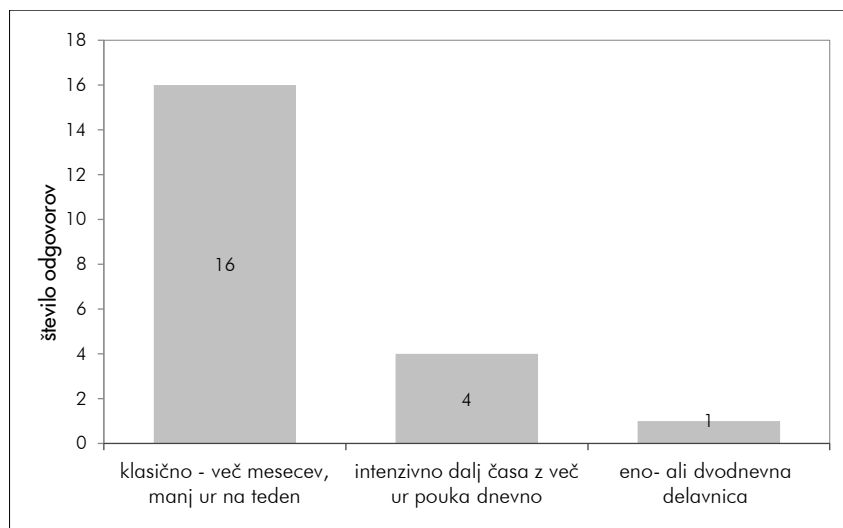
Ugotovili smo, da je povprečno število ur tujejezikovnega izobraževanja na zaposlenega bilo najnižje v obdobju od začetka 2008 do polovice 2009 (38) in za 3 % nižje od povprečja v obdobju od začetka 2006 do konca 2007 (41). Napovedi respondentov glede tujejezikovnega

izobraževanja zaposlenih do konca 2010 so bile precej optimistične¹⁴, čeprav je zaradi poglobitve gospodarske in finančne krize, ki je zajela tudi javni sektor, zelo verjetno, da je tega izobraževanja bilo še manj.

Od 21 anketirancev, ki organizirajo jezikovne tečaje za zaposlene (gl. grafikon 5), je večina (76,20 %) odgovorila, da jezikovni tečaji potekajo v skupinah z več kot 8 udeležencev. V 4 organizacijah (19 %) so skupine manjše in imajo največ do 6 slušateljev. O izobraževanju v skupinah s tremi in manj slušateljev sta poročali le dve organizaciji (9,5 %). Nismo zasledili individualnega pouka, čeprav smo pričakovali, da se za vodilne kadre (npr. vodje in direktorje) izvajajo tečaji po meri, ki so vsebinsko in časovno prilagojeni njihovemu delu.

Zaposleni v večini anketiranih organizacij (16 oz. 76,19 %) obiskujejo tečaje tujih jezikov, ki potekajo več mesecev letno z manj ur na teden. Zaposleni v 19,04 % organizacij (4) imajo intenzivne jezikovne tečaje, ki se izvajajo v daljšem časovnem obdobju in z več ur pouka dnevno. O eno- ali dvodnevni delavnici v tujem jeziku je poročala le ena organizacija.

Grafikon 9: Oblike tujejezikovnega izobraževanja



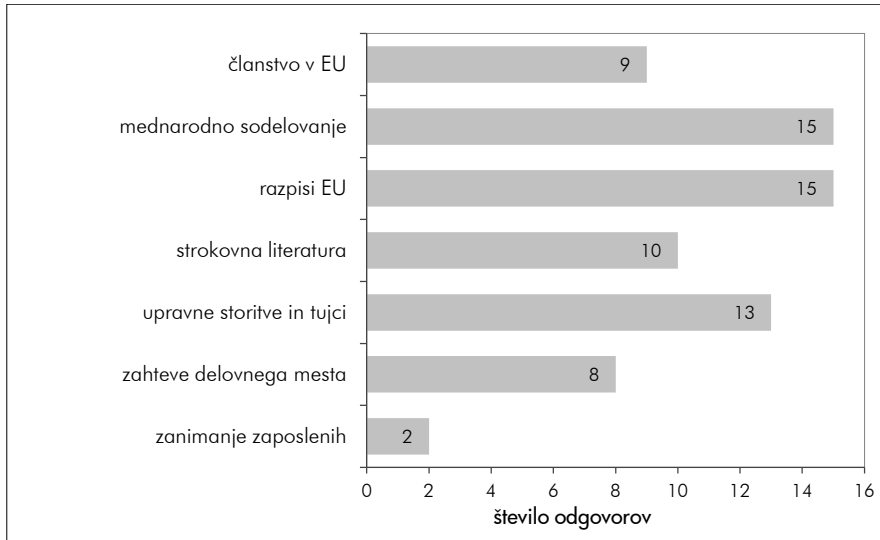
Vir: Anketa, 2009

Od 64 anketirancev (62,13 %), ki so odgovorili na vprašanje o povezavi med potrebami zaposlenih po znanju tujega jezika in izboljšanju kakovosti

¹⁴ Povprečno število ur naj bi se zvišalo na 46.

upravnih postopkov, igra po mnenju večine (78,12 %) znanje tujega jezika pomembno vlogo pri izboljšanju kakovosti storitev. Preostalih 21,87 % meni, da kakovost storitev ni odvisna od znanja tujih jezikov njihovih zaposlenih. Večina med njimi je navedla (prim. Jerovšek & Kovač, 2010), da znanje tujega jezika ni potrebno za večino delovnih mest v javni upravi.

Grafikon 10: Razlogi povečevanja tujejezikovnih potreb



Vir: Anketa, 2009

Med 67 anketiranci je večina prepričana, da so glavni razlogi za povečanje potreb po znanju tujih jezikov (grafikon 10) mednarodno sodelovanje in razpisi EU. Med pomembnimi razlogi so tudi upravne storitve in delo s tujci, ki so se priselili v Slovenijo. 10 % anketirancev meni, da je obvezno branje tuje strokovne literature tudi eden od razlogov za povečane potrebe po tujejezikovnem izobraževanju.

5 Preveritev hipotez

Raziskava na področju tujejezikovnega izobraževanja javnih uslužbencev v slovenskem prostoru je potrdila le eno hipotezo v celoti, večino ostalih pa le delno. Zaradi nizke realizacije raziskovalnega vzorca ene hipoteze ni bilo možno preveriti. Gre za hipotezo, ki se nanaša na razliko v potrebah po znanju tujega jezika v javni upravi med posameznimi statističnimi regijami in organizacijami. Ta primerjava žal ni bila mogoča, ker so trije

javni zavodi (ZZZS, Zavod za šolstvo, CSD) zastopani v raziskovalnem vzorcu s premajhnim številom oz. dva (ZPIZ, ZRSZ) sploh nista zastopana.

Raziskava je delno ovrgla hipotezo, da znanje tujih jezikov (angleščine in nemščine) največ potrebujejo na zunanjem ministrstvu. Znanje obeh jezikov največ potrebujejo zaposleni v skoraj vseh ministrstvih in v organih v njihovi sestavi ter na občinskih upravah in upravnih enotah (predvsem v statističnih regijah v bližini avstrijske meje).

Raziskava je potrdila hipotezo, da javni uslužbenci imajo potrebe po znanju angleškega (83 %) oz. nemškega jezika (68 %) ter hrvaškega oz. srbskega jezika zaradi priseljavanja državljanov z območja nekdanje Jugoslavije. Znanja tujih jezikov ne potrebujejo le vodilni kadri, temveč tudi svetovalci, višji svetovalci, sekretarji in državni sekretarji ter javni uslužbenci pri uradnem delovanju s tujci in zaposleni na področju mednarodnega sodelovanja. Z analizo žal nismo mogli ugotoviti, ali so se potrebe javnih uslužbencev po znanju tujih jezikov po vstopu Slovenije v EU dejansko povečale.

Raziskava je potrdila hipotezo, da so vsebinska področja, kjer so potrebe po učenju tujega jezika največje, povezana s sodelovanjem Slovenije z EU. Zaposleni v javni upravi najpogosteje potrebujejo znanje tujega jezika zaradi prijav na razpise EU, spremljanja evropske zakonodaje in mednarodnega sodelovanja (npr. pri vodenju mednarodnih delovnih skupin ali pri komuniciranju s pobratenimi občinami). Poleg tega javni uslužbenci uporabljajo tuji jezik tudi v drugih situacijah, vendar redkeje: npr. na področju pravnega jezika, davkov in razvoja stroke, pri protokolu ali komunikaciji s strankami iz tujine (ko gre za izstavitev odločb v zvezi s pridobitvijo državljanstva ali nakup nepremičnin) in v turizmu.

Rezultati raziskave so v celoti potrdili hipotezo, da usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev na področju tujih jezikov ni stalno, sistematično in za vse enako. Skoraj polovica anketiranih organizacij v javni upravi tujejezikovnega izobraževanja in usposabljanja zaposlenim sploh ne omogoča, medtem ko tečaje tujih jezikov za javne uslužbence organizira le tretjina anketirancev. Načrtovanje tujejezikovnega izobraževanja za zaposlene je predvsem odvisno od delovnega mesta, želje zaposlenih in razpoložljivosti finančnih sredstev. Na odločitve vplivata tudi politika organizacije na področju (jezikovnega) izobraževanja in odredba predpostavljenega. Skoraj tretjina organizacij potreb zaposlenih po znanju tujih jezikov sploh ne ugotavlja.

Analiza rezultatov je ovrgla hipotezo, da organizacije v javni upravi tečajev tujih jezikov za zaposlene ne financirajo. Velika večina organizacij zaposlenim plača tečaje tujih jezikov v celoti.

Med zaposlenimi v javnem sektorju so največje potrebe po tečajih splošnega jezika po stopnjah in tečajih konverzacije. Specializirane tečaje potrebujejo za usvojitve uradniškega jezika, strokovne terminologije s področja davkov, EU predpisov, skladov in razpisov, pravne terminologije, strokovnih izrazov s področja dela, zaposlovanja, varnosti in zdravja pri delu, pogajanj in priprav na razpise ter dela s strankami iz tujine (pri urejanju matičnih zadev, izdaji voznških dovoljenj in registraciji vozil). Specializirane tečaje angleščine potrebuje skoraj za polovico več organizacij (43 %) kot specializirane tečaje nemščine (24 %).

Zaposleni v večini organizacij, ki omogočajo tujejezikovno izobraževanje, obiskujejo tečaje tujih jezikov več mesecev na leto, ki potekajo le nekaj ur tedensko. Intenzivni tečaji se izvajajo v daljšem časovnem obdobju z več ur pouka dnevno. Eno- ali dvodnevne delavnice v tujem jeziku se skoraj ne izvajajo. V večini organizacij potekajo tečaji tujih jezikov med delovnim časom.

Večina anketirancev je odgovorila, da se potrebe po tujih jezikih in tujejezikovnem izobraževanju v javnem sektorju povečujejo. 27 % organizacij je menilo, da se te potrebe ne spreminjajo, medtem ko je 3,2 % organizacij izrazila prepričanje, da se le-te zmanjšujejo.

6 Zaključek

Slovenska javna uprava je bila ves čas, še posebej pa zadnja leta izpostavljena različnim oblikam tujejezikovnih potreb. Največ njih ima vzrok v zgodovinskih (bivša država), političnih (osamosvojitve) in strukturnih spremembah (EU). Še posebej vpetost v evropske tokove in marsikdaj "življenjska" odvisnost od evropskih direktiv in razpisov vse pomembneje zaznamujeta delovanje javnih uslužbencev. Kljub temu pa je zavedanje o potrebi tujejezikovnega poslovanja v javni upravi razmeroma nizko. Verjetno je s tem povezano tudi dejstvo, ugotovljeno v raziskavi, da ni ozaveščenosti zaposlenih v javni upravi glede pomena in prednosti znanja tujih jezikov pri opravljanju delovnih nalog.

To dejstvo potrjuje ugotovitev, da pri nas v javnosti še vedno prevladuje prepričanje, da znanje tujih jezikov ni ključnega pomena za kakovostno

opravljanje delovnih nalog javnih uslužbencev, ki so večinoma povezane z domačim prebivalstvom. Toda raziskava je pokazala drugačno sliko.

V gospodarstvu se zavedajo pomena tujih jezikov za uspešno komunikacijo in sodelovanje na različnih področjih. Vedno več podjetij si prizadeva izboljšati jezikovno znanje zaposlenih, ker je tesno povezano s sposobnostjo za internacionalizacijo ter je eno od najpomembnejših orodij za doseg pomembnih poslovnih in znanstvenih informacij ter dodatnih finančnih virov (npr. iz evropskih skladov). Tudi Evropska komisija poudarja pomen večjezičnosti za poslovno uspešnost na globalnem trgu. Poleg angleščine, ki je ohranila vlogo vodilnega svetovnega jezika, so še drugi jeziki odločilni za razlikovanje med povprečjem in odličnostjo in prinašajo konkurenčno prednost.

V tem duhu bi tudi država morala ravnati kot gospodaren delodajalec in večjezičnosti pripisati večji pomen. V našem sobivanju z drugimi državami unije znanje tujih jezikov ni le most do drugih evropskih kultur, temveč odpira tudi veliko možnosti za nove poslovne priložnosti za organizacije v javni upravi. Javni uslužbenci ne potrebujejo znanja tujih jezikov le zaradi uspešnega poslovanja s strankami iz tujine, temveč tudi kot pomembno orodje za povezovanje z zunanjimi "trgi" in dobičkonosno poslovanje s pomočjo evropskih projektov.

Margit Horvath se je poleg študija anglistike in germanistike na Filozofski fakulteti v Ljubljani izpopolnjevala na univerzi v Heidelbergu in Gradcu na področju nemščine kot tuji jezik. Leta 2002 je končala na Donavski univerzi v Kremssu magistrski študij s področja ekonomije in menedžmenta "Executive MBA". Njeno raziskovalno delo je usmerjeno na primerjalno analizo nemško-slovenskih besedil na področju ekonomskih in upravnih znanosti in dvig kakovosti poučevanja tujega jezika. Na Fakulteti za upravo je zaposlena kot višja predavateljica za nemški jezik.

Manica Danko je lektorica angleškega strokovnega jezika na Fakulteti za upravo. Magisterij TESOL je zaključila na University of Manchester s tematiko oblikovanja visokošolskih tujejezikovnih učbeniških gradiv. Raziskuje na področju kakovosti poučevanja tujih jezikov in medpredmetnega povezovanja v visokem šolstvu ter je avtorica učbeniških gradiv.

Dr. Polonca Kovač je raziskovalka in visokošolska učiteljica na področjih pravne ureditve in reform javne uprave ter upravnega procesnega prava. Doktorirala je leta 2005 na Pravni fakulteti v Ljubljani. Je (so)avtorica in urednica vrste monografij (npr. Presoja učinkov regulacije 2009, Upravni postopek in upravni spor, 2010, Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011) in prispevkov v periodiki ter na znanstvenih in strokovnih konferencah doma in v tujini.

Dr. Janez Stare je zaposlen kot docent za področje organizacije javnega sektorja na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Poleg nosilstva predmetov na 1. in 2. stopnji študija opravlja tudi dela in naloge prodekana za študijske zadeve ter predstojnika katedre za organizacijo in informatiko. Težišče njegovega raziskovalnega, pedagoškega in svetovalnega dela je povezano z vodenjem, ravnanjem z ljudmi in organiziranjem. Svoje strokovno znanje je izpopolnjeval doma in na uglednih institucijah v tujini. Kot vodja ali sodelavec sodeluje v različnih projektih ter na strokovnih in znanstvenih srečanjih. Od leta 2011 je predsednik Uradniškega sveta.

Literatura in viri

- Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK), Österreich, Schlick, Klaus, Diskussionsforum 4, (2010). Mobilität und Fremdsprachen in einem europäischen Bildungsraum ohne Grenzen, 1–15. Pridobljeno 30. 1. 2012, s <http://www.bmukk.gv.at/medienpool/8169/Forum4.pdf>.
- Čebtron, N. (1998). Status quo of ESP at the tertiary education level in Slovenia – a focus on the University of Ljubljana. V: Čebtron, N. (ur.). *New challenges in teaching ESP in Slovenia / IATEFL Slovenia, 1st National ESP Conference (23–31)*, Portorož, 11–13 June 1998.
- Danko, M., Stare, J. & Horvath, M. (2009). Analiza in ugotavljanje potreb študentov in diplomantov Fakultete za upravo (FU/VUŠ) na področju jezikovnega izobraževanja oz. pri predmetih angleški in nemški jezik.
- Djurić, M. (1999). Kako lahko preoblikujemo tradicijo ESP/EAP v Sloveniji. *Vestnik* 33(1–2), 7–22.
- Djurić, M. et al. (2008). Tuji jeziki stroke v slovenskem visokem šolstvu: poimenovanje, ravni, obseg, cilji in učna gradiva. V: Skela, J. (ur.). *Učenje in poučevanje tujih jezikov na Slovenskem (523–525)*. Ljubljana: Tangram.
- EC.EUROPA (2009). Languages of Europe. Pridobljeno 30. 8. 2009, s http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/doc135_en.htm.
- Education and Training 2020 (ET 2020). The Council of Europe, (2009). Pridobljeno 30. 1. 2012, s http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11086_en.htm.
- Erbič D. (2008): Jezikovna ureditev Evropske unije in posledice članstva v EU za slovenski jezik. V: Ivšek, M. (ur.) Jeziki v izobraževanju. Zbornik prispevkov konference (107–110), Ljubljana, 25.–26. septembra 2008. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo.
- Goethe Institut (GI) Ljubljana, (2009). Razlogi za učenje nemščine, pogovor s Hansom-Jürgenom Krumm. Pridobljeno 24. 1. 2012, s http://www.goethe.de/ins/si/lju/lhr/lju_lhr_gruende/sl4568512.htm.
- Goethe-Institut (GI). Der gemeinsame Europäische Referenzrahmen in seinem politischen und bildungspolitischen Kontext, Was bedeutete Mehrsprachigkeit? Pridobljeno 24. 1. 2012, s <http://www.goethe.de/z/50/commeuro/>.
- Grmek, A. & Rejec, S. (2005). Nemščina v slovenskem visokošolskem prostoru. Pridobljeno 3. 8. 2009, s http://www2.arnes.si/~sdunj1/SCHAUREIN_18_povzetki.pdf.
- Horvath, M. (2008). Studienbegleitender Deutschunterricht in Slowenien. V: Lévy-Hillerich, D. & Serena, S. (ur.). *Studienbegleitender Deutschunterricht in Europa. Rückblick und Ausblick: Versuch einer Standortbestimmung (372–414)*, Roma: Lingue d'Europa e del Mediterraneo, Aracne Editrice (izdano 2009).
- Jakoš, Z. (2007). The role of ESP in the newly developed Bologna study programmes at Slovene faculties. In Graf, E.-M. & James Allen (ur.). *English studies in flux (149–157)*. Tübingen: Gunter Narr Verlag.

Margit Horvath, Manica Danko, Polonca Kovač, Janez Stare
Tujejezikovno izobraževanje – analiza potreb in praks
tujejezikovnega izobraževanja v slovenski javni upravi

- Jerovšek, T. & Kovač, P. (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jurković, V. et al. (2008). Status učitelja tujega jezika stroke v visokem šolstvu. V: *Inter alia, zbornik prispevkov s posveta SDUTSJ* (23. 11. 2007).
- Jurković, V. & Djurić, M. (2008): Tuji jeziki stroke v slovenskem visokem šolstvu. V: Ivšek, M. (ur.). *Jeziki v izobraževanju. Zbornik prispevkov konference* (215–222), Ljubljana, 25.–26. September 2008. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.
- Komac, M. (2007). *Priseljenci, Študije o priseljevanju in vključevanju v slovensko družbo*. Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Kovač, P., Rakar, I. & Remic, M. (2012): *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP, 2. del – vprašanja iz prakse z odgovori, sodno prakso in uvodno študijo* (v tisku). Ljubljana: Uradni list RS.
- Ministrstvo Republike Slovenije za šolstvo in šport (MSS), Skupni evropski jezikovni okvir: učenje, poučevanje, ocenjevanje, (2011). Pridobljeno 24. 1. 2012, s http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/razvoj_solstva/Jeziki/Publikacija_SEJO_komplet.pdf.
- Nancy Declaration. Multilingual Universities for a Multilingual Europe Open to the World, (2006). Pridobljeno 30. 1. 2012, s http://www.campuseuropae.org/en/support/docs/langlearning/enlu_nancy_declaration.pdf.
- Pregled posledic odsotnosti skladne tujejezikovne politike na vseh ravneh izobraževanja v RS ter predlogi za izboljšavo ugotovljenega stanja. Pridobljeno 16. 1. 2012, s http://www.sdutsj.edus.si/tujejezikovna_politika.html.
- Statistični urad Republike Slovenije (2011). *Selitveno gibanje, 2009, končni podatki*. Pridobljeno 24. 1. 2012, s http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3362.
- Stare, J. (2007). Rezultat dela na projektu v okviru ciljno raziskovalnega programa (CRP) »Konkurenčnost Slovenije 2006–2013«, Naslov projekta: Določitev kompetenc zaposlenih v javni upravi. Pridobljeno 24. 1. 2012, s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/dolocitev_kompetenc_zaposlenih_v_javni_upravi.pdf.
- Šturm, L. (ur.) et al. (2011). *Komentar Ustave Republike Slovenije – dopolnitev A*. Brdo: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Svetličič, M. (2011a). Kompetence za ekonomsko diplomacijo in mednarodno poslovanje; konvergenca ali divergenca? *Uprava* 9(1), 123–141.
- Svetličič, M. (2011b). Diplomacija in mednarodno poslovanje v 21. stoletju: komplementarnost ali nadomestnost. *Teorija in praksa* 48(3), 604–627.
- Svetlin-Gvardjančič, P. et. al (2009). Strani jezik struke u bolonjskom procesu: status predmeta in organizacija nastave. (str. 721–735). V: Vučo, J., Ignjačević, A. & Mirić, M.(ur.). *Jezik struke: Teorija i praksa*. Zbornik radova. Univerzitet u Beogradu.
- Ustava RS, Ur. l. RS, št. 33/91-1, 42/97, 66/04.

- Verlič Christensen, B. (2000). Migracijska politika Evropske skupnosti in Slovenija. *Teorija in praksa* 37(6), 1117–1131. Pridobljeno 30. 8. 2009, s <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20006verlicchristensen.PDF>.
- Zakon o javni rabi slovenščine Ur. l. RS, št. 86/04.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 80/99 in nasl.
- Zavašnik, M. (2006). Analiza potreb učiteljev angleškega strokovnega jezika z vidika njihovih specifičnih sposobnosti v okviru usposabljanja in izpopolnjevanja. *Neobjavljen doktorat*. Ljubljana: Filozofska fakulteta.

Fremdsprachenausbildung – Bedarfs- und Erfahrungsanalyse der Fremdsprachenausbildung in der slowenischen öffentlichen Verwaltung

UDK: 37:81'243:35(497.4)

Margit Horvath

Universität Ljubljana, Fakultät für Verwaltungswissenschaften
margith.horvath@fu.uni-lj.si

Manica Danko

Universität Ljubljana, Fakultät für Verwaltungswissenschaften
manica.danko@fu.uni-lj.si

Polonca Kovač

Universität Ljubljana, Fakultät für Verwaltungswissenschaften
polona.kovac@fu.uni-lj.si

Janez Stare

Universität Ljubljana, Fakultät für Verwaltungswissenschaften
janez.stare@fu.uni-lj.si

AUSZUG

Während der Bedarf an Fremdsprachenausbildung und Selbststudium in der Privatwirtschaft fast ein Muss ist, ist die Situation in der öffentlichen Verwaltung verhältnismäßig unbekannt. Mit Hilfe der Forschung verschiedener Meinungen und Erfahrungen, wollten wir den Bedarf der Verwaltungsangestellten an Fremdsprachenkenntnissen und Sprachenkompetenzen (Schreiben, Sprechen, Hören und Lesen) am Arbeitsplatz überprüfen. Die Bedarfs- und Erfahrungsanalyse der slowenischen öffentlichen Verwaltung im Bereich

Horvat, M., Danko, M., Kovač, P. & Stare, J. (2012). Fremdsprachenausbildung – Bedarfs- und Erfahrungsanalyse der Fremdsprachenausbildung in der slowenischen öffentlichen Verwaltung. *Uprava* X(1), 105–143.

der Fremdsprachenausbildung zeigte, dass Verwaltungsangestellte Kenntnisse der englischen (83%) und deutschen Sprache (68%) benötigen, während der Bedarf an Kenntnissen der französischen Sprache trotz der engeren internationalen Zusammenarbeit der slowenischen öffentlichen Dienste mit den EU-Institutionen um gut ein Viertel (26,22%) niedriger ist als an der kroatischen und serbischen Sprache, die wegen der Einwanderung der Staatsbürger aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien in gut der Hälfte der befragten Organisationen benötigt werden. Der Bedarf an Fremdsprachenkenntnissen ist an verschiedenen Arbeitsplätzen vorhanden: die Fremdsprachenkenntnisse benötigen sowohl leitende Verwaltungsangestellte als auch Berater, (Staats-)Sekretären, Beamten, die für Ausländer und internationale Zusammenarbeit verantwortlich sind. Der größte Bedarf am Fremdsprachenerwerb steht im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit Sloweniens mit der EU (Angestellte der öffentlichen Verwaltung benötigen Fremdsprachen am häufigsten für die Teilnahme an den EU-Ausschreibungen), der Verfolgung der europäischen Gesetzgebung und der internationalen Zusammenarbeit (z.B. bei der Leitung von internationalen Arbeitsgruppen oder bei der Kommunikation mit benachbarten Gemeinden). Der Bedarf an Fremdsprachenkenntnissen ist geringer im Bereich der Rechtspflege, Steuern, Sachgebiet- und Protokollentwicklung und der Kommunikation mit den Kunden aus dem Ausland.

*Schlüsselbegriffe: Fremdsprachen, Fremdsprachenausbildung,
Verwaltungsangestellte, Fremdsprachenbedarf*

JEL: I00, I121, Z00

1 Einleitung

Die Kenntnisse der slowenischen und anderen Fremdsprachen sowie deren Bedarfsermittlung in der öffentlichen Verwaltung, werden wegen der Umwandlung der slowenischen öffentlichen Verwaltung und der Integration in das europäische Verwaltungssystem, immer wichtiger. Der Artikel 61 der Verfassung der Republik Slowenien legt fest, dass »jedem das Recht zusteht, seine National- und Volkszugehörigkeit frei zu bekennen, seine Kultur zu pflegen und seine Sprache und Schrift zu gebrauchen«¹. Der Fremdsprachengebrauch ist bei der Ausübung amtlicher Tätigkeiten dann erlaubt, wenn im Verfahren vor den Staatsbehörden und

¹ Einen solchen rechtlichen Rahmen bestätigte auch das Gesetz über den Gebrauch der slowenischen Sprache, das in der öffentlichen Verwaltung außer dem Gebrauch des Slowenischen als Amtssprache, auch den Gebrauch des Ungarischen und Italienischen auf den Gebieten der Minderheiten (Artikel 3) sowie anderer Fremdsprachen bei amtlichen Tätigkeiten (Artikel 5), internationaler Zusammenarbeit (Artikel 6) und Kundenkontakten auf geschäftlicher Ebene (Artikel 14) vorsieht.

Behörden der lokalen Selbstverwaltung, Ausführenden der öffentlichen Dienste und Trägern der öffentlichen Befugnisse, ausländische juristische Personen sind. In diesem Fall kann außer dem Slowenischen auch eine Fremdsprache rechtmäßig verwendet werden. Die ungarische und italienische Sprache haben wegen der Verfassungskautelen der geschützten nationalen Minderheiten Sonderschutz (mehr in Šturm et al., 2011), obwohl in Slowenien die Zahl der Einwohner, die Ungarisch und Italienisch sprechen, relativ gering ist. Das geht auch aus der vorliegenden Analyse hervor, da die Fremdsprachenausbildung auf den Gemeindegebieten, wo die beiden Sprachen Amtssprachen sind (siehe Jerovšek & Kovač, S. 101–104), sich vom Bedarf anderswo nicht wesentlich unterscheidet. Die Fremdsprache wird auch bei der internationalen Zusammenarbeit öffentlicher Dienste sowie bei einigen anderen ähnlichen Formen verwendet, wenn das im Regionalgesetz besonders festliegt. Bei Kundenkontakten zwischen Rechtspersonen auf geschäftlicher Ebene in der Republik Slowenien, wird der Gebrauch der Fremdsprache erlaubt, wenn Angestellte im öffentlichen Dienst mit den Kunden aus dem Ausland in Kontakt kommen bzw. ihre Arbeit mit Ausländern zusammenhängt.

Die Unterstützung der Sprachenvielfalt ist einer der Grundsätze der EU-Arbeitsweise. Die Anzahl der Amtssprachen der EU stieg durch die Erweiterungen 2004 und 2007 von 11 auf 23². In Übereinstimmung mit der Sprachenpolitik fordert die EU, dass ihre Gesetzgebung in allen Amtssprachen zur Verfügung steht und somit allen Bürgern zugänglich ist. Das bedeutet, dass sich Vertreter der erwähnten Amtssprachen bei offiziellen Tagungen in den EU-Institutionen in ihrer Sprache verständigen können und in ihre Sprache auch alle Rechtsakte und das Amtsblatt übersetzt werden sollten. Trotzdem wird wegen Zeitnot und zu hoher Kosten nur eine geringe Zahl der offiziellen Dokumente in alle Amtssprachen übersetzt. Diese werden hauptsächlich in jene Sprachen übersetzt, in denen die Kommunikation meistens abläuft, z.B. in der Europäischen Kommission in die englische, französische und deutsche Sprache. Das Europäische Parlament gewährleistet Übersetzungen in die drei o.g. Sprachen, während die Dokumente in andere Amtssprachen nur nach Bedarf der Abgeordneten übersetzt werden.

² Englisch, Bulgarisch, Tschechisch, Dänisch, Estnisch, Finnisch, Französisch, Griechisch, Irisch, Italienisch, Lettisch, Litauisch, Ungarisch, Maltesisch, Deutsch, Holländisch, Polnisch, Portugiesisch, Rumänisch, Slowakisch, Slowenisch, Spanisch und Schwedisch.

Mit der EU-Mitgliedschaft übernahm Slowenien die Grundsätze, dass Bürger aus den EU-Mitgliedsländern keine Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis brauchen (Verlič Christensen, 2000, S. 1127). Das bedeutet, dass wir als gleichberechtigtes Mitglied das Prinzip der Menschenrechte im Zusammenhang mit der Freizügigkeit innerhalb des Gebietes der EU-Länder beachten müssen. Darüber hinaus kann sich jeder EU-Bürger in jedem beliebigen Mitgliedsland in seiner eigenen Sprache bzw. irgendeiner anderen Amtssprache der EU verständigen (EC.Europa, 2009).

Nach den Angaben des Statistischen Amtes der Republik Slowenien aus dem Bericht über die Umzugsbewegungen nahm seit dem Jahr 2000 die Zahl der zu uns eingewanderten Ausländer jährlich ständig zu, besonders nach dem Jahr 2004 als sich die Zahl jährlich in der Regel um 50% erhöhte. Nach dem Jahr 2008 nahm die Zahl im Vergleich zu den vergangenen Jahren allmählich ab. Im Jahr 2009 wanderten nach Slowenien 30.296 Einwohner ein (das ist etwas weniger als 2008), davon 27.393 ausländische und 2.903 slowenische Staatsbürger. Der Grund dafür lag in der Krise im Baugewerbe, in dem in den vorigen Jahren die höchste Zahl der zu uns eingewanderten ausländischen Staatsbürger angestellt war.

Unter den ausländischen Staatsbürgern, die zu uns im Jahr 2009 eingewandert sind, waren vor allem Staatsbürger aus Bosnien und Herzegowina (und zwar 12.900 bzw. 47% von allen eingewanderten Ausländern). Die zweitgrößte Gruppe darunter waren die Staatsbürger aus Kosovo (fast 3.600 bzw. 13,1% aller eingewanderten Ausländer). Die Staatsbürger dieses neuen Staates, der im Jahr 2008 gegründet worden ist, wurden in den Angaben aus den vergangenen Jahren als serbische Staatsbürger berücksichtigt. In Folge der Unabhängigkeit des Kosovo im Jahr 2009 sank entsprechend die Zahl der eingewanderten Staatsbürger aus Serbien, die noch im Jahr 2008 die zweitgrößte Gruppe der eingewanderten Ausländer waren. Im Jahr 2009 wanderten so nach Slowenien etwas mehr als 2.900 Staatsbürger aus Serbien ein³. Unter den eingewanderten Ausländern gab es im Jahr 2009 1.881, das ist um 9%

³ Unter den Ausländern, die nach Slowenien eingewandert sind, gab es im Jahr 2007 85,4% der Staatsbürger aus Ländern aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien: vor allem aus Bosnien und Herzegowina (12.479), Serbien (6.368) und Mazedonien (3.163).

weniger als im Jahr 2008. Darunter war die Mehrzahl aus Bulgarien (539), Italien (271) und der Slowakei (208) (Statistisches Amt, 2011).

Der Bedarf an der Fremdsprachenausbildung in Slowenien kam in der Vergangenheit am häufigsten aufgrund einiger allgemeiner Migrationseigenschaften Sloweniens zum Ausdruck. Slowenien galt schon 30 Jahren vor seiner Unabhängigkeit als wichtiges Einwanderungsgebiet des ehemaligen Jugoslawien. Diese Rolle bewahrte es auch nach dem Umbruchjahr 1991. Seit der Unabhängigkeit gehören zu den zahlreichsten Einwanderern ausländische Staatsbürger aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien, besonders aus Bosnien und Herzegowina. Denen folgen in unterschiedlicher Reihenfolge und vom Jahrgang abhängig die Staatsbürger aus dem ehemaligen Serbien und Montenegro, Kroatien und Mazedonien. Zwischen den Jahren 1996 und 2006 ging der Anteil der Staatsangehörigen aus dem ehemaligen Jugoslawien um 5,5 Prozent auf Kosten von den EU-Bürgern und Nachfolgern der Sowjetunion zurück. Im Mai 2006 nahm Slowenien die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Bürger aus allen Ländern der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums in Anspruch. Der größte Teil der Einwanderer kam zu uns, um eine Beschäftigung oder Saisonarbeit zu finden, darunter gab es am meisten Männer. Slowenien wurde Anfang der 90-er Jahre, ähnlich wie andere Länder am westlichen Rand der damaligen EU, zu einem wichtigen Durchgangsstaat. Dabei spielte seine bereits traditionelle Verbindungslage zwischen den Balkanstaaten und dem Mittel- bzw. Westeuropa die entscheidende Rolle (Komac, 2007, Seiten 464–467).

Der Beitrag behandelt die Bedarfs- und Erfahrungsanalyse der Fremdsprachenausbildung (der Angestellten in der öffentlichen Verwaltung) mit der Absicht dieses Gebiet zu erforschen und die Art und Stärke des Einzelbedarfs zu definieren.

2 Öffentliche Verwaltung und Fremdsprachenpraxis

Um sich ein besseres Verständnis für den Sprachbedarf zu verschaffen, können verschiedene Aktivitäten bzw. Gründe für den Fremdsprachenbedarf bestimmt werden. Am häufigsten kommen sie beispielsweise durch touristische, geschäftliche, forschungsbezogene (Immobilien-eigentum, Sorgerecht, Pflugschaft, ...) oder arbeitsbezogene Tätigkeiten (grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung mit eingewiesenen

Arbeitern, Saisonarbeit, ...) zum Ausdruck. Sie dauern unterschiedlich lang, was auch die Aktivitäten der Ausländer bzw. ihre Kontakte zu unseren Behörden wesentlich beeinflusst. Während seines Aufenthalts in Slowenien kann ein Ausländer z.B. bei der Verwaltungsbehörde Verwaltungsangelegenheiten wie Einreise nach Slowenien, Aufenthalt in der Republik Slowenien, Integration, Erledigung der Staatsangehörigkeit und Flüchtlinge und Personen mit vorübergehendem Schutz erledigen. Einer der häufigen Gründe für den Bedarf an Fremdsprachenkenntnissen in der öffentlichen Verwaltung sind Einwanderer. Der Großteil der Einwanderer wanderte wegen einer Anstellung oder Saisonarbeit ein (Komac, 2007, S. 466).

Bei der Kommunikation der Amtspersonen mit den ausländischen Kunden, die weder Slowenisch noch Italienisch oder Ungarisch können, kann es bei der Ausführung und Lösung von Verwaltungsangelegenheiten zu Verständigungsschwierigkeiten kommen, wenn es keinen Angestellten gibt, der die entsprechende Fremdsprache spricht. In solchen Fällen gibt es mehrere Lösungen, die bei der Aufklärung von Missverständnissen wegen der Fremdsprachenhindernisse behilflich sind. Einen ausländischen (fremdsprachigen) Kunden kann eine Person begleiten, die seine Sprache entweder in die slowenische oder jene Sprache übersetzen wird, die die Amtsperson aktiv oder passiv versteht.

Darüber hinaus ist es nicht unbedingt notwendig, dass alle Probleme, die mit den Fremdsprachenkenntnissen zusammenhängen, auf amtliche Angelegenheiten der Angestellten in der öffentlichen Verwaltung in Hinsicht auf Kunden aus dem Ausland zurückzuführen sind. Zu Schwierigkeiten kann es auch kommen, wenn die Verwaltungsangestellten an internationalen Projekten oder EU-Ausschreibungen teilnehmen oder einfach täglich amtliche EU-Dokumente lesen, die in den meisten Fällen in die englische, französische oder deutsche (und sehr selten slowenische) Sprache übersetzt sind.

2.1 Über Kompetenzen der Verwaltungsangestellten im Bereich der internationalen Tätigkeiten

Das Kompetenzmodell für das Management (die Führung) in der Staatsverwaltung⁴ besteht aus sieben Schlüsselkompetenzen⁵, die sich auf drei Ebenen auf leitende Angestellte im öffentlichen Dienst beziehen: Generalsekretäre, Generaldirektoren der Direktionen, Leiter der den Ministerien unterstellten Behörden, Leiter der Regierungsdienste, Leiter der Verwaltungsbehörden (erste Ebene), Sektionsleiter, Leiter der Dienststellen (zweite Ebene), Abteilungs- und Referatsleiter (dritte Ebene). Die Untersuchung ergab (Stare, 2007), dass das Kompetenzprofil der Führung auf allen drei Ebenen Bewertungsmaßstäbe anlegt, die bei allen sieben Schlüsselkompetenzen im Vergleich zu den Führungsbewertungen einiger anderer Modelle verhältnismäßig hoch sind. Unter den erwähnten Kompetenzen stellt die Kommunikation in slowenischer Sprache eine der Dimensionen der "Arbeitsflexibilität" dar. Es geht um die Fähigkeit, die gleiche Sprache wie Kunden zu sprechen und jene Kommunikationswege zu wählen, um die Kundenzustimmung zu erreichen und für sie eine qualitativ hochwertige Dienstleistung zu erbringen.

Wegen der Globalisierung des Geschäftsverkehrs, der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, der Geschwindigkeit des Informationszugangs und der Informationsübertragung spielt die internationale Zusammenarbeit heutzutage eine immer wichtigere Rolle. Die Organisationen in der öffentlichen Verwaltung sind auf diesem Gebiet neuen Herausforderungen gegenübergestellt, für deren Beherrschung die Verwaltungsangestellten andere Kenntnisse und Fertigkeiten von denjenigen brauchen, die ihnen in der einheimischen Umgebung erfolgreiche und hochwertige Tätigkeiten gewährleisten. Darunter sind die Fremdsprachenkenntnisse eine der wichtigen Kompetenzen. Das sind die Soft Skills⁶, die in der heutigen unvorhersehbaren Zeit Erfolg bei

⁴ Vom Gesichtspunkt der öffentlichen Verwaltung stellt die Staatsverwaltung jenes Segment der slowenischen öffentlichen Verwaltung dar, das die Förderung und Erzielung ihrer Effizienz ausschlaggebend beeinflusst.

⁵ Arbeitsflexibilität, Kreativität, Management, Organisationsklima, organisatorische Durchführung, Vernetzung und Beeinflussung, Realisierungsfähigkeiten

⁶ Soft Skills sind persönliche, versteckte, formlose Kenntnisse, verinnerlichte Fähigkeiten, die man durch Erfahrungen und Übung erwirbt. Es geht um die Kommunikations- und Verhandlungsfertigkeiten, Vernetzungs- und Beeinflussungsfähigkeit, Sprachkenntnis der interkulturellen Kommunikation, Verwendung und Geschwindigkeit der Kenntnisanwendung (Svetličič, 2011a, S. 125–126).

der Zusammenarbeit (besonders kleiner Staaten) auf dem internationalen Markt ermöglichen. Während die Hard Skills (formelle Ausbildung) dem breiteren Kreis immer zugänglicher werden, machen die Soft Skills den Unterschied zwischen den Leuten, die nur Wissen haben und denjenigen, die ihre Kenntnisse verwenden und durchsetzen und dazu fähig sind, sie auch erfolgreich zum Ausdruck zu bringen (Svetličič, 2011a, S. 123–130). Besonders wichtig sind die Verhandlungsfähigkeiten, weil zwischen den Firmen und Regierungen Machtverhältnisse, Kompromisse, Zusammenarbeit und Wettbewerbsfähigkeit herrschen, die die Verhandlungen beeinflussen (Svetličič, 2011b, S. 61). Die Analyse der slowenischen Ratspräsidentschaft ergab deutlichen Mangel an den Soft Skills, wie Englischkenntnisse, Rhetorik, Kontaktaufnahme und Gruppenarbeit (Svetličič & Krajnc, 2009 in Svetličič, 2011a, S. 130).

Die Verwaltungsangestellten, die bei der internationalen Zusammenarbeit tätig sind, sind wie Wirtschaftsdiplomaten, die bei der bilateralen, regionalen und multilateralen Durchsetzung von Wirtschaftsinteressen eine immer wichtigere Rolle spielen, um nationale Interessen zu maximieren bzw. den Bevölkerungswohlstand zu steigern. Um entsprechende Informationen zu bekommen, sind außer interdisziplinären Fachkenntnissen auch Kommunikationsfähigkeiten in der Fremdsprache nötig. Svetličič, (2011a, S. 124) stellt fest, dass die erfolgreiche Kommunikation in der Fremdsprache ein unmittelbarer Wettbewerbsvorteil ist, besonders im Kontakt mit Kulturen, die einen großen Wert auf ihre Identität legen. Schon die Grundkenntnisse in der Sprache der Einheimischen können die Tür zur Geschäftstätigkeit öffnen, oder wenigstens ihre Entwicklung auslösen bzw. beschleunigen und dadurch zur Stärkung der Wettbewerbsvorteile beitragen. Die Beherrschung interkultureller Unterschiede wird zu einer der wichtigsten Internationalisierungskompetenzen (Svetličič, 2011b, S. 618).

2.2 Ist-Zustandsaufnahme der Fremdsprachenausbildung in Slowenien

In den letzten Jahren wurden in Slowenien im Bereich des Fachfremdsprachenunterrichts im Rahmen der Hochschulprogramme mehrere Untersuchungen durchgeführt, die sich mit den folgenden Themen befassten: deutsche Sprache als Lehrfach an der Universität Maribor, Universität Ljubljana und Universität Primorska (Grmek & Rejec, 2005), Rolle der englischen Fachsprache in den umgestalteten

Bologna-Studiengängen (Jakoš, 2007), Lage des Fachfremdsprachenunterrichts und der Fachfremdsprachlektoren im slowenischen Hochschulwesen (Jurković, Djurić & Godnič-Vičič 2007 und 2008), Status der Fach-fremdsprachen innerhalb der zur Anpassung an die Bologna-Richtlinien umstrukturierten Programme in Slowenien (Svetlin-Gvardjančič, 2008) und studienbegleitender Deutschunterricht im Rahmen der Bologna-Reform in Slowenien (Horvath, 2008). Ende des vorigen Jahrhunderts beschäftigten sich noch zwei Studien mit der Lage der englischen Sprache an den Mitgliedsinstitutionen der Universität in Ljubljana (Čebon, 1998) und dem Inhalt der Programme für den Fachfremdsprachenunterricht innerhalb verschiedener Diplomstudienrichtungen in Slowenien (Djurić, 1999). Im Jahr 2008 wurde innerhalb des Slowenischen Fachfremdsprachenlehrervereins (SDUTSJ⁷) die Gruppe zur Bildung der Fremdsprachenpolitik in Slowenien gegründet, die einen Bericht über den Fremdsprachenunterricht auf allen Niveaus in Slowenien vorbereitete⁸.

2.2.1 Fremdsprachenunterricht an Grund- und Mittelschulen

Das slowenische Erziehungs- und Ausbildungssystem sieht die erste Fremdsprache erst in der 4. Klasse der Grundschule vor. Deshalb bieten viele Grundschulen im ersten Erziehungs- und Ausbildungsabschnitt Fremdsprachenkurse in eigener Regie an, die von den Eltern entweder ganz oder wenigstens zum Teil finanziert werden müssen. Das bedeutet, dass einige Kinder abgesehen von ihren Wünschen, Fähigkeiten und Ambitionen, wegen ihrem sozialen Status diskriminiert sind. Deswegen entsteht immer wieder das bekannte Problem der s.g. "ewigen Anfänger", die bis Ende der Grundschulausbildung bis zu viermal dieselbe Fremdsprachenstufe lernen, ungeachtet davon wie geschickt sie darin schon sind. Der Fremdsprachenunterricht in der Grundschule ist nicht genug auf die Sprachanwendung ausgerichtet und das Konzept der externen Prüfung ist zu sehr auf die statistischen Sprachkenntnisse und nicht auf ihre Anwendung konzentriert. Zu große Gruppen ermöglichen keine innere Binnendifferenzierung.

⁷ Slovensko društvo učiteljev tujega strokovnega jezika

⁸ Der Artikel der Gruppe für die Fremdsprachenpolitik beim SDUTSJ unter dem Titel »Überblick der Folgen von der Abwesenheit der Fremdsprachenpolitik auf allen Ausbildungsniveaus in der Republik Slowenien und Verbesserungsvorschläge des Ist-Zustandes«, zugänglich auf http://www.sdutsj.edus.si/tujejezikovna_politika.html, (16. 1. 2012).

Bei dem Fremdsprachenunterricht im Sekundärschulbereich kommen oft ähnliche Schwierigkeiten wie im Grundschulbereich zum Ausdruck. Einige Mittelschüler fangen wieder an, die zweite Fremdsprache mit den Anfängern zu lernen, weil einige Mittelschulen keine Gruppen für Fortgeschrittene haben. Seitdem die Reform der Berufs- und fachbezogenen Ausbildung in Kraft getreten ist, hat die Mehrheit der drei- und vierjährigen Mittelschulprogrammen nur noch eine Fremdsprache als Pflichtfach, während nur wenige Mittelschüler die Möglichkeit haben, eine zweite Fremdsprache im beschränkten Umfang zu wählen. Die zweite Fremdsprache ist nur noch in einigen fachbezogenen Programmen notwendig. Sogar an Gymnasien mit ausreichender Schülerzahl ist die Möglichkeit der Fremdsprachwahl aus Organisations-, Finanz- und Personalgründen begrenzt.

2.2.2 Fremdsprachenunterricht an Universitäten

Auch beim Fremdsprachenunterricht an Universitäten treten verschiedene Problemen auf. Die Fremdsprachen werden in den Studiengängen im unterschiedlichen Umfang von Leistungspunkten (zwischen 3 und 14) und mit sehr unterschiedlichem Verhältnis zwischen Lehrstunden und individueller Arbeit angeboten. Auffallend ist der Mangel an Richtlinien für die Inhaltserstellung, was zur Folge hat, dass die Lernplanerstellung beliebig ist. In den meisten Lernplänen werden das Ausgangs- und Abschlussniveau der Fremdsprachenkenntnisse gemäß dem Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GeR) nicht definiert. Außerdem kommt es vor, dass Fremdsprachen in die Studiengänge beliebig eingeschlossen werden, d.h. aufgrund der Leistungspunkte, die in den einzelnen Semestern/Jahrgängen verfügbar oder übriggeblieben sind. Ein weiteres Problem stellt der Verlust der Fachfremdsprache in einigen Bologna-Programmen im Vergleich zu den "alten" Hochschulprogrammen dar, sowie die Tatsache, dass es recht viele Studiengänge der Bachelor-Ebene ohne Fremdsprachen gibt.

An den meisten Fakultäten kann man zwischen zwei Fremdsprachen (Englisch und Deutsch) wählen und an einigen wird nur Englisch angeboten. Selten findet man Hochschuleinrichtungen mit drei Fremdsprachen. In der Regel wird die Fremdsprache als Pflichtfach angeboten, und zwar in den meisten Bologna-Studiengängen nur am Anfang des Studiums (normalerweise in dem 1. Jahrgang), oder noch schlimmer erst im dritten oder vierten Jahrgang der Bachelor-Ebene bzw.

im 2. Jahrgang der Magister-Ebene, wodurch die Kontinuität der Fremdsprachenausbildung unterbrochen wird. Aufgrund der Bologna-Richtlinien kam es nicht zur Erhöhung der Kontaktstundenzahl. Im Rahmen einiger umgesetzter Studiengänge blieb die Zahl der Lehrstunden unverändert, während sie bei den meisten Studiengängen um 25% abnahm, in einigen Fällen sogar um 65%. Die Fremdsprache ist stellenweise auch ein Wahlfach, das manchmal bei nicht ausreichender Teilnehmerzahl nicht durchgeführt wird. Die Mindestteilnehmerzahl steht nicht genau fest. So sieht das Angebot (Hochschulfremdsprachenunterricht) groß aus, obwohl seine Durchführung öfters fraglich ist. Obwohl in bestimmten Regionen Englisch weniger in Betracht kommt als andere Fremdsprachen, ist das Bewusstseinsniveau über die Vorteile einer zweiten Fremdsprache zu niedrig.

Damit die Bologna-Richtlinien berücksichtigt werden können, ist die Änderung des Inhaltes der Fachfremdsprachenausbildung dringend erforderlich. Obwohl einige Änderungen negativ sind, wie z.B. Weglassung von thematischen Zusammenhängen aufgrund einer geringeren Zahl von Kontaktstunden, kann das auch eine Gelegenheit zur Qualitätssteigerung des Fremdsprachenunterrichts sein (z.B. Lerninhaltsauswahl in der Zusammenarbeit mit den Dozenten anderer Studienfächer, Vorbereitung der Aufgaben im Rahmen von e-Schulungen, um autonomes Lernen auf dem Gebiet des Hör-, Leseverstehens und Schreibens zu fördern, Einleitung der Fallbeispiele und des interkulturellen Lernens).

An Universitäten sind das Ausgangs- und Abschlussniveau der Fremdsprachenkenntnisse nicht definiert, so dass die Gruppen oft heterogen sind und die Prüfungskriterien von den einzelnen Lehrern abhängen. Nach den Einschulungsdaten sind die Gruppen im Durchschnitt aus 30 bis 50 Studierenden zusammengesetzt. Den Studenten verschiedener Studienrichtungen/-gängen wird der Fremdsprachenunterricht teilweise in einer Gruppe angeboten. Wegen der Finanzierung der Bologna-Studiengänge, die sich als insuffizient und nicht entsprechend erwies, sind die Fakultäten dazu gezwungen, die unmittelbare Belastbarkeit der Dozenten (nicht nur für Fremdsprachen) zu verringern, meistens auf Kosten der Erhöhung der Studentenzahl und/oder Gruppenfusion für die Studierenden aus verschiedenen Studiengängen. In den Lehrplänen ist die Gruppengröße nicht fest definiert. Als Folge davon lässt die Arbeitsqualität bei großen Gruppen nach. Zudem wird die Stundenzahl des Präsenzunterrichts reduziert oder sogar die Fachfremdsprache als Studienfach weggelassen.

Stellenweise sitzen ordentliche und außerordentliche Studierende in den gleichen Gruppen zusammen. Es zeichnet sich auch die Tendenz ab, dass es von Studierenden erwartet wird, dass sie selbst für entsprechendes Niveau ihrer Fremdsprachenkenntnisse im Rahmen der Sprachkurse sorgen, die in privaten oder öffentlichen Institutionen außerhalb des Studienganges stattfinden und sie selbst bezahlen müssen.

Die Forschungen ergaben zahlreiche Nachteile auf dem Gebiet des Fremdsprachenunterrichts im slowenischen Schulraum, die sich als Folge der Abwesenheit einer nationalen Fremdsprachenpolitik erwiesen. Wenn wir möchten, dass das Lernen von Fremdsprachen von Nutzen ist, müsste das Schulsystemkonzept die Kontinuität des Fremdsprachenunterrichts und die Vernetzung unter den Lehrern auf allen Niveaus der Fremdsprachenausbildung gewährleisten. Die Mittelschulprogramme an Gymnasien und Berufsschulen müssten allgemeine Englischkenntnisse und wenigstens noch eine zweite Fremdsprache beinhalten. Auf Universitäts-ebene sollte der Fremdsprachenunterricht unbedingt auf die Spezifika der Fachsprachen ausgerichtet sein und in kleineren Gruppen stattfinden. Auf jeder Ausbildungsstufe sollten das Ausgangs- und Zielniveau gemäß dem GeR vorab definiert werden.

2.3 Bedeutung der Mehrsprachigkeit

Die Mehrsprachigkeit stellt im europäischen Raum die Voraussetzung für das Zusammenleben von verschiedenen Nationen dar und trägt wesentlich zum Bewusstsein über die Bedeutung der eigenen Sprache in diesem Raum bei. Sie fördert den Gebrauch mehrerer Sprachen beim einzelnen Sprecher wie auch bei der breiteren Gemeinschaft und wird von der Globalisierung bestimmt. Wegen dem einfacheren Zugang zu Internetinformationen, dem Ausgesetztsein von Einzelpersonen verschiedenen Sprachen und Kulturen, dem freien Arbeits-, Waren-, Ausbildungsverkehr und Aufenthalt ist der Bedarf an verschiedenen Sprachkenntnissen (Mehrsprachigkeit) noch größer.

Deshalb waren sich im Jahr 1998 die Bildungsminister der EU darüber einig, dass die Mitgliedstaaten die Mehrsprachigkeit und das frühzeitige Erlernen von Fremdsprachen unterstützen sollten (BMUKK, 2010, 3). Auf die Bedeutung der Mehrsprachigkeit weist auch der GeR hin, der die Notwendigkeit der grundsätzlichen Zielsetzung des heutigen Fremdsprachenunterrichts betont. Dieser sollte ein sprachliches Repertoire festsetzen, in dem alle sprachlichen Fähigkeiten gleich wichtig sind. Das Sprachangebot

der Bildungseinrichtungen muss unterschiedlich sein und den Lernenden eine mehrsprachige Kompetenz ermöglichen. So würden sich die Sprachkenntnisse eines Menschen und seine Verständigung in Fremdsprachen erweitern und verbessern. Außerdem würde die Mehrsprachigkeit die dominante Stellung des Englischen in der internationalen Kommunikation vermindern (GI, 2001, 103).

Im Jahr 2000 setzte sich die EU das Ziel, sich bis zum Jahr 2010 zu einer weltweit wettbewerbsfähigen, dynamischen und auf Kenntnissen basierenden Wirtschaft zu entwickeln. Das Ziel ist (war), größere Sozialkohäsion, eine nachhaltige Wirtschaftssteigerung und mehr Arbeitsplätze zu erreichen. Der Plan zur Erreichung dieses Zieles heißt die "Lissabon-Strategie", in dessen Mittelpunkt die Ausbildungspolitik und das (Fremd)Sprachenlernen stehen. Verschiedene Strategien, zu denen auch das Dokument des EU-Rates »Education and Training 2020« (ET 2020) gehört, legen fest, dass das Lernen von mindestens zweier Fremdsprachen zu den grundlegendsten Aktivitäten einer lernenden Gesellschaft gehören.

In den Studiengängen der Fakultät für Verwaltungswissenschaften werden die Globalisierung und Interkulturalität sehr betont. Daher sind von großer Bedeutung beide Fremdsprachen (Englisch und Deutsch). Die Fremdsprachenlehrer arbeiten eng mit dem internationalen Büro zusammen und wirken auch bei der Organisation für den Austausch von Studierenden und Pädagogen mit, die das Bewusstsein über die Interkulturalität fördern. Im Studienjahr 2011/2012 kontaktierte die Fakultät das Französische Kulturzentrum und veranstaltete mit seiner Hilfe einen Fortgeschrittenenkurs der französischen Sprache, um den internationalen Studienaustausch bzw. die Zusammenarbeit mit den Hochschuleinrichtungen im französischsprachigen Raum zu fördern.

2.4 Ist-Zustandsaufnahme der Fremdsprachenkenntnisse

Im Rahmen des slowenischen Ausbildungssystems wird allgemeines Englisch in Grundschulen (mit insgesamt 650 Unterrichtsstunden) und in Mittelschulen als erste (im Umfang von 420 Unterrichtsstunden) oder zweite Fremdsprache als Wahlfach (im Umfang von 200 Unterrichtsstunden) unterrichtet. Im Hochschulbereich wird in die Studiengänge oft fachbezogener Englischunterricht integriert. Von den Studienanfängern wird erwartet, dass sie aufgrund der Sprachausbildung in der Grund- und Mittelschule über solide Allgemeinkenntnisse der englischen Sprache verfügen. Zavašnik (2006, S. 50–55) führt an, dass Hochschuleinrichtungen

(HE) bei der Planung der Stundenzahl und Inhalte des Fachenglischunterrichts vollkommen autonom sind. In den 90er Jahren wurde an einigen HE der Fachenglischunterricht aus den Studiengängen gestrichen, was die Entwicklung der Fächer und Sprachkenntnisse der Studierenden eingrenzte. Wie bereits festgestellt, gibt es auf Nationalebene keine Absprache oder Fremdsprachenpolitik über den Fremdsprachenunterricht an den nichtphilologischen HE. Es wäre zu erwarten, dass das Ministerium für Hochschulwesen einen Ausschuss hat, der sich um den Spracherwerb der Studierenden in den international orientierten Studiengängen bemühen und die Richtlinien für die Planung, Bewertung und Normen nach den GeR-Kriterien ausarbeiten würde. Infolgedessen sind die Planung und Gestaltung der Fremdsprachenpolitik jeder einzelnen HE (sogar jedem einzelnen Fachsprachlehrer) überlassen, was keineswegs zu den einheitlichen Kriterien für die Bewertung des Eingangs- und Abschlussniveaus der Fremdsprachenkenntnisse beiträgt.

Das Eingangsniveau der Fremdsprachenkenntnisse nach der abgeschlossenen allgemeinen oder fachbezogenen Reifeprüfung kann nach den GeR-Kriterien nur grob eingeschätzt werden. So können die Kenntnisse der englischen und deutschen Sprache (als erster Fremdsprache) nach dem allgemeinen Abitur gemäß dem GeR mit B2 eingeschätzt werden, was den Ausgangspunkt für die Planung des Fachfremdsprachenunterrichts im Hochschulbereich darstellen könnte.

Deutsch wird immer öfter als zweite oder dritte Fremdsprache unterrichtet (GI Ljubljana, 2009), z.B. als zweite Fremdsprache in der Grundschule im Rahmen des dreijährigen Wahlfaches (mit 204 Unterrichtsstunden). So können nach der abgeschlossenen neunjährigen Grundschulausbildung die Kenntnisse der Schüler auf dem Sprachniveau zwischen A1 und A2 (GeR) eingeschätzt werden. Auch in der weiterführenden technischen oder berufsbezogenen Mittelschule, die vier Jahre dauert, bzw. im Gymnasium, können die Schüler Deutsch als zweite Fremdsprache lernen. Nach der abgeschlossenen Mittelschule werden die Deutschkenntnisse der Gymnasiasten nach 420 Stunden Unterricht zwischen B1 und B2 (GeR) bewertet. Die Deutschkenntnisse der Schüler, die die technische oder Berufsmittelschule besuchten, könnten wegen der geringeren Unterrichtszahl auf der Niveaustufe zwischen A1 und A2 (GeR) bewertet werden (Horvath, 2008, S. 381–382).

Fremdsprachenprogramme an den einzelnen HE werden aufgrund der Erwartungen des Arbeitsmarktes oder der künftigen Arbeitgeber erstellt, wenn Ergebnisse der Bedarfsanalysen zu Fremdsprachen nach der abgeschlossenen Ausbildung vorliegen. Auch die Fakultät für Verwaltungswissenschaften hat keine ganzheitlich ausgearbeitete Bedarfsanalyse (zu Fremdsprachen), weil die Anstellung ihrer Absolventen sehr schwer vorauszusehen ist. Diese können sowohl im privaten wie auch im öffentlichen Sektor angestellt werden. Es ist fast unmöglich, den Bedarf an Fremdsprachen nach einzelnen Stellenbereichen genau zu untersuchen. Eine Lösung wäre, dass die Fremdsprachenlehrer die Studiengänge näher kennenlernen und mit Kollegen anderer Studienfächer in Verbindung treten. So könnten die Studenten während ihres Studiums Fremdsprachen besser erlernen und damit eine Basis für deren spätere Verwendung auf dem Arbeitsmarkt haben.

3 Forschungsproblem

Der Ausgangspunkt für die Forschung war die Frage nach dem Fremdsprachenbedarf (an englischer, deutscher und evtl. einer dritten Sprache) der Angestellten in der öffentlichen Verwaltung bezüglich ihrer Sprachkompetenzen (Schreiben, Sprechen, Hören und Lesen) am Arbeitsplatz. Die Forschungsergebnisse sollten die Basis für die Weiterentwicklung und Modernisierung des Fremdsprachenunterrichts (bzw. der erwähnten Fremdsprachen) an der Bachelor- und Master-Ebene (Entwicklung der Kompetenzen von Studierenden) sowie die Angebotsvorbereitung des Beratungs- und Ausbildungszentrums an der Fakultät für Verwaltungswissenschaften der Universität Ljubljana (bessere permanente Fortbildung der Angestellten in der slowenischen öffentlichen Verwaltung) sein.

3.1 Vorangegangene Untersuchung

Die vorangegangene Untersuchung des Forschungsproblems fand im Rahmen eines internen Forschungsprojektes der Fakultät für Verwaltungswissenschaften statt (Danko, Stare & Horvath, 2008), in dem der Bedarf der Studierenden und Diplomanten der Fakultät für Verwaltungswissenschaften im Bereich der Fremdsprachenausbildung bei den Studienfächern Englisch und Deutsch analysiert wurde. Für die Untersuchung wurde eine Online-Umfrage entwickelt, mit deren Hilfe der

Bedarf angestellter Diplomanten an der englischen und deutschen Sprache bzw. einer dritten Fremdsprache ermittelt und analysiert wurde.

Das Ziel des Forschungsprojektes war, aufgrund der Analyse der Sprachkenntnisse der Diplomanten der öffentlichen Verwaltung zu notwendigen Erkenntnissen zu kommen, die zur Erstellung von hochwertigen Lernmaterialien und kontinuierlicher Organisation der Weiterbildung auf dem Gebiet der Fachfremdsprache bei Verwaltungsangestellten beitragen würden. An der Umfrage nahmen 121 Befragte teil. Die meisten waren in der öffentlichen bzw. Staatsverwaltung, zum Teil aber auch im Privatsektor angestellt. Weniger als die Hälfte der Befragten belegte im Abitur auch eine Fremdsprache. Darunter studierte die Mehrheit der Diplomanten außerordentlich, d.h. sie absolvierte nur ein Drittel der Kontaktstunden, die für die Fremdsprache im Rahmen des ordentlichen Grundstudiums vorgesehen war.

Die Mehrheit der Befragten schloss die Mittelschulbildung mit gutem Durchschnitt ab. Ähnlich bewerteten sie auch ihre damaligen Englisch- und Deutschkenntnisse. Am besten schätzten sie ihre rezeptiven (Hören und Lesen) und schlechter ihre produktiven Fähigkeiten (Schreiben und Sprechen) ein. Laut ihren Angaben möchten sie ihre selbstständige mündliche Ausdrucks- und Verständigungsfähigkeit, das Schreiben, Hörverstehen und in geringerem Maße die Lesefähigkeit verbessern. Damals verwendeten nur wenige der Befragten Fremdsprachen am Arbeitsplatz; sie verständigten sich in größerem Maße mit den Sprechern, die keine Muttersprachler waren, nur mündlich. Nur ein unbedeutender Teil der Befragten kommunizierte auch schriftlich. Sie lasen nur Fachliteratur oder Geschäftskorrespondenz, in geringerem Maße auch englische und deutsche Zeitungen.

Die Studie ergab, dass vor allem die Aktivitäten, wie das Schreiben auf dem Gebiet der Geschäftskorrespondenz, kurze Redeauftritte sowie Arbeit am Wortschatz als besonders sinnvoll bewertet wurden. Sie wurden als Hilfe bei Umgang und Verständigung mit den ausländischen Geschäftspartnern und als Folge einer immer größeren Rolle der (Fremd)Sprache im Geschäftsleben (bei Seminaren, Konferenzen, Kongressen) erwähnt.

Wegen der Berufsausübung und der Möglichkeit, das Studium im Ausland fortzusetzen, fanden die Befragten auch das Lesen der Fachzeitschriften und der Studienliteratur, wie auch die Kenntnis der Fachbegriffe

aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung als nützlich. Zugleich konnte mehr als die Hälfte bei dieser Frage keine Entscheidung treffen, was dadurch zu erklären ist, dass sie über den Bedarf an Fremdsprachenkenntnissen nicht informiert worden sind oder an ihrem Arbeitsplatz keiner vorhanden gewesen ist.

Anhand der Umfrageergebnisse kamen wir zum Schluss, dass es sinnvoll wäre, fachbezogene Fortbildung für verschiedene Bereiche der öffentlichen Verwaltung zu organisieren und Sprachkompetenzen der Verwaltungsangestellten für den Arbeitsplatzbedarf zu entwickeln. Infolgedessen entstand auch der Bedarf nach einer Bedarfs- und Erfahrungsanalyse der Fremdsprachenausbildung der Angestellten im slowenischen öffentlichen Dienst.

3.2 Forschungsaufgabe

Die Eingliederung Sloweniens in die Europäische Union und ihre mehrsprachige Organisation schufen einen Entwicklungsrahmen, innerhalb dessen es in den letzten 10 Jahren zu vielen Neuerungen auf dem Gebiet der Fachsprache und Sprachwissenschaft in Slowenien, vor allem in Hinsicht auf das Übersetzen, Dolmetschen und die Terminologie kam (Erbič, 2008, S. 107). Die Eingliederung der Republik Slowenien in die EU und die Übersetzung ihrer Rechtsordnung in die Fremdsprachen sowie die daraus entstandenen Folgen (Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung mit den Institutionen der EU und anderen Ländern bzw. ihren Vertretern, höhere Einwanderanzahl und Kommunikation mit ihnen) steigern die Bedeutung der Fremdsprachenausbildung in der öffentlichen Verwaltung.

Mit der Bedarfs- und Erfahrungsanalyse in der slowenischen öffentlichen Verwaltung wollten wir ermitteln, wie die EU-Mitgliedschaft Sloweniens und seine Einwanderungspolitik den Bedarf der Verwaltungsangestellten an den Fremdsprachenkenntnissen beeinflussten, wie Beschäftigte im öffentlichen Dienst bei der Ausübung amtlicher Geschäftstätigkeiten mit den ausländischen Kunden kommunizieren und in welchen Fremdsprachen sie sich verständigen.

Bei der Vorbereitung des Fragebogens gingen wir von den folgenden Hypothesen aus:

- nach dem Beitritt Sloweniens zur EU nahm der Bedarf der Angestellten in der öffentlichen Verwaltung an Fremdsprachenkenntnissen zu;
- die Inhaltsbereiche, wo der Bedarf am Fremdsprachenerwerb am größten ist, hängen mit der Zusammenarbeit Sloweniens mit der EU zusammen;
- in der öffentlichen Verwaltung herrscht der Bedarf an Kenntnissen der englischen, deutschen und französischen Sprache vor;
- Fremdsprachen werden am meisten für auswärtige Angelegenheiten beim Ministerium benötigt;
- Fremdsprachenkenntnisse benötigen vor allem leitende Verwaltungsangestellte;
- Organisationen der öffentlichen Verwaltung finanzieren keine Fremdsprachenkurse;
- in den einzelnen statistischen Regionen und Organisationen der öffentlichen Verwaltung werden Fremdsprachenkenntnissen unterschiedlich benötigt;
- die Fort- und Weiterbildung der Angestellten im Fremdsprachenbereich ist nicht kontinuierlich, systematisch und einheitlich.

Mit der Forschung wollten wir ermitteln,

- ob Angestellte in der öffentlichen Verwaltung bei der Ausübung amtlicher Tätigkeiten Fremdsprachenkenntnisse benötigen;
- welche Fremdsprachenkenntnisse am meisten benötigt werden;
- in welchen Situationen die Fremdsprachen am häufigsten benötigt werden und wie oft sie angewandt werden;
- welche Fremdsprachkompetenzen besonders benötigt werden;
- für welche Inhaltsbereiche der Bedarf an Fremdsprachen am höchsten ist;
- ob sich Angestellte im öffentlichen Dienst im Bereich des Fremdsprachenerwerbs regelmäßig ausbilden;
- wer (wenn überhaupt) die Fremdsprachenkurse für die im öffentlichen Dienst beschäftigten Angestellten finanziert und
- in welchen Organisationen es den größten Bedarf an Fremdsprachenausbildung gibt.

4 Untersuchung der Fremdsprachenausbildung – Zustands- und Bedarfsaufnahme

4.1 Ablauf der Untersuchung

Für den Bedarf der Untersuchung wurde ein Fragebogen für die Organisationen der öffentlichen Verwaltung in ganz Slowenien entwickelt. Er bestand aus 41 offenen und geschlossenen Fragestellungen, die sich auf die allgemeinen Informationen über die Organisationen, Angaben über den Bedarf der öffentlichen Angestellten an Fremdsprachenkenntnissen bei der Ausführung ihrer Arbeitsaufgaben und über die Durchführung und Finanzierung der Fremdsprachenausbildung seitens der Organisationen sowie den Einfluss der Fremdsprachenkenntnissen auf die Qualität ihrer Dienstleistungen. Vor der Durchführung der Untersuchung gab es eine "Pilotuntersuchung", in die eine Verwaltungsbehörde und eine Gemeindeverwaltung eingeschlossen wurden. Anhand dieser Ergebnisse wurde der Fragebogen zweckgemäß erstellt.

Der Fragebogen wurde so gestaltet, dass alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung, d.h. 441 Organisationen der öffentlichen Verwaltung einbezogen wurden. Der Fragebogen wurde an Ministerien (15), den Ministerien unterstellte Behörden (40), Verwaltungsbehörden (58), Regierungsdienste (16), Gemeindeverwaltungen (210) und Träger von öffentlichen Befugnissen (d.h. Renten- und Invaliditätsversicherungsanstalt⁹ (9), Krankenversicherungsanstalt Sloweniens¹⁰ (10), Arbeitsamt (12), Unterrichtsbehörde der Republik Slowenien¹¹ (9) und Zentren für Sozialarbeit (62)) verschickt.

Aufgrund der Kosten- und Zeitanalyse haben wir uns für die Online-Befragung entschieden. Hinsichtlich der Mittel, die zur Verfügung standen, wäre keine andere Befragungsförm (z.B. per Post oder persönliche Befragung¹²) sinnvoll gewesen. Obwohl uns bewusst war, dass die Teilnahme bei Online-Umfragen geringer ist, schätzten wir ein, dass zwischen 10 und 30 Prozent der Befragten den ausgefüllten Fragebogen zurücksenden werden. Zugleich sahen wir voraus, dass so ein Ergebnis

⁹ ZPIZ (Zavod za pokojninsko invalidsko zavarovanje)

¹⁰ ZZSZ (Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije)

¹¹ Zavod za šolstvo

¹² ein Face-to-Face Interview

repräsentativ für die einzelnen Regionen, Segmente oder Organisationen in der öffentlichen Verwaltung stehen kann.

Wir haben ein gutes Drittel von zufällig ausgewählten Befragten angerufen, ihnen die Absicht und das Ziel des Projektes vorgestellt und sie zur Teilnahme an der Umfrage eingeladen. Der Link zum Online-Fragebogen wurde per Post verschickt. Die Befragung dauerte zwei Monate (vom 13. Januar bis zum 13. März 2009) und in dieser Zeit wurden 103 Online-Fragebögen (23,35%) ausgefüllt. Wir stellen fest, dass die Befragung (bezüglich der Anzahl aller Organisationen im öffentlichen Sektor) zwar klein, aber vielfältig war, und deshalb eine sinnvolle Darstellung von Trends bei der Fremdsprachenausbildung in einem größeren Teil des öffentlichen Sektors ermöglicht.

Die Angaben über alle Befragten wurden im ersten Teil des Fragebogens gesammelt. Im zweiten Teil sind unterschiedliche Fragen. Z.B. die Frage zu Inhaltsbereichen, wo der größte Bedarf an Erwerb der Fremdfachsprache ist, beantworteten alle Befragten (103). Auf die Fragen über den Bedarf an Fremdsprachenkenntnissen und über einige allgemeine Daten bezüglich der Fremdsprachenausbildung erhielten wir 15,19% (67) Antworten, auf die Fragen über den Ablauf der Fremdsprachenausbildung 4,67% (21) Antworten. Im dritten Teil des Fragebogens bekamen wir keine Antworten von fast einem Drittel der Befragten. Zum Beispiel antworteten auf die Frage über die Finanzierung der Fremdsprachenausbildung nur 14,51% (64) und über die Gründe für den Bedarf an der Fremdsprachenausbildung 15,19% (67) der Befragten. Aus diesem Grund sind in der detaillierten Datenanalyse drei unterschiedliche Zahlen der gesammelten Antworten zu finden.

Die Online-Umfrage wurde von Angestellten an verschiedenen Arbeitsplätzen ausgefüllt. Unter ihnen gibt es am meisten Oberberater (27%), Leiter (17%), Direktoren (14%) und Berater (11%) für verschiedene Bereiche, sowie 5% Sekretärinnen und 4% Untersekretäre. Der Vergleich zwischen der ersten und zweiten Arbeitsaufgabe dieser Personen weist keinen großen Unterschied auf. Die meisten sind für die Führung und Organisation der Arbeit zuständig (z.B. im Rahmen der ersten Aufgabe 27,18% und der zweiten 10,67%). 10,67% der Angestellten üben Personalangelegenheiten aus, 9,70% koordiniert und beaufsichtigt die Arbeit der Mitarbeiter, 5,83% sorgt für die Ausbildung und 4,85% für die internationale Zusammenarbeit.

Eine gute Hälfte aller befragten Organisationen hat weniger als 50 Angestellte. Die meisten Organisationen (21,35%) haben zwischen 20 und 30 Angestellte; 16,5% zwischen 10 und 20; 7,76% zwischen 30 und 40 und 3,88% zwischen 40 und 50 Angestellte.

Nach der abgeschlossenen Online-Umfrage wurden die Ergebnisse zuerst im Excel ausgewertet. Da sich das Programm für zusätzliche Korrelationsberechnungen zwischen verschiedenen Fragen als ungeeignet erwies, wurde eine weitere Datenauswertung mit dem statistischen Programm SPSS¹³ durchgeführt. Trotz einer relativ niedrigen Anzahl der Befragten (23,35%), die sich an der Befragung aktiv beteiligt haben, ist im Ergebnis das Bild der Fremdsprachenpolitik im größten Teil der öffentlichen Verwaltung und des durchschnittlichen Bedarfs an Fremdsprachenkenntnissen bei den meisten Verwaltungsangestellten enthalten. Obwohl die Zahl derjenigen, die den Fragebogen ausgefüllt haben, niedriger als 30 Prozent ist, kann daraus der Schluss auf die Situation und den Bedarf im Bereich der Organisation und Durchführung von Fremdsprachenkursen im größten Teil des öffentlichen Sektors in Slowenien gezogen werden. Es ist aber auch wahr, dass die recht hohe Nichtbeteiligung an der Untersuchung (76,65%) keinen glaubwürdigen Repräsentationsschluss darstellen kann. Einige statistische Regionen oder Organisationen, die verhältnismäßig klein sind (z.B. nur eine Außenstelle der Krankenversicherungsanstalt Sloweniens sandte den ausgefüllten Fragebogen zurück) haben nur einen ausgefüllten Fragebogen oder gar keinen (z.B. von der Renten- und Invaliditätsversicherungsanstalt sowie dem Arbeitsamt kam kein Fragebogen zurück) zurückgesandt.

4.2 Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse

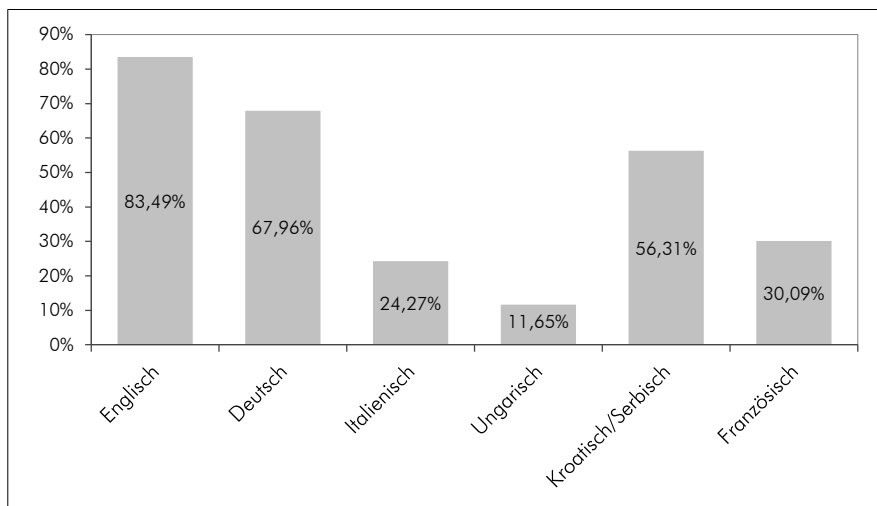
Die Untersuchung ergab, dass Angestellte in der öffentlichen Verwaltung bei ihrer Arbeit Englisch- (83%) und Deutschkenntnisse (68%) benötigen, außer auf den Gemeindegebieten mit der autochthonen italienischen und ungarischen Volksgruppe (Šturm et al., 2011)¹⁴. Der Bedarf an Kenntnissen

¹³ Abkürzung für die Bezeichnung *Statistical Package for the Social Sciences*

¹⁴ Die Prozedurregeln über den Sprachgebrauch im Verfahren sind aus den Verfassungsbestimmungen über die Amtssprache (Artikel 11 der Verfassung der Republik Slowenien) und dem Recht auf den Gebrauch der eigenen Sprache und Schrift abgeleitet (Artikel 62). Darum wird das Verwaltungsverfahren in der slowenischen Sprache geführt, jedoch auf den Gemeindegebieten mit der italienischen und ungarischen Minderheit, auch in der italienischen und ungarischen Sprache, falls in einer dieser Sprachen der Antrag eingereicht wurde bzw. der Kunde Italienisch oder Ungarisch spricht. Darum werden

der französischen Sprache ist trotz der engeren internationalen Zusammenarbeit slowenischer öffentlicher Dienste mit den EU-Institutionen um 26,22% niedriger als an den Kenntnissen der kroatischen oder serbischen Sprache, welche die Angestellten in der öffentlichen Verwaltung wegen der Einwanderung der Staatsbürger aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in guter Hälfte von Organisationen benötigen.

Diagramm 1: Bedarf der Angestellten in der öffentlichen Verwaltung an Fremdsprachenkenntnissen



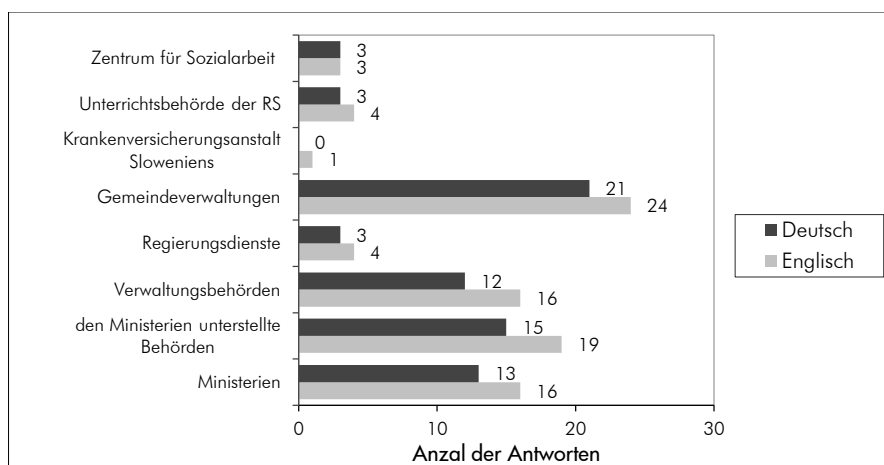
Quelle: Umfrage, 2009

Der Bedarf der Angestellten im öffentlichen Dienst an Englisch- und Deutschkenntnissen unterscheidet sich im Umfang. In den Organisationen bis zu 10 Angestellten (39,80% oder 41) ist der Bedarf an Deutsch-

Anträge auch außerhalb des zweisprachigen Gebietes (siehe Absatz 5, Artikel 65, Gesetz über das Verwaltungsverfahren) in der slowenischen, italienischen und ungarischen Sprache gestellt, obwohl die Behörden ihre Tätigkeiten außerhalb dieses Gebietes ausschließlich in der slowenischen Sprache ausüben. Den Angehörigen der Minderheiten müssen sie den Rechtsanspruch gewährleisten, indem sie auf Kosten der Behörde für die Übersetzung der Anträge sorgen und die Teilnahme am Verfahren im Falle der mündlichen Behandlung durch einen Dolmetscher ermöglichen. Gemäß den Vorschriften über die Amtssprache wird allen, die die Amtssprache nicht können, das Recht auf die Verfolgung des Verfahrens mithilfe eines Dolmetschers garantiert. Die Behörde ist nicht verpflichtet amtliches Schriftstück zu übersetzen, es sei denn das steht im Regionalgesetz fest, z.B. im Ausländergesetz aus dem Jahr 2011, laut dem Ausländern der Bescheid über die Heimkehr ausgehändigt wird, in dem der Strafspruch und die Rechtsbelehrung mindestens in fünf Sprachen übersetzt werden müssen (Kovač et al., 2012).

kenntnissen höher als an Kenntnissen der englischen Sprache (25,24% oder 26). Es geht um die befragten Organisationen der öffentlichen Verwaltung, wie kleinere Gemeinden und Verwaltungsbehörden aus den statistischen Regionen an der österreichischen Grenze: Draugegend¹⁵ (14,60%), Oberkrain¹⁶ (12,60%) und Unterkärnten¹⁷ (7%). Bei Organisationen mit über 30 Angestellten (z.B. Ministerien und den Ministerien nachgeordneten Behörden) ist der Bedarf an Englisch (14%) um die Hälfte höher als an Deutschkenntnissen (7%). In den Organisationen zwischen 10 und 20 bzw. 20 und 30 Angestellten gibt es keinen größeren Unterschied im Bedarf an beiden Sprachen (10,67% Englisch, 9,70% Deutsch).

Diagramm 2: Bedarf an Englisch- und Deutschkenntnissen



Quelle: Umfrage, 2009

Den Bedarf an Englisch- bzw. Deutschkenntnissen zeigen am häufigsten Angestellte bei den Ministerien unterstellten Behörden (100% Englisch und 78,94% Deutsch), Ministerien (94,11% Englisch und 76,47% Deutsch), Gemeindeverwaltungen (85,71% Englisch und 75% Deutsch) und Verwaltungsbehörden (80% Englisch und 60% Deutsch). Der geringste Bedarf besteht bei dem Zentrum für Sozialarbeit und der Krankenversicherungsanstalt Sloweniens.

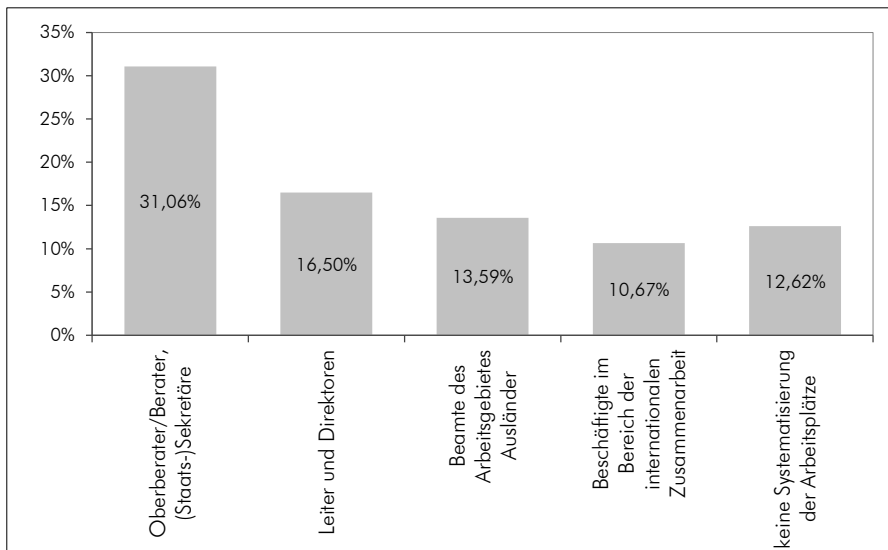
¹⁵ Podravska

¹⁶ Gorenjska

¹⁷ Koroška

Vom Gesichtspunkt der Untersuchung des Fremdsprachenbedarfs wurde festgestellt, dass Fremdsprachenkenntnisse nicht nur leitende Angestellte benötigen, sondern auch Oberberater, (Staats-)Sekretäre, Angestellte im öffentlichen Dienst die mit Ausländern arbeiten (vgl. Beamte für das Arbeitsgebiet Ausländer) sowie Angestellte im Bereich der internationalen Zusammenarbeit.

Diagramm 3: Bedarf an Englisch- und Deutschkenntnissen bezüglich der Arbeitsstellung



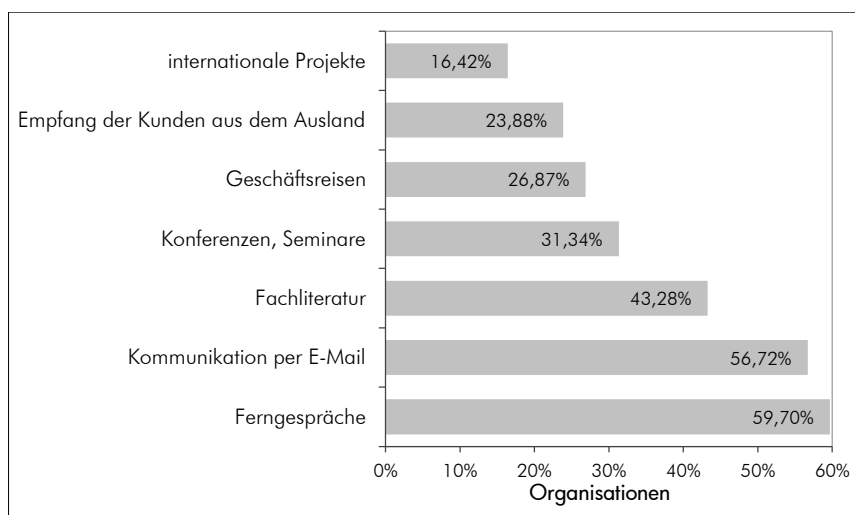
Quelle: Umfrage, 2009

Mit der Datenauswertung konnte nicht ermittelt werden, ob sich der Bedarf der Angestellten im öffentlichen Dienst an Fremdsprachenkenntnissen nach dem EU-Beitritt Sloweniens tatsächlich erhöhte. Es wurde festgestellt, dass sich Angestellte zwischen 2006 und 2007 im Fremdsprachenbereich um ein Drittel mehr fort- und weiterbildeten als in der Zeit von Anfang 2008 bis Mitte 2009. Nach Vorhersagen müsste sich Ende 2010 diese Zahl verdoppeln, was angesichts der Wirtschafts- und Finanzsituation sehr fraglich ist.

Bedeutend ist auch die Tatsache, dass die Hälfte der Befragten (44 von 103 oder 42,71%) die Frage nach dem Bedarf in den einzelnen Inhaltsbereichen nicht beantwortet hat. Diejenigen, die darauf eingingen (57,25%), führten verschiedene Bereiche an, die wegen einer einfachen Interpretation in thematische Gruppen verteilt wurden: EU-Ausschreibungen, EU-Gesetzgebung, internationale Zusammenarbeit, Rechtssprache,

Ausstellung von Bescheiden Ausländern (z.B. im Zusammenhang mit der Staatsbürgerschaft), allgemeine Kommunikation mit Ausländern, Protokoll und Fremdenverkehr. Die Untersuchung ergab, dass die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung die Fremdsprachen am häufigsten dann verwenden, wenn sie an EU-Ausschreibungen teilnehmen (30,5%), europäische Gesetzgebung verfolgen (25,42%), sich an der internationalen Zusammenarbeit beteiligen (16,94%), und internationale Arbeitsgruppen führen oder mit benachbarten Gemeinden kommunizieren.

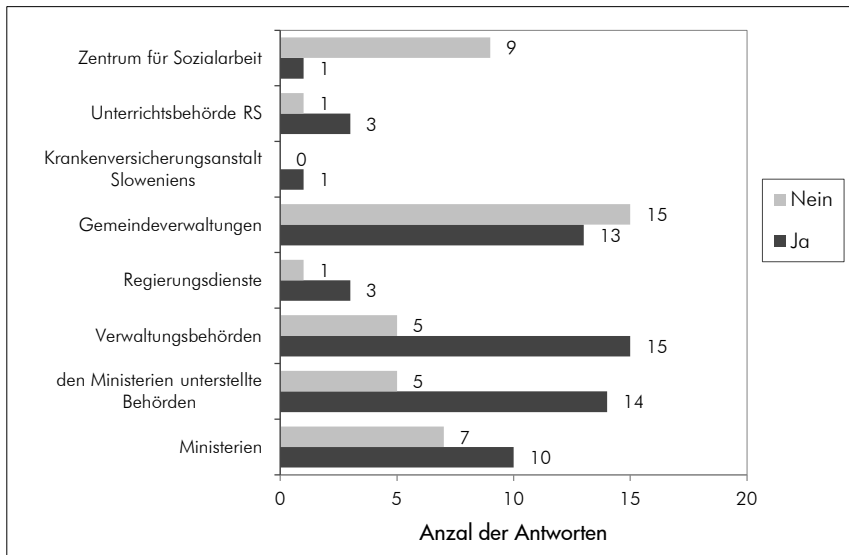
Diagramm 4: Fremdsprachenbedarf bezüglich des Inhalts von Arbeitsbereichen (wöchentlich)



Quelle: Umfrage, 2009

Aus den Ergebnissen der Befragung geht hervor, dass die Angestellten im öffentlichen Dienst häufiger Fremdsprachenkenntnisse aus dem Rechtsbereich (15,25%; vergleiche z.B. für Italienisch und Ungarisch Šturm et al., 2011) und bei der Kommunikation mit den ausländischen Kunden benötigen, z.B. bei der Ausstellung der Bescheide über den Erwerb der Staatsangehörigkeit oder Anschaffung von Immobilien (13,55%). Außerdem werden sie noch im Bereich von Protokoll, Fremdenverkehr, Steuern und Fachentwicklung gebraucht. Im Rahmen der Geschäftskommunikation wird die Fremdsprache dann verwendet, wenn Ferngespräche mit dem Ausland geführt (59,70%) und E-Mails geschrieben werden (56,72%) sowie Fachliteratur gelesen wird (43,28%).

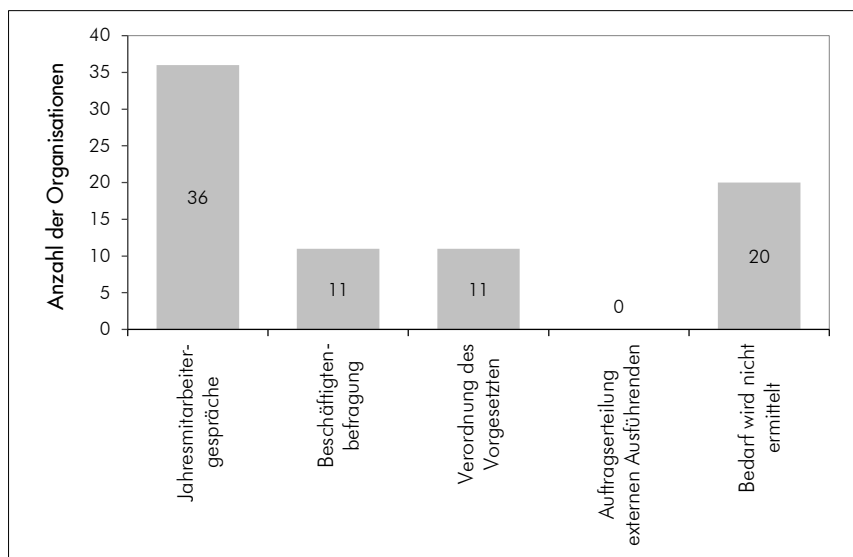
Diagramm 5: Wer ermöglicht den Angestellten die Fremdsprachenausbildung?



Quelle: Umfrage, 2009

Nach den Analyseergebnissen ermöglicht fast die Hälfte der Befragten (60 bzw. 58,3%) den Beschäftigten die Fort- und Weiterbildung im Fremdsprachenbereich. Die höchste Zahl liegt bei den Verwaltungsbehörden (15 bzw. 75%), den Ministerien unterstellten Behörden (14 bzw. 73,68%) und Ministerien (10 bzw. 66,66%). Obwohl die Ergebnisse ergaben (siehe Diagramm 2), dass die Beschäftigten in den Gemeindeverwaltungen bei ihrer Arbeit am häufigsten Englisch- (85,71%) und Deutschkenntnisse (75%) benötigen, ermöglicht mehr als die Hälfte der befragten Gemeinden (15 bzw. 53,57%) ihren Angestellten keine Fremdsprachenausbildung.

Diagramm 6: Bedarfsermittlung an der Fremdsprachenausbildung

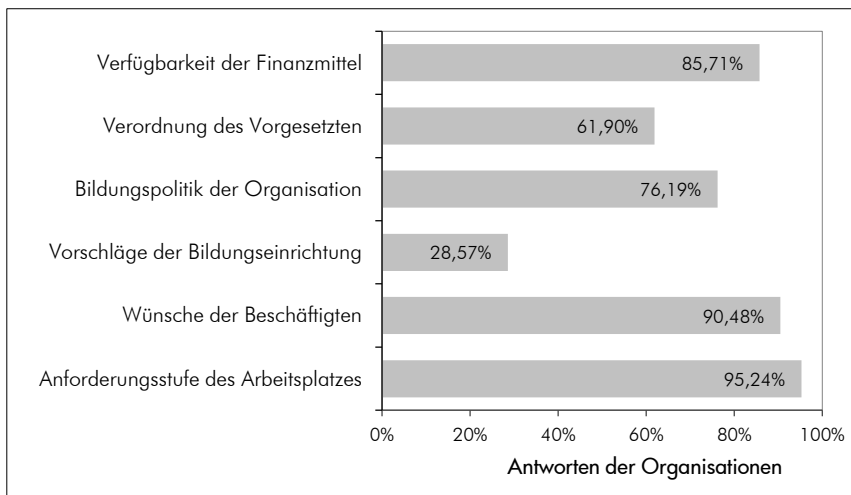


Quelle: Umfrage, 2009

Informationen über die Fremdsprachenweiterbildung der Angestellten in der öffentlichen Verwaltung sammelt nur gut die Hälfte der Befragten. Die Mehrheit ermittelt den Bedarf der Mitarbeiter mithilfe der Jahresmitarbeitergespräche (36 bzw. 53,73%). Ein geringerer Anteil der Organisationen (11 bzw. 16%) stellt die Bedürfnisse der Beschäftigten nach den Fremdsprachenkenntnissen aufgrund Fragebögen oder gemäß der Verordnung der Vorgesetzten fest. 30% der Organisationen in der öffentlichen Verwaltung (20), die auf die Frage antworteten, stellt diese Bedürfnisse nicht fest.

Die Planung der Fremdsprachenausbildung der Angestellten in der öffentlichen Verwaltung (Diagramm 7) wird am meisten durch die Anforderungsstufe des Arbeitsplatzes (95,24%) und ihre Wünsche sowie von der Bereitschaft zur Fremdsprachenbildung (90,48%) beeinflusst. Einen wichtigen Faktor bei der Entscheidung über die Durchführung des Fremdsprachenkurses für Angestellte stellen auch Finanzmittel dar (85,71%). Fremdsprachenkurse für Angestellte werden auch, allerdings seltener, aufgrund der Ausbildungspolitik der Organisation und Verordnung des Vorgesetzten durchgeführt.

Diagramm 7: Planung der Fremdsprachenausbildung in der öffentlichen Verwaltung



Quelle: Umfrage, 2009

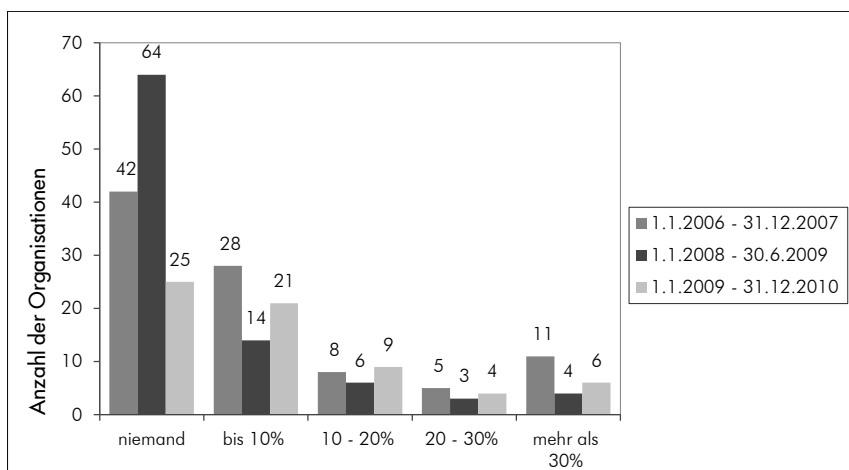
Die Mehrheit der Organisationen in der öffentlichen Verwaltung, die den Angestellten Fremdsprachenausbildung ermöglichen (80,95%), deckt alleine die gesamten Kosten für die Kurse. Weniger als 10 Prozent der Organisationen erstatten nur einen Teil der Kosten zurück, während der gleiche Anteil von Organisationen die Kosten der Fremdsprachenausbildung nicht zahlt. Die Mehrheit der Befragten antwortete, dass sich der Bedarf an Fremdsprachen und der Fremdsprachenausbildung im öffentlichen Sektor erhöht. 27% der Organisationen sind der Meinung, dass sich der Bedarf verändert, während 3,2% der Organisationen davon überzeugt sind, dass er zurückgeht.

Bei den Angestellten im öffentlichen Dienst, die sich im Fremdsprachenbereich weiterbilden, sind vor allem Kurse der Allgemeinsprache (verschiedener Stufen) und die Konversation angefragt. Spezialisierte Fremdsprachenkurse benötigt man zur Aneignung der Amtssprache, Fachterminologie aus dem Bereich der Steuern, EU-Vorschriften, Fonds und Ausschreibungen, Rechtsterminologie, Fachbegriffe aus dem Bereich der Arbeit, Beschäftigung, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, Verhandlungen und Vorbereitungen auf die Ausschreibungen sowie der Arbeit mit ausländischen Kunden, z.B. bei der Regelung der standesamtlichen Angelegenheiten, Ausstellung der Führerscheine und Fahrzeugzulassungen – am meisten in der englischen (42,86%) und

deutschen Sprache (23,81%) sowie anderen Sprachen wie Ungarisch, Kroatisch und Serbisch (19,04%).

Nur ein Drittel der befragten Organisationen in der öffentlichen Verwaltung (67 bzw. 34,30%) organisiert für die Angestellten Fremdsprachenkurse, die in den meisten Organisationen während der Arbeitszeit stattfinden (71,4%). Fremdsprachenkurse außerhalb der Arbeitszeit veranstalten 28,6% der Organisationen.

Diagramm 8: Fremdsprachenausbildung der Angestellten



Quelle: Umfrage, 2009

Bei der Antwort auf die Frage, wie viele Angestellte in der Fremdsprachenausbildung sind, fallen beträchtliche Abweichungen zwischen den einzelnen Zeitabschnitten auf. Unter den Befragten sind am häufigsten Organisationen, die bis zu 10% ihrer Angestellten in die Fremdsprachenausbildung einschließen. Von Anfang 2006 bis Ende 2007 gab es im Vergleich von Anfang 2008 bis Mitte 2009 um ein Drittel mehr Organisationen, die ihren Angestellten die Fremdsprachenweiterbildung ermöglichten. Die Gründe dafür könnten in den intensiveren Vorbereitungen Sloweniens auf die EU-Ratspräsidentschaft (von 1.1. bis 30.6.2008) liegen.

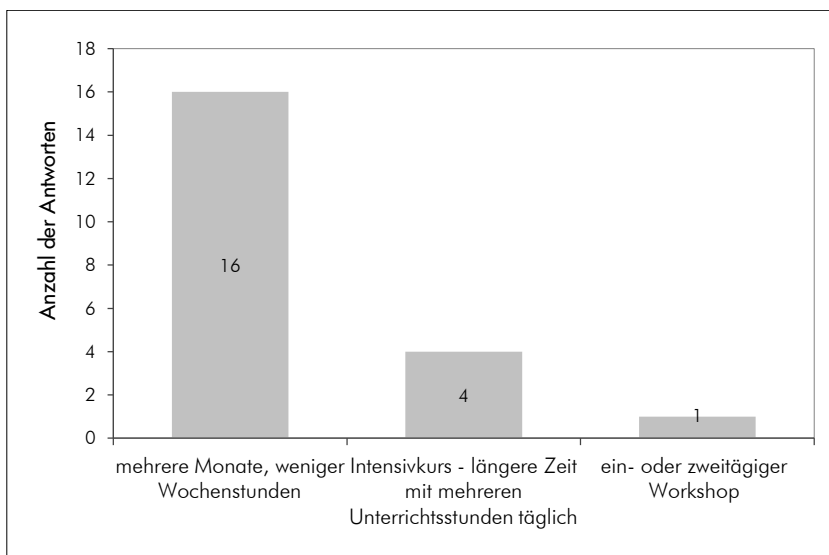
Festgestellt wurde auch, dass die Durchschnittszahl der Fremdsprachenunterrichtsstunden von Anfang 2006 bis Ende 2007 41 Stunden pro Mitarbeiter war. Die Vorhersagen der Befragten bezüglich der Fremdsprachenausbildung ihrer Angestellten bis Ende 2010 waren

ziemlich optimistisch¹⁸, obwohl es wegen der Vertiefung der Wirtschafts- und Finanzkrise, die sich auch auf den öffentlichen Sektor erstreckte, davon noch weniger gab.

Von 21 Befragten, die Fremdsprachenkurse für ihre Angestellten veranstalten (siehe Diagramm 5), antwortete die Mehrheit (76,20 %), dass diese in Gruppen mit mehr als 8 Teilnehmern stattfinden. 4 Organisationen (19%) haben kleinere Gruppen bis 6 Teilnehmern. Über Gruppen mit drei und weniger Teilnehmern berichteten nur zwei Organisationen (9,5%). Es gab keine Angaben über individuelle Kurse, obwohl man erwartete, dass für die leitenden Angestellten (z.B. Leiter und Direktoren) maßgeschneiderte Kurse durchgeführt werden, die inhaltlich und zeitlich an ihre Arbeit angepasst sind.

In den meisten Organisationen (16 bzw. 76,19%) besuchen Angestellte Fremdsprachenkurse, die mehrere Monate pro Jahr mit weniger Wochenstunden dauern. 19,04% bzw. 4 Organisationen organisieren Intensivsprachkurse für ihre Angestellten, die über einen längeren Zeitabschnitt mehrere Unterrichtsstunden täglich dauern. Über ein- oder zweitägige Workshops berichtete nur eine Organisation.

Diagramm 9: Formen der Fremdsprachenausbildung

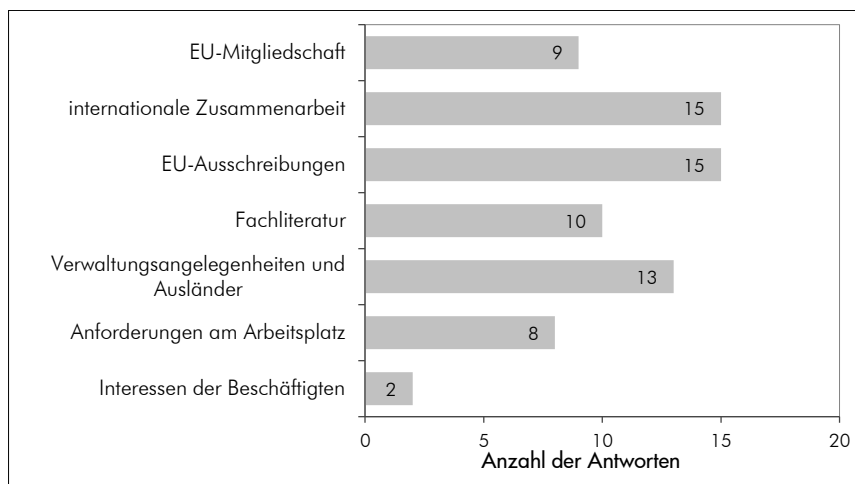


Quelle: Umfrage, 2009

¹⁸ Durchschnittliche Stundenzahl soll auf 46 steigen.

Von 64 befragten Organisationen (62,13%), die die Frage nach dem Zusammenhang zwischen dem Bedarf an Fremdsprachenkenntnissen und der Qualitätssteigerung der Verwaltungsverfahren beantworteten, vertritt die Mehrheit (78,12%) die Meinung, dass die Fremdsprachenkenntnisse eine wichtige Rolle bei der Qualitätsverbesserung der Dienstleistungen spielen. Die restlichen 21,87% Organisationen meinen, dass die Qualität der Dienstleistungen nicht auf die Fremdsprachenkenntnisse ihrer Angestellten zurückzuführen sind. Die Mehrheit unter ihnen gab an (vgl. Jerovšek & Kovač, 2010), dass die Fremdsprachenkenntnisse für die meisten Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung nicht erforderlich sind.

Diagramm 10: Gründe für die Steigerung des Fremdsprachenbedarfs



Quelle: Umfrage, 2009

Unter 67 Befragten ist die Mehrheit davon überzeugt, dass der Hauptgrund für die Bedarfssteigerung an Fremdsprachenkenntnissen die internationale Zusammenarbeit und die EU-Ausschreibungen sind. Zu den wichtigen Gründen zählen auch die Verwaltungsdienstleistungen und Arbeit mit Ausländern, die nach Slowenien eingewandert sind. 10% der Befragten sind der Meinung, dass einer der Gründe für die Bedarfserhöhung an der Fremdsprachenausbildung auch darin liegt, dass sie ausländische Fachliteratur lesen müssen.

5 Überprüfung der Hypothesen

Durch die Untersuchung auf dem Bereich der Fremdsprachenausbildung der öffentlichen Angestellten im slowenischen Raum wurde nur eine

Hypothese im Ganzen bestätigt. Weil die Zahl derjenigen, die an der Umfrage teilgenommen haben, zu niedrig ist, konnte eine Hypothese nicht überprüft werden. Es geht um die Hypothese, die sich auf den Unterschied bezüglich des Bedarfs an Fremdsprachenkenntnissen in der öffentlichen Verwaltung zwischen den einzelnen statistischen Regionen und Organisationen bezieht. Der Vergleich war leider nicht möglich, weil drei Anstalten am Befragungsmuster (Krankenversicherungsanstalt Slowenien, Unterrichtsbehörde der Republik Slowenien und Zentren für Sozialarbeit) mit zu geringer Zahl bzw. zwei (Renten- und Invaliditätsversicherungsanstalt und Arbeitsamt der Republik Sloweniens) gar nicht teilgenommen haben.

Die Untersuchung unterstützte zum Teil die Hypothese, dass die Fremdsprachenkenntnisse (Englisch und Deutsch) beim Ministerium vor allem für auswärtige Angelegenheiten gebraucht werden. Die Kenntnisse der beiden Sprachen benötigen Angestellte in fast allen Ministerien und den Ministerien unterstellten Behörden sowie in Gemeindeverwaltungen und Verwaltungsbehörden (vor allem in den statistischen Regionen an der österreichischen Grenze).

Die Untersuchung bestätigte die Hypothese, dass öffentliche Angestellte Bedarf an Englisch- (83%) bzw. Deutschkenntnissen (68%), sowie an der kroatischen bzw. serbischen Sprache (wegen der Einwanderung der Staatsbürger aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien) haben. Fremdsprachenkenntnisse benötigen nicht nur leitende Angestellte, sondern auch Berater, Oberberater, Sekretäre und Staatssekretäre, Angestellte im öffentlichen Dienst, die mit Ausländern arbeiten, und Angestellte im Bereich der internationalen Zusammenarbeit. Anhand der Untersuchung konnte nicht festgestellt werden, ob der Bedarf der öffentlichen Angestellten an Fremdsprachenkenntnissen nach dem Beitritt Sloweniens der EU tatsächlich zugenommen hat.

Die Untersuchung bestätigte (auch) die Hypothese, dass der Bedarf am Fremdspracherwerb am meisten mit der Zusammenarbeit zwischen Slowenien und der EU verbunden ist. Angestellte der öffentlichen Verwaltung benötigen Fremdsprachenkenntnisse vor allem wegen der Bewerbungen im Rahmen der EU-Ausschreibungen, der Verfolgung der europäischen Gesetzgebung und der internationalen Zusammenarbeit (z.B. bei der Führung internationaler Arbeitsgruppen oder bei der Kommunikation mit benachbarten Gemeinden). Darüber hinaus benötigen

öffentliche Angestellte die Fremdsprache auch in anderen Situationen, jedoch seltener: z.B. im Bereich der Rechtssprache, Steuern und Fachentwicklung, bei Protokollen oder bei der Kommunikation mit ausländischen Kunden (wenn es sich um die Ausstellung der Bescheide hinsichtlich des Staatsangehörigkeitserwerbs oder der Immobilienanschaffung handelt) und im Fremdenverkehr.

Die Untersuchungsergebnisse bestätigten im Ganzen die Hypothese, dass die Weiter- und Fortbildung der öffentlichen Angestellten im Fremdsprachenbereich nicht kontinuierlich, systematisch und für alle gleich ist. Fast die Hälfte der befragten Organisationen der öffentlichen Verwaltung ermöglicht ihren Angestellten gar keine Fremdsprachenausbildung, während nur ein Drittel für sie Fremdsprachenkurse veranstaltet. Die Planung der Fremdsprachenausbildung für die Angestellten hängt in erster Linie von dem Arbeitsplatz, Wunsch der Angestellten und der Finanzmitteln ab. Entscheidend sind auch die Politik der Organisation im Bereich der (Fremdsprachen)Ausbildung und die Anordnung des Vorgesetzten. Beinahe ein Drittel der Organisationen stellt den Fremdsprachenbedarf der Angestellten gar nicht fest.

Die Ergebnisanalyse widerlegte die Hypothese, dass die Organisationen der öffentlichen Verwaltung Fremdsprachenkurse der Angestellten nicht finanzieren. Der größte Teil der Organisationen bezahlt ihnen die Fremdsprachenkurse ganz.

Die Angestellten in der öffentlichen Verwaltung haben den größten Bedarf an allgemeinen Fremdsprachen- und Konversationskursen. Spezialisierte Kurse benötigen sie zur Aneignung an die Amtssprache und Fachterminologie aus dem Bereich der Steuern, der EU-Vorschriften und Ausschreibungen, der Rechtssprache, Fachbegriffe aus dem Bereich der Arbeit, Beschäftigung, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, Verhandlungen und Vorbereitungen auf die Ausschreibungen und Arbeit mit den ausländischen Kunden (bei der Erledigung der standesamtlichen Angelegenheiten, Ausstellung der Führerscheine und Zulassungen). Fast die Hälfte der Organisationen (43%) benötigen spezialisierte Englischkurse mehr als spezialisierte Deutschkurse (24%).

Angestellte, denen Fremdsprachenausbildung ermöglicht worden ist, besuchen einen Fremdsprachenkurs mehrere Monate jährlich, da nur einige Stunden wöchentlich stattfinden. Intensivkurse werden in längeren Intervallen mit mehreren Unterrichtsstunden täglich durchgeführt.

Ein- oder zweitägige Fremdsprachen-Workshops finden fast nie statt. In den meisten Organisationen verlaufen Fremdsprachenkurse während der Arbeitszeit.

Die meisten Befragten antworteten, dass sich der Bedarf an Fremdsprachen und Fremdsprachenausbildung im öffentlichen Sektor erhöht. 27% der Organisationen waren der Meinung, dass sich der Bedarf verändert, während 3,2% der Organisationen davon überzeugt waren, dass er zurückgeht.

6 Schlussfolgerung

Die slowenische öffentliche Verwaltung war die ganze Zeit (besonders in den letzten Jahren) verschiedenen Formen der Fremdsprachenbedarfe ausgesetzt. Dafür sind die meisten Gründe auf die historischen (ehemaliger Staat), politischen (Unabhängigkeit) und strukturellen Veränderungen (EU) zurückzuführen. Die Tätigkeiten der Angestellten im öffentlichen Dienst sind besonders von der Einbettung ins europäische Geschehen und vielfach der "Lebensabhängigkeit" von den europäischen Direktiven und Ausschreibungen geprägt. Trotzdem ist das Bewusstsein über den Bedarf an fremdsprachlichen Geschäftstätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung relativ niedrig. Voraussichtlich hängt das damit zusammen, dass sich die Angestellten in der öffentlichen Verwaltung über die Bedeutung und Vorteile der Fremdsprachenkenntnisse bei der Wahrnehmung von Arbeitsaufgaben nicht bewusst sind.

Dies bestätigt die Feststellung, dass bei uns in der Öffentlichkeit noch immer die Überzeugung herrscht, dass Fremdsprachenkenntnisse von zentraler Bedeutung für die hochwertige Wahrnehmung von Arbeitsaufgaben der Angestellten im öffentlichen Dienst sind und dies in den meisten Fällen mit der einheimischen Bevölkerung zusammenhängt. Jedoch die Untersuchung zeigte ein anderes Bild.

In der Wirtschaft ist das Bewusstsein über die Bedeutung der Fremdsprachen für die erfolgreiche Kommunikation und Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen hoch. Immer mehr Unternehmen bemühen sich darum, die Fremdsprachenkenntnisse ihrer Angestellten zu verbessern, weil sie eng mit der Fähigkeit der Internationalisierung zusammenhängen, und einer der wichtigsten Werkzeuge zur Erlangung von wichtigen geschäftlichen und wissenschaftlichen Informationen sowie zusätzlichen finanziellen Mitteln (z.B. aus den europäischen Fonds) sind.

Auch die Europäische Kommission hebt die Bedeutung der Mehrsprachigkeit für den Geschäftserfolg auf dem Globalmarkt hervor. Neben dem Englischen, das als Weltsprache die führende Rolle behalten hat, gibt es auch andere Sprachen, die für die Unterscheidung zwischen dem Durchschnitt und der Excellence ausschlaggebend sind und den Wettbewerbsvorteil bringen.

In diesem Sinne müsste auch der Staat als wirtschaftlicher Arbeitgeber handeln und der Mehrsprachigkeit eine größere Bedeutung zuschreiben. Aufgrund unserer Anwesenheit in der EU, stellen die Fremdsprachenkenntnisse nicht nur die Brücke zu anderen europäischen Kulturen dar, sondern schaffen für die Organisationen in der öffentlichen Verwaltung auch viele Möglichkeiten für neue Geschäftsgelegenheiten. Die Angestellten im öffentlichen Dienst benötigen die Fremdsprachenkenntnisse nicht nur, um mit den ausländischen Kunden erfolgreich Kontakte aufzunehmen, sondern auch als ein wichtiges Werkzeug für die Verbindung mit den auswärtigen "Märkten" und profitable Geschäfte mithilfe von europäischen Projekten.

Margit Horvath bildete sich neben dem Studium der Anglistik und Germanistik an der Philosophischen Fakultät der Universität Ljubljana auch an der Universität Heidelberg und Graz im DaF-Bereich weiter. Im Jahr 2002 schloss sie den postgradualen Universitätslehrgang Executive MBA an der Donau-Universität Krems ab. Ihre Forschungsarbeit konzentriert sich auf die Vergleichsanalyse von deutsch-slowenischen Texten im Bereich der Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften und die Qualitätssteigerung des Fremdsprachenunterrichts. Sie ist an der Fakultät für Verwaltungswissenschaften als Dozentin für Deutsch tätig.

Manica Danko ist Lektorin für Englisch als Fachsprache an der Fakultät für Verwaltungswissenschaften. Sie schloss das Magisterstudium TESOL an der Universität Manchester im Bereich der Erstellung von universitären Fremdsprachenlehrwerken ab. Ihre Forschungstätigkeit bezieht sich auf die Qualität des Fremdsprachenunterrichts und die Vernetzung der Studienfächer im Hochschulwesen. Sie ist auch als Lehrwerkautorin tätig.

Dr. Polonca Kovač ist Forscherin und Universitätsdozentin für Rechtsordnung und Reformen der öffentlichen Verwaltung und Verwaltungsprozessrecht. Ihr Doktorstudium absolvierte sie an der Juristischen Fakultät der Universität Ljubljana. Sie ist Autorin, Koautorin und Redakteurin zahlreicher Monografien (z.B. Beurteilung der Regulationseffekte 2009; Verwaltungsverfahren und Verwaltungsstreitigkeit, 2010, Entwicklung der slowenischen öffentlichen Verwaltung 1991–2011) und Beiträge in Periodika und auf Wissenschafts- und Fachkonferenzen im In- und Ausland.

Dr. Janez Stare ist Universitätsdozent für Organisation des öffentlichen Sektors an der Fakultät für Verwaltungswissenschaften der Universität Ljubljana. Er ist Studienfachleiter auf Bachelor- und Master-Ebene und nimmt auch Aufgaben als Prodekan für Studienangelegenheiten wahr. Zudem übt er auch die Funktion als Lehrstuhlinhaber für Organisation und Informatik aus. Der Fokus seiner wissenschaftlichen, pädagogischen und Beratungstätigkeit liegt im Bereich der Führung, Personalverwaltung und Organisation. Sein Expertenwissen eignete er sich im Inland und an renommierten Institutionen im Ausland an. Er wirkt als Projektleiter oder -mitarbeiter mit und beteiligt sich an verschiedenen Wissenschafts- und Forschungstreffen. Seit 2011 ist er Vorsitzender des Beamtenrates.

Literatur und Quellennachweis

- Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK), Österreich, Schlick, Klaus, Diskussionsforum 4, (2010). Mobilität und Fremdsprachen in einem europäischen Bildungsraum ohne Grenzen, 1–15. Erworben am 30. 1. 2012, <http://www.bmukk.gv.at/medienpool/8169/Forum4.pdf>.
- Čebon, N. (1998). Status quo of ESP at the tertiary education level in Slovenia – a focus on the University of Ljubljana. V: Čebon, N. (ur.). *New challenges in teaching ESP in Slovenia / IATEFL Slovenia, 1st National ESP Conference (23–31)*, Portorož, 11–13 June 1998.
- Danko, M., Stare, J. & Horvath, M. (2009). Analiza in ugotavljanje potreb študentov in diplomantov Fakultete za upravo (FU/VUŠ) na področju jezikovnega izobraževanja oz. pri predmetih angleški in nemški jezik.
- Djurić, M. (1999). Kako lahko preoblikujemo tradicijo ESP/EAP v Sloveniji. *Vestnik* 33(1–2), 7–22.
- Djurić, M. et al. (2008). Tuji jeziki stroke v slovenskem visokem šolstvu: poimenovanje, ravni, obseg, cilji in učna gradiva. V: Skela, J. (ur.). *Učenje in poučevanje tujih jezikov na Slovenskem (523–525)*. Ljubljana: Tangram.
- EC.EUROPA (2009). Languages of Europe. Erworben am 30. 8. 2009, http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/doc135_en.htm.
- Education and Training 2020 (ET 2020). The Council of Europe, (2009). Erworben am 30. 1. 2012, http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11086_en.htm.
- Erbič D. (2008): Jezikovna ureditev Evropske unije in posledice članstva v EU za slovenski jezik. V: Ivšek, M. (ur.) *Jeziki v izobraževanju. Zbornik prispevkov konference (107–110)*, Ljubljana, 25.–26. septembra 2008. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo.
- Goethe Institut (GI) Ljubljana, (2009). Razlogi za učenje nemščine, pogovor s Hansom-Jürgenom Krumm. Erworben am 24. 1. 2012, http://www.goethe.de/ins/si/lju/lhr/lju_lhr_gruende/sl4568512.htm.
- Goethe-Institut (GI). Der gemeinsame Europäische Referenzrahmen in seinem politischen und bildungspolitischen Kontext, Was bedeutete Mehrsprachigkeit? Erworben am 24. 1. 2012, <http://www.goethe.de/z/50/commeuro/>.
- Grmek, A. & Rejec, S. (2005). Nemščina v slovenskem visokošolskem prostoru. Erworben am 3. 8. 2009, http://www2.arnes.si/~sdunj1/SCHAUREIN_18_povzetki.pdf.
- Horvath, M. (2008). Studienbegleitender Deutschunterricht in Slowenien. V: Lévy-Hillerich, D. & Serena, S. (ur.). *Studienbegleitender Deutschunterricht in Europa. Rückblick und Ausblick: Versuch einer Standortbestimmung (372–414)*, Roma: Lingue d'Europa e del Mediterraneo, Aracne Editrice (izdano 2009).

- Jakoš, Z. (2007). The role of ESP in the newly developed Bologna study programmes at Slovene faculties. In Graf, E.-M. & James Allen (ur.). *English studies in flux* (149–157). Tübingen: Gunter Narr Verlag.
- Jerovšek, T. & Kovač, P. (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jurkovič, V. et al. (2008). Status učitelja tujega jezika stroke v visokem šolstvu. V: *Inter alia, zbornik prispevkov s posveta SDUTSJ* (23. 11. 2007).
- Jurkovič, V. & Djurič, M. (2008): Tuji jeziki stroke v slovenskem visokem šolstvu. V: Ivšek, M. (ur.). *Jeziki v izobraževanju. Zbornik prispevkov konference* (215–222), Ljubljana, 25.–26. September 2008. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.
- Komac, M. (2007). *Priseljenci, študije o priseljivanju in vključevanju v slovensko družbo*. Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Kovač, P., Rakar, I. & Remic, M. (2012): *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP, 2. del – vprašanja iz prakse z odgovori, sodno prakso in uvodno študijo* (v tisku). Ljubljana: Uradni list RS.
- Ministrstvo Republike Slovenije za šolstvo in šport (MSS), Skupni evropski jezikovni okvir: učenje, poučevanje, ocenjevanje, (2011). Erworben am 24. 1. 2012, http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/razvoj_solstva/Jeziki/Publikacija_SEJO_komplet.pdf.
- Nancy Declaration. Multilingual Universities for a Multilingual Europe Open to the World, (2006). Erworben am 30. 1. 2012, http://www.campuseuropae.org/en/support/docs/langlearning/enlu_nancy_declaration.pdf.
- Pregled posledic odsotnosti skladne tujejezikovne politike na vseh ravneh izobraževanja v RS ter predlogi za izboljšavo ugotovljenega stanja. Erworben am 16. 1. 2012, http://www.sdutsj.edus.si/tujejezikovna_politika.html.
- Statistični urad Republike Slovenije (2011). *Selitveno gibanje, 2009, končni podatki*. Erworben am 24. 1. 2012, http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3362.
- Stare, J. (2007). Rezultat dela na projektu v okviru ciljno raziskovalnega programa (CRP) »Konkurenčnost Slovenije 2006–2013«, Naslov projekta: Določitev kompetenc zaposlenih v javni upravi. Erworben am 24. 1. 2012, http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/dolocitev_kompetenc_zaposlenih_v_javni_upravi.pdf.
- Šturm, L. (ur.) et al. (2011). *Komentar Ustave Republike Slovenije – dopolnitev A*. Brdo: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Svetličič, M. (2011a). Kompetence za ekonomsko diplomacijo in mednarodno poslovanje; konvergenca ali divergenca? *Uprava* 9(1), 123–141.
- Svetličič, M. (2011b). Diplomacija in mednarodno poslovanje v 21. stoletju: komplementarnost ali nadomestnost. *Teorija in praksa* 48(3), 604–627.
- Svetlin-Gvardjančič, P. et. al (2009). Strani jezik struke u bolonjskom procesu: status predmeta in organizacija nastave. (str. 721–735). V: Vučo, J.,

Ignjačević, A. & Mirić, M.(ur.). *Jezik struke: Teorija i praksa*. Zbornik radova. Univerzitet u Beogradu.

- Ustava RS, Ur. l. RS, št. 33/91-1, 42/97, 66/04.
- Verlič Christensen, B. (2000). Migracijska politika Evropske skupnosti in Slovenija. *Teorija in praksa* 37(6), 1117–1131. Erworben am 30. 8. 2009, <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20006verlicchristensen.PDF>.
- Zakon o javni rabi slovenščine Ur. l. RS, št. 86/04.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 80/99 in nasl.
- Zavašnik, M. (2006). Analiza potreb učiteljev angleškega strokovnega jezika z vidika njihovih specifičnih sposobnosti v okviru usposabljanja in izpopolnjevanja. *Neobjavljen doktorat*. Ljubljana: Filozofska fakulteta.

Decision Model for the Media Selection

UDK: 659.4

Tatjana Kozjek

University of Ljubljana, Faculty of Administration
tatjana.kozjek@fu.uni-lj.si

Vladislav Rajkovič

University of Maribor, Faculty of Organizational Sciences
vladislav.rajkovic@fov.uni-mb.si

Marko Ferjan

University of Maribor, Faculty of Organizational Sciences
marko.ferjan@fov.uni-mb.si

ABSTRACT

The article presents the decision model for choosing the media in the performance of public relations (PR). The core of the model lies in the use of modern information methods with the accent on the artificial intelligence methods in decision-making processes which allow transparency and simple explanation of the decision knowledge and of the decision itself. The framework of the solution is the description of the realization of the model with the support of the DEXi system. The model covers the qualitative and the quantitative measures for the final choice. This allows a more wholesome overview of the media and of the goals the decision aims to achieve. The determined fundamental elements of the model are: the target public, the goals the organization aims to achieve via public relations, the resources assigned to the public relations, the messages to transmit to the public, etc. The criteria which form constituent parts of the decision model have been designed on the basis of public relations literature study and the practical experience of the Faculty.

Key words: public relations, choice of media, multi-attribute decision-making, decision models, DEXi

JEL: C30, O33, M30

Kozjek, T., Rajkovič, V. & Ferjan, M. (2012).
Decision Model for the Media Selection. *Uprava X*(1), 145–165.

1 Introduction

The process of communication is one of the most crucial processes in human interaction and creativity. Communication is extremely vital for everyday social and economic life. An organization cannot function normally without communication, because of its enormous impact on relations among all parties within the organization who aim to manage the work process successfully and achieve common goals.

The article presents the decision model for the choice of the media in public relations in the case of the faculty. Methodological research has been divided into two parts; with the aim of creating a decision model for the media selection, first, literature and sources related to public relations and decision-making were studied. The approach to the solution of the problem on the choice of the media for the execution of public relations in the article has been based on multi-attributive decision making in expert systems. The basic principle of the multi-attribute decision making methods is the decomposition of the decision problem onto smaller, less complex problems, which allow transparency and comprehension of the decision problem, and simultaneously allow making of a quality and explainable decision (Bohanec & Rajkovič, 1999; Klein & Methlie, 1995). The model is designed with the support of the DEXi system.

2 Public relations

When speaking about an organization's environment, we must first define the concept of "the public" in the context of how it is addressed in the article. The public are a group of people, who have a potential or realistic impact on the goals of an organization (Hunt & Gruning, 1994). As Hunt and Gruning state, organizations communicate within themselves and also with others in the environment because they do not exist in isolation. Organizations thus communicate with communities, governments, customers, financial institutions and others that have relationships with them. On the other hand, factors in the environment (governments, communities, the public, etc.) may also have some kind of interest in the organization and thus communicate with it (Hunt & Gruning, 1995, p. 5).

During almost three millennia, but essentially during the last three centuries, research on public/ness developed five basic semantic dimensions of the general concept (Splichal, 1999, p. 6):

- "public" as a specific social category or collectivity that appears as a social actor or agent, particularly in relation to some important social issues;
- "public" as the specific nature of a particular activity or space (for example public schools);
- publicity as the "incarnation" of publicness embedded in a principle or norm, and as a universal human right, thus representing the foundations of public opinion and the doctrine of sovereignty;
- public sphere as a specific sphere;
- public opinion.

For some time organizations have become aware of the power of public opinion and many have been in fear of an unfriendly environment. As described by Tedlow (1979, p. 5), the great 19th-century American industrialist William Vanderbilt (1825–1885) was said to have exclaimed in 1882: »The public be damned!« For this reason, organizations have long tried to cultivate a good image, especially among the general public.

Sources state multiple definitions of the expression "public relations". On its 1978 global assembly, the international public relations association (IPRA) chose the following definition: public relations are a skill and a social science on analyzing trends, forecasting their consequences, on consultations to leaders of organizations and on the execution of planned programs of actions in the mutual interest of organizations and the public (Wilcox et al., 1992). Hunt and Gruning (1994) state that public relations are a formal path on which organizations communicate with the public. Kitchen (1997) claims that public relations are one of the functions of management; they cover a broad spectrum of activities and intentions in practice; they are two-way and mutual; they show that the public is not homogenous in relations to organizations, it is manifold; public relations are long rather than short-term. Kotler (2003) states that public relations represent the organization's construction of good relations with various publics with intention to create good reputation; they are a construct of a wholesome positive representation or image of the organization; they are a tool with which we put away negative rumors on various events.

Theory classifies four basic models which organizations use to perform public relations:

- press agency/publicity model;
- public information model;
- one-way asymmetrical model;
- two-way symmetrical model (Hunt&Gruning, 1994).

All public relations activities must be planned, managed and evaluated. The planning is particularly important when it is to be followed by realization. The most typical ways of communication with public are:

- an event (unique, should attract attention);
- a campaign, a process consisting of various events, which may not be interconnected. The campaign can last for a longer period of time: i.e. a couple of weeks or even months. The key to understanding the campaign is, that the campaign is always concluded with a decisive event (for example: elections, voting etc.). The goal of a campaign is to achieve actions performed in the desired way (for example: favorable outcome of the election).
- a program, similar to the campaign in being comprised of a number of events, which are not necessarily interconnected, differing from a campaign in the fact that it does not have a concrete desired outcome (Hunt & Gruning, 1994).

For the public relations it is crucial that the organization management participates. This means that the goals of public relations must be precisely defined; so must be the actual tasks, careful planning of activities, the organizational structure which allows the achievement of goals, the control functions must also be set up, and the results must be evaluated. The same goes for content, methods and the dynamics of the performance, which, if necessary, should be adjusted to the given circumstances. Public relations can be used to help increase visibility of a product, person, location, idea, activity, organization or a nation (Kotler & Armstrong, 2006). Communications are the basic frame (Hunt & Gruning, 1994); the essence is in the decision-making.

3 Decision-making

Making decisions is an activity performed daily, however not all decisions are equally important or equally difficult. Decision making is a process

in which we choose from a number of possibilities the one which is the most suitable for our goals or demands. Computer support can essentially improve the decision-making process, because it points out the appropriate decision making processes, increases the comprehension of the problem and improves the quality of the final decision.

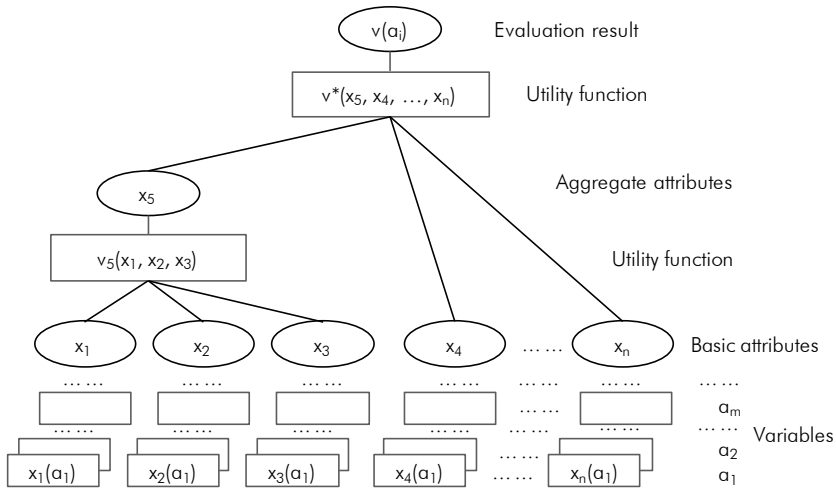
Decision-making is usually a part of the general problem solving and a crucial mental activity on all levels of human activities. The difficulty of decision problems varies considerably. It stretches from simple personal decisions, which are usually routine decisions we are not normally aware of, to complex problems of group decisions, in areas such as leadership, managing and planning in an enterprise, in human resource decisions, medical diagnostics and many other areas. The most common problems which arise from deciding on a medium in our case arise from: a large number of factors, which influence the decision, a large number or insufficiently defined or known possibilities, difficult recognition of the decision problems and of the goals of the decision.

The decisive process contains the following elements (Rajkovič and al., 1999):

- mass variables $A: a_1, a_2, a_3, \dots, a_m, \dots;$
- preferential relation P , which arranges group A according to desirability, suitability i.e. usefulness $v(a)$, which measures the rate of the desirability a in a way that for each pair a, b out of A there is a $P \ b \leftrightarrow v(a) > v(b);$
- the rational decision, which stands for the choice of the most desirable variable $a; \text{ out of } A: v(a_i) = \max(v(a) : a \in A).$

In multi-parametric decision making there is a group of parameters $X: x_1, x_2, \dots, x_n$, where $x_i: A \rightarrow D_i$, and D_i are the stock of value for the parameter x_i . The variables are described with the vector of value $v^*: D_1 \times D_2 \times \dots \times D_n \rightarrow D$. The function of utility: $A \rightarrow D$ is replaced with $v^*: D_1 \times D_2 \times \dots \times D_n \rightarrow D$, where we suppose: $v(a_i) = v^*(x_1(a), x_2(a), x_3(a), \dots, x_n(a))$. The utility function represents the joint measurement according to all the parameters. It is a criterion function with which we determine the utility of variables on the basis of criteria and their interconnection.

Figure 1: Multi-attribute decision model



Source: taken from Bohanec & Rajkovič (1999)

The multi-attribute decision model generally consists of two types of components: the attributes (X_i) and the functions of utility (F_i). Attributes, also known as parameters and criteria, are variables which stand for sub-problems of the decision model. They are arranged in a hierarchical structure, which represents the mutual dependence among the attributes: high-level attributes depend on their immediate descendants. According to the position the attributes are classified between the basic attributes (terminal nodes of the tree) and the aggregate (internal nodes) attributes. Within the model each aggregate attribute has a function of utility F , which determines the dependence of the attribute of the immediate descendant in the structure. The options are described with the values of the basic attributes (a_i). Evaluation of variations is running from the bottom up, i.e. with the gradual joining of values in accordance with the model structure and the functions of utility (Bohanec et al., 2000; Bohanec & Rajkovič, 1999).

A number of disciplines in various scientific fields i.e. philosophy, psychology, economy, mathematics, decision theory, decision analysis deal with decision making problems. There is a trend of research in the field of the method of choice (Anderson & Goltsi, 2006). The question on how to facilitate the decision maker in order to make the decision more systematic, better organized and how to facilitate the journey towards the most qualitative decision is becoming increasingly important. The decision

making support is a wide discipline, which deals with supporting people in the decision making process. It is a part of the decision sciences that also comprise normative and descriptive approaches to decision making (Clement, 1996). It contains a number of disciplines, such as operation research, decision analyss, decision support systems, group decision support (Mallach, 2000; Triantphyllou, 2000).

A number of methods and computer programs have been developed in order to facilitate the decision making (i.e. decision support systems). Methods of multi-attribute decision making have a solid theory base within the framework of the decision theory and the theory of utility on one side, and a successful practical use in supporting demanding decision making processes on the other side. The theory of multi-attribute decision making offers a formal base for the development of the model, where the key criterion remains the joining of evaluations of individual parameters into one complex evaluation (Bohanec & Rajkovič, 1999; Chankong & Haimes, 1983; Klein & Methlie, 1995). All the options need to be decomposed into individual criteria (criteria, attributes) and separately evaluated on the basis of each parameter. The final evaluation of the variation is achieved via association. The volume of the evaluation derived from such a process is the basis for the choice of the most appropriate option (Rajkovič et al., 1999).

4 Use of the DEXi system in choosing the public relations media

In the article the approach to the solution of the problem on the choice of the media for public relations is based on multi-attributive decision making in expert systems. As already mentioned, the basic principle of the multi-attribute decision making methods is the decomposition of the decision problem onto smaller, less complex problems, allowing transparency and comprehension of the decision problem, and simultaneously making a quality and explainable decision. The model is designed with the support of the DEXi system, because it inables modeling and it is user-friendly. The formation of the decisive model was based on the following phases: problem identification, criteria identification, definition of utility functions, and description of options, evaluation and analysis of the options.

In this chapter, the prototype of the decision model for the choice of the medium for the Faculty's public relations is presented. The decision model

is the basis for the decision on the media, which the Faculty is to use for its public relations.

The criteria vital for the planning and realization of the public relations program are the basis of the decision model and were designed after a careful study of the existing expert literature and the current state of affairs in the field of public relations at the Faculty. The DEXi system is used for the execution; the software follows the concept of multi-parameter evaluation as it decomposes the basic problem onto smaller, less complex sub-problems. The evaluation of the option is calculated with the processes of association of partial evaluation of attributes, such as for example the weight sum. The process is founded in such a way that the decision-maker can clearly express his/her preferences, i.e. the levels of (un)desirability of the options, which are used for the evaluation of the variable. DEXi supports the methodology in a very intuitive and user-friendly way with a relatively wide range of choices for presenting the results of modeling and evaluation. This allows an interactive execution of the evaluation process steps without any difficulties.

The formation of the decisive model was based on the following phases: problem identification, criteria identification, definition of utility functions, and description of options, evaluation and analysis of the options.

4.1 Problem identification

The Faculty has not yet set up an information technology system to support the public relations. The article presents the decision model for the choice of the media in public relations in the case of the Faculty. The approach to the solution of the problem on the choice of the media for the execution of public relations in the article is based on multi-attributive decision making in expert systems.

The activities which have been completed in the field to date are the following: theoretical and comparative research of the problem; studies in the field of press alternatives; studies of the methods of communication appropriate for public relations; study of web pages of other faculties'; proposition for the internal model for web-based informing, the internet, brochures, activities at the beginning of the academic year.

The staff of the faculty's department and external members of the staff, who help to write and design the information, are the decision-makers, choosing the most appropriate medium to carry out the PR. With the best

choice of the medium, they also aim to achieve one of the goals, set by the Faculty, i.e. its visibility on the national and the international level. Thereafter, the general goal of the decision process is the choice of the best media to carry out the public relations program. Given that many forms of media can be used to carry out the public relations program, the decision-maker can decide, on the basis of evaluation of the designed decision model, which media should be chosen as the main media and which as the support media. Numerical classification and with that the choice of the main and the support media is possible thanks to the quantitative display of the adequacy of the medium. The medium, which receives evaluation grade 5 after the evaluation, is chosen by the decision-maker to be the main medium; the media receiving lower grades are chosen to be the supporting ones. The media, which receive the lowest grade 1, are not to be chosen to carry out the public relations.

4.2 Criteria Identification

The model criteria, which need to be taken into consideration during the decision-making process, are listed in the Annex. They have been designed on the basis of the research of the literature on the subject of public relations and on the practical experience.

The literature (Rice & Atkin, 2004; Kotler & Armstrong, 2006; Theaker, 2004) states that the execution of public relations must be arranged according to the realistic goals the program aims to achieve, the public target must be determined, the message created, the dynamics of media appearances and the costs of the program must be determined as well.

In order to simplify the evaluation, the criteria are divided into three conceptual entities:

- the first group **target** contains recommendations, which deal with the identification of target publics and the recommendation of the medium through which the desired goals are to be achieved;
- the second group **publication** contains recommendations, which address the creation of the messages and the dynamics of media appearances;
- the third group **price**, contains the costs included in the press relations program.

The criteria, designed on the basis of the studies of Faculty's experience, are the ones dealing with the ability to reach target publics. Every

organization has its target publics, which makes it reasonable to adjust the model in this part. This should not be problematic, since the authors took this into account during the construction of the model and therefore the conclusions could be generalized.

As already mentioned, the criteria were distributed into three basic entities: target, publication and price. These groups represent criteria derived from the multi-criteria model. The criteria *target* can take the value *not achieved*, *partly achieved* or *entirely achieved*. The criteria *publication* can be classified as *unacceptable*, *acceptable* or *very acceptable*. The criteria *price* can be evaluated under *unacceptable*, *acceptable* or *very acceptable*. With all the model criteria, the value is always increasing, which means that higher value is better than the lower one.

The first group of the aggregate criteria under the **target** category is composed of two aggregate criteria: *availability* and *advisability*. The constituent parts of the availability criterion are: *internal public*, *external public* and *students*. Identification of target publics is one of the main building blocks of public relations. In order to establish successful public relations, it must first be established towards whom the relations will be directed; whether it is possible to transmit information via the chosen medium; whether it is possible to adjust to local particularities; whether there is a possibility that its message will attract the existing and potential business partners, students and others. The Faculty's internal publics are the following: administration (the dean, the senate, the boards), pedagogical staff (i.e. lecturers, assistants, librarians and foreign experts), non-pedagogical staff (i.e. administration staff, researchers, receptionists). The Faculty's external publics are: state administration (chambers, associations, institutes, government agencies, other), the financial sources (donors, sponsors, bursary donors and others), the wider/general public (tax payers, radio, television, newspaper, magazine press, others). The students criterion comprises: undergraduate students (regular, part time, students with special needs and others), post-graduate students (the employed, unemployed), foreign students (international exchange students, others). The constituent parts of the advisability criterion are: *communication with publics*, *preservation of communications* and *comprehension*. Communication is the exchange of information between the organization and the public. Preservation is the keeping of the information from the other party. Comprehension is when the organization and the public share the same understanding of a problematic issue.

The second group of the aggregate criteria, under the joint category **publication**, contains two aggregate criteria: *the message* and *the execution*. The building blocks of the message criterion are: *the content* of the message, *the structure* of the message and *the form* of the message. The message the organization transmits to the public must be the one which best fulfils the needs and the wishes of the public, the offer of the product to the service itself. During the formation of the message, four questions must constantly be answered, what to say, how to say it in a sensible way, how to produce a symbolic frame and who should transmit the message. The constituent parts of the execution criterion are: *the scope of survey*, *the number of surveys* and *the frequency of appearances*. Prior to the execution of public relations, the practitioner must find out what should the scope of survey be (in the local and the international market), what should the frequency of appearances be and what should be the quantity of surveys in a chosen medium. In the scope of survey, the practitioner should be considering whether the scope fulfils the needs of the organization, meaning she/he must find out whether a large enough part of the target public listens to, reads, watches etc. the medium executing public relations. The frequency of appearance considers how many times a day, a week etc. should the message appear in the media.

The third group of the aggregate criteria, joint under the **price** category comprises: *the acquisition of media* and *the preparation of materials*. The expenses of media acquisition include banquets, organized to attract the media, by showing oneself in a positive light. The expenses of the preparation of materials include fee for the publicity creators, payment of technical expenses and fee for the occurring intellectual property rights.

On the basis of the identified criteria, a tree of criteria has been designed to evaluate the adequacy of media for the execution of public relations (see Annex). The criteria tree clearly shows the relation between the defined basic and aggregate criteria (in bold print), i.e. the hierarchy of criteria. The basic criteria are pictured as the leaves of the decision tree.

4.3 Definition of utility

Beside the criteria, the knowledge base is also determined by the utility function (F_i), for all the aggregate criteria down to the roots of the tree, which is the final evaluation of options. These are the rules of decision making in the nodes of the tree, which determine the value of each criterion, with the exception of leaves of the tree. On the basis of mutual

dependence of bottom placed criteria, the aggregation function determines the value of the aggregated attribute (Bohanec & Rajkovič, 1999). The utility function must be substantially adequate; it must namely assign greater value to the better option.

Figure 2: Example of the utility function for the evaluation of medium adequacy aggregate criterion

Goals	Publication	Price	Evaluation on medium adequacy
59%	24%	17%	
1 not achieved	*	*	1
2 <=partly achieved	unacceptable	unacceptable	1
3 partly achieved	unacceptable	>=acceptable	2
4 entirely achieved	unacceptable	unacceptable	2
5 partly achieved	acceptable	<=acceptable	3
6 partly achieved	>=acceptable	unacceptable	3
7 >=partly achieved	acceptable	unacceptable	3
8 entirely achieved	unacceptable	acceptable	3
9 partly achieved	>=acceptable	very acceptable	4
10 partly achieved	entirely acceptable	>=acceptable	4
11 entirely achieved	unacceptable	very acceptable	4
12 entirely achieved	entirely acceptable	unacceptable	4
13 entirely achieved	>=acceptable	>=acceptable	5

Figure 2 shows the aggregate criterion of *the evaluation of medium adequacy* evaluated with the grade 1, if the criterion *target* reaches the lowest stock of value (*not achieved*), regardless of the value the criteria *publication* and *price* managed to achieve. The evaluation of the medium adequacy is evaluated as 1, if the criterium *target* reaches the values, lower than that of *partly achieved*, while the criteria *publication* and *price* reach the lowest value (*bad* or *unacceptable*). The adequacy of medium is evaluated with grade 5, if the criteria *target* scores the highest value, i.e. *entirely achieved*, where criteria, *publication* and *price* must achieve at least the good or acceptable targets, i.e. the medium or maximum value.

Figure 2 also clearly shows, how the *target* criterion is the most important, i.e. scores the highest in the evaluation (58,70%), followed by the criterion *publication*, which influences the evaluation in the proportion of 23,91%, the last criterion being the *price*, which influences the evaluation in the share of 17,39% of the overall evaluation. The stocks of value are determined by the practitioner, in our case a public relations officer, on the basis of knowledge, acquired information, experience or by following his/her intuition.

4.4 Description of options

The media via which the organizations can perform public relations are: radio, television, newspapers, magazines, billboards, and the internet, flyers, and public events, events for smaller groups of people, announcements and other. Each medium has its general features, advantages and weak points.

The described model allows the choice of media. After choosing the media, the actual media transmitters must also be chosen which cannot be done with the help of the model, so this decision is therefore for the practitioner to make. In this case her/his choice is based on the price and the exclusivity of the individual product. A new model should be established for the decision on actual medium transmitters. All the transmitters within the individual medium should be considered for the establishment of a new tree.

In our case the chosen options were: the internet, events, press conferences, publications and press releases, because these are the most appropriate media.

The Internet represents the internal information network, which allows quicker and fuller flow of information and more rational, faster and more efficient business. It easily displays an integrated collection of updated information and allows efficient feed-back; it unites color, picture, sound, movement, it makes it easy to reach a large population; the expenses are not high and longer period of exposure is possible.

The performance of events for a larger number of people includes planning, concept, organization, management, execution of the key communication tool, their main goal is to offer a situation where people meet. The goals of the organization can only be achieved, if the desired target public participates at the events. The events organized by the Faculty for its target public are: social events, anniversaries, expert excursions, presentations, annual staff meetings, opening lectures, seminars, initiation parties for first year students, etc.

Events for smaller groups of people are similar to meetings, at their occasion public relations officers release their message via television, radio or press media.

The publications, published by the Faculty are presentation brochures in Slovene and foreign languages, annual business reports, information

materials about the structure of the Faculty, newsletters, magazines and other. With publications it is possible to reach a large number of the population, to gain trust. Publications have no time limits, a personal approach towards the chosen publics is possible, so are quality reproduction, long life expectancy, transition among target publics etc. The downside of publications is the possibility for potential misinterpretations, high cost and other.

4.5 Discussion on evaluation and analysis of options

Each of the above mentioned options is appropriate for the execution of the Faculty's public relations. Use of the decision model enables us to choose the basic media and to make a list of support media according to their utility.

In order to achieve this, we must find out whether it is possible to transmit the message through the chosen media to the chosen public; whether the scope of appearances fulfils the needs of organization; whether it is possible to achieve a high frequency of repetition; is it possible to adjust the message to local specifications; how many times can the released messages be detected; what are the costs, etc. The media works similar to the human brain, when a term becomes well established in the media, it is difficult to modify it, and the choice of the appropriate media is therefore a crucial one.

The evaluation, which is carried out in the designed decision model, takes shape as the public relations practitioner evaluates the chosen options on the basis of all criteria determined in the model. Determined stocks of value of all the basic and the aggregate criteria and their decision rules i.e. functions of utility, all influence the final evaluation of the option (the percentage of the importance of the basic criterion within the derived criterion). The best option is the one which scores the highest final grade on the evaluation of the media adequacy.

At the end of the article, there is a table of the results of the evaluation. The final evaluation could also be determined, if the evaluations of the options would not contain the evaluations of all possible criteria, meaning that the options could take any other value. In such case, there would be intermediate evaluations. In order to avoid them in the testing of the model, all the options were evaluated according to all the criteria. In this case, the term intermediate evaluation means the final evaluation of

the media adequacy is between two evaluations. If we take the example of an event for a smaller number of people: in our case the evaluation is 1, but if some of the criteria would take whichever value, the final evaluation would be between 1 and 2, and it would appear in the table as 1:2.

If we compare the results of the evaluation of individual options, we can see that the highest value for the adequacy of the execution of public relations, evaluation 5, goes to the internet, and the lowest, evaluation 1, goes to an event for a smaller number of people. The results of the evaluation allow us to conclude, that the most adequate public relations media is the internet, followed by publication and an event for a larger number of people.

The DEXi software system shows the representation of the evaluation results in individual criteria. Figures 3 to 6 show the results of the evaluation criteria: goal, price, execution, message, advisability, availability, on the basis of which the model analysis were performed.

On the basis of the evaluation of individual criteria, it was found out, that the option *publication* has better evaluation of the criterion *message* and lower evaluation of the criterion *advisability* than the variable *event for a larger number of people*. Because the *message* criterion has greater influence onto the final evaluation than the *advisability* criterion, the final evaluation of the *publication* variable is higher. The variable *internet* is the variable with the best evaluation according to all the stated criteria.

Figure 3: Results of evaluation based on individual criteria for the publications

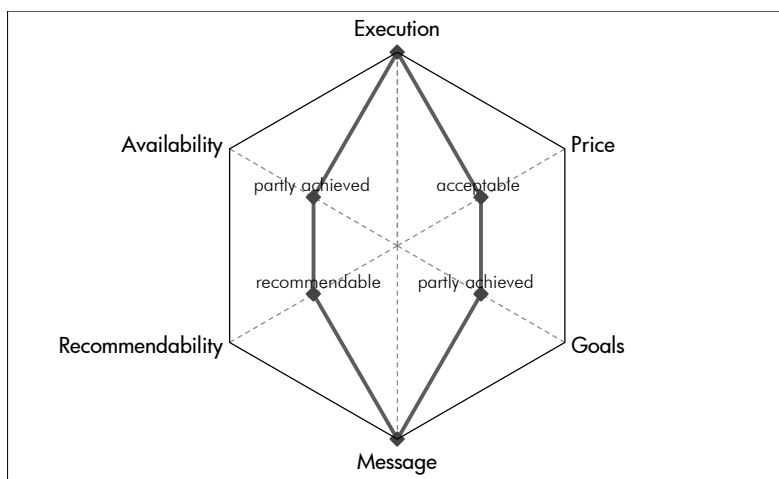


Figure 4: Results of evaluation based on individual criteria for the events for smaller groups of people

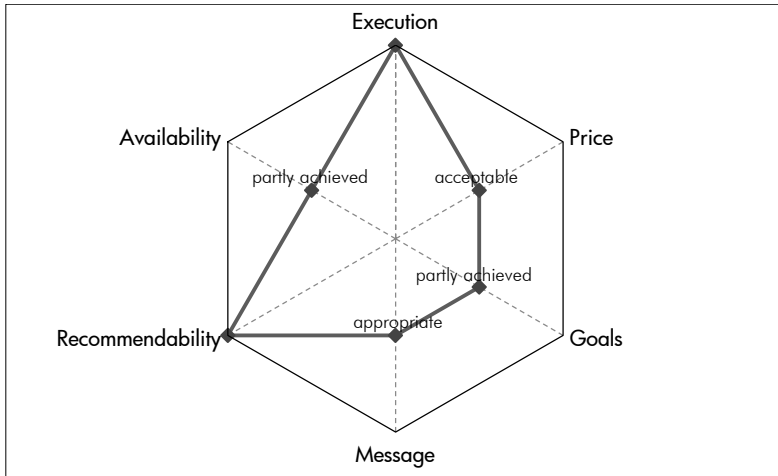
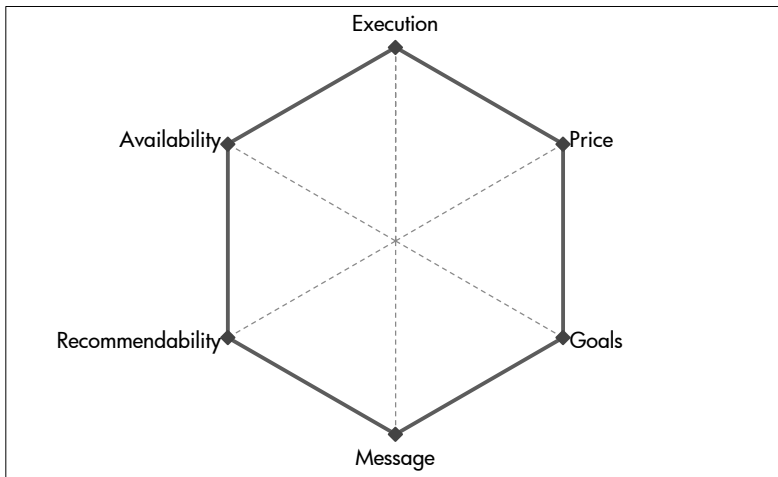
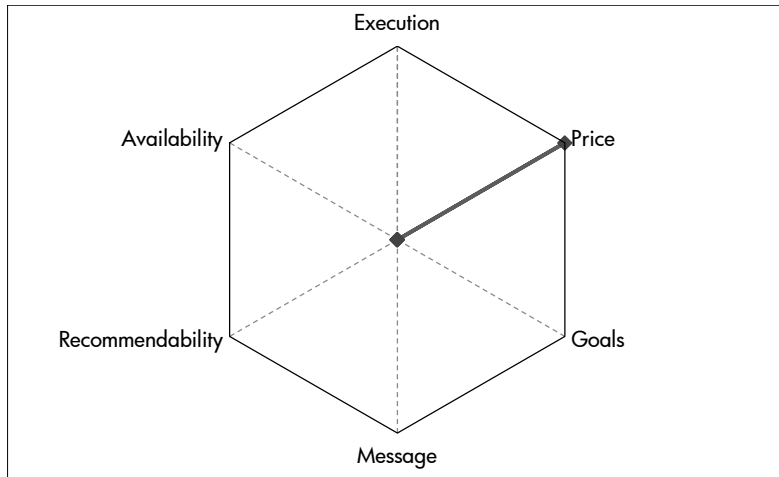


Figure 5: Results of evaluation based on individual criteria for the internet



On the basis of the results of the evaluation and their analysis, the chosen medium for the press relations is the internet. If we predict that the two-way symmetric model, as envisaged by Gruning (Hunt & Gruning, 1994), truly is the most successful press relations model, then we can conclude, that our evaluation is correct. The option allows the management of press relations, offering a dialogue between the organization and the publics (i.e. surveys on the Faculty's webpage) to allow mutual adjustments and mutual benefits.

Figure 6: Results of evaluation based on individual criteria for the events for larger number of people



5 Conclusions

Organizations communicate within themselves and also with others in the environment because they do not exist in isolation. Thus they communicate with communities, governments, customers, financial institutions and others that have relationships with them. It is crucial for the public relations that the organization management participates which means that the goals of public relations must be precisely defined, together with actual tasks, careful planning of activities, an organizational structure which allows the achievement of goals. The control functions must also be set up, the results must be evaluated. The same goes for content, methods and the dynamics of the performance, which should be adjusted to the given circumstances.

The article presents the decision model for the choice of the media in public relations in the case of the Faculty. The approach to the solution of the problem on the choice of the media for the execution of public relations in the article is based on multi-attributive decision making in expert systems. The basic principle of the multi-attribute decision making methods is the decomposition of the decision problem onto smaller, less complex problems, which allow transparency and comprehension of the decision problem, and simultaneously allow reception of a quality and

explainable decision. The model is designed with the support of the DEXi system.

The decision can be made without the support of the system, but the model allows easier decision making, especially when a large number of criteria, options and complex decision-making rules, which are all included in the designed model, must be taken into consideration before the decision is made. Before the execution of the press relations program and simultaneously the choice of the medium, there is a need for a careful study of the target groups, for the design of the message and last, but not least, the amount of expenses needs to be calculated. The recommendations stated here are designed into the aggregate model criteria. The model calls for the decision maker's knowledge of the positive and negative features of the medium, which represents the decision making options within the model.

The model is a helpful tool for the support of decision making in the case of demanding decisive situations, which are based on a large number of influential factors of the variables (the article presents the choice of four variables). The model is an important contribution to a more systematic and quality decision-making; it can however not substitute a human decision-maker, responsible for the final decision.

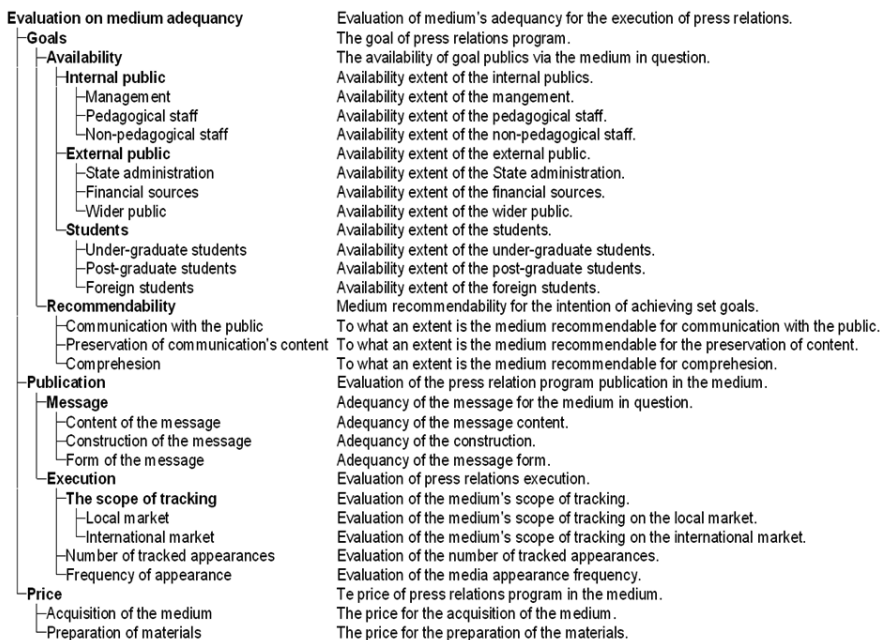
In the design of the decisive model and the determination of decisive rules for the derived criteria, the knowledge on the subject of decision making is called for, similarly, there is a need for specific knowledge to construct hierarchy of the decision tree on the basis of links in the content of the criteria and the determination of reasonable value stock and the derived criteria.

The use of experimental system methods allows the transparency of the model and explains the decisive knowledge and the decision itself. It is the management of the decisive knowledge with the help of modern methods of artificial intelligence, which lead to defined and widely comprehensible decisions, diminishing the possibility of bad, i.e. incorrect decision. The model directs the decision maker into thinking, information gathering on the problem of the choice of the media and minimizes the ignorance of factors, which influence the final decision. The model, based on the evaluation of a number of influential criteria, cuts the danger of making the wrong decision, the cost and the risks occurring when the decision is being made.

The main advantages of the model are the following: The explanation of the final evaluation is possible (explanation on how each individual evaluation was acquired according to the value of the criteria and of the applied decision-making rules), so are the "what-if" analysis, performed with the change of options descriptions, their second evaluation and the comparison of thus acquired results with initial results and the selective explanation of options. The decision-making process is transparent, with table and graphic presentations of the evaluation and of the entire process of the method. Model allows rational decision making, based on decision-finding, results analysis and decision evaluations. It also allows further improvements. The model is not currently used in practice; it is designed so that the Faculty can use it in practice.

6 Annex

Figure 7: Tree of the criteria for the evaluation of adequacy of the media for the execution of public relations



Mag. Tatjana Kozjek works at the Faculty of Administration, University of Ljubljana as an assistant in the field of public sector organizations. She explores and examines the scope of public sector organizations and human resource management; participates in internal and external projects, the preparation and execution of exercises for students and seminars for civil servants.

Dr. Vladislav Rajkovič is a professor emeritus of information system at University of Maribor, Faculty of Organizational Sciences, and a senior researcher at the Intelligent Systems Department at Jožef Stefan Institute. His research interests focus on information systems and artificial intelligence methods for supporting decision processes and education.

*Dr. Marko Ferjan is a full professor at the University of Maribor's Faculty of Organizational Sciences. He received his master's degree and doctorate at the University of Maribor. The topic of his master's thesis was business communication, and his doctoral dissertation addressed educational planning. His articles have appeared in Slovenia and abroad, and he has published research in the Journal of Economics (ISSN 0013-3035). He has authored a number of books on business communication and educational planning, with his latest book appearing in October 2005. His very first book *Skrivnosti vodenja šole k znanju, uspehu in ugledu* (The Secrets of Leading a School towards Knowledge, Success and Reputation, 1996) met with an International response and was reviewed in the International Journal of Lifelong Education (vol. 16, no. 4).*

References

- Anderson, N. & Goltsi, V. (2006). Negative Psychological Effects of Selection Methods: Construct Formulation and an Empirical Investigation into an Assessment Center. *International Journal of Selection and Assessment* (14), 236–255.
- Bohanec, M. & Rajkovič, V. (1999). Multi-Attribute Decision Modeling: Industrial Applications of DEX. *Informatica* (23), 487–491.
- Bohanec, M., Zupan, B. and Rajkovic, V. (2000). Applications of qualitative multi-attribute decision models of health care. *International Journal of Medical Informatics* (58–59), 191–205.
- Chankong, V. & Haimes, Y. Y. (1983). *Multiobjective Decision Making: Theory and Methodology*. North-Holland.
- Hunt, T. & Gruning, J. E. (1994). *Public relations techniques*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Jereb, E., Rajkovič, U. & Rajkovič, V. (2005). A Hierarchical Multi-Attribute System Approach to Personnel Selection. *International Journal of Selection and Assessment* (3), 198–205.
- Kitchen, P. (1997). *Public Relations, Principles and Practice*. International Thomson Business Press.
- Klein, M. and Methlie, B. L. (1995). *Expert Systems: A Decision Support Approach with Application in Management and Finance*. Old Tappan, NJ: Addison-Wesley.
- Kotler, P. (2003). *Marketing Management, Eleventh Edition*. Upper Saddle River (New Jersey): Pearson Education International, London.
- Kotler, P. & Armstrong, G. (2006). *Principles of Marketing, European Edition*. London: Prentice Hall Europe, Simon & Schuster International.
- Mallach, E. G. (2000). *Decision Support and Data Warehouse Systems*. New York: McGraw-Hill.
- Rajkovič, V., Šušteršič, O., Šušteršič, J. & Bohanec, M. (1999) How to Increase the Quality of Health and Education Sectors? *Blue paper, Civil society in Slovenia and Europe*. Ljubljana: The Municipality Forum Association, The government office for EU affairs.
- Rice, R. E. & Atkin, C.K. (2001). *Public Communication Campaigns, Third Edition*. Thousand Oaks: Sage Publication, Inc.
- Splichal, S. (1999). *Public Opinion: Developments and Controversies in the Twentieth Century*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Tedlow, R. (1979). *Keeping the Corporate Image, Public Relations and Business, 1900–1950*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Theaker, A. (2004). *The Public Relations Handbook*. New York, London: Routledge.
- (17) Triantaphyllou, E. (2000). *Multi-Criteria Decision Making Methods: A Comparative Study*. Kluwer Academic Publishers.
- (18) Wilcox, D. L., Ault, P. M. & Agee, W. K. (1992). *Public Relations Strategies and Tactics*. Harper Collins.

POVZETEK

ODLOČITVENI MODEL ZA IZBIRO MEDIJA PRI IZVAJANJU ODNOSOV Z JAVNOSTMI

Ključne besede: odnosi z javnostmi, informacijska tehnologija, več-parametrsko odločanje, odločitveni model, DEXi

Komunikacijski proces predstavlja enega pomembnejših procesov človekovega sodelovanja in ustvarjanja. Komuniciranje je v vsakdanjem družbenem in gospodarskem življenju izredno pomembno in nepogrešljivo. Brez komunikacij ne more delovati nobena organizacija, saj imajo velik vpliv na odnose med vsemi, ki v organizaciji stremijo k obvladovanju delovnega procesa in doseganju skupnih ciljev. Pozornost je treba nameniti tudi odnosom z javnostmi. Vse dejavnosti odnosov z javnostmi je treba načrtovati, upravljati in vrednotiti. Zlasti pomembno je načrtovanje, iz katerega sledi izvajanje. Za odnose z javnostmi je bistveno, da so vključeni v menedžment organizacije. To pomeni, da morajo biti natančno opredeljeni cilji odnosov z javnostmi; konkretne naloge; skrbno planirane dejavnosti; vzpostavljena taka organizacijska struktura, ki omogoča doseči cilje; izvajati je treba kontrolno funkcijo; vrednotiti rezultate; vsebino, metode ter dinamiko izvajanja po potrebi prilagajati konkretnim okoliščinam. Odnosi z javnostmi se lahko uporabljajo kot pomoč pri povečanju prepoznavnosti produktov, ljudi, krajev, idej, aktivnosti, organizacij in tudi narodov (Kotler & Armstrong, 2006). Njihovo osnovno ogrodje so komunikacije (Hunt & Gruning, 1994), bistvo pa je v odločanju.

Odločanje je običajno del splošnega reševanja problemov in nastopa kot pomembna mentalna aktivnost na praktično vseh področjih človekovega delovanja. Težavnost odločitvenih problemov je zelo raznolika. Sega od enostavnih osebnih odločitev, ki so večinoma rutinske in se jih velikokrat niti ne zavedamo, vse do težkih problemov skupinskega odločanja, na primer pri vodenju, upravljanju in planiranju v podjetjih, kadrovskega odločanju, medicinski diagnostiki in vrsti drugih področij. Najpomembnejši problemi, ki nastopajo pri odločanju o izboru medijev v primeru, ki ga obravnava prispevek, izvirajo iz: velikega števila dejavnikov, ki vplivajo na odločitev; številnih oziroma slabo definiranih ali poznanih variant; zahtevnega prepoznavanja odločitvenega problema in ciljev odločitve.

V podporo pri odločanju je bilo razvitih tudi mnogo metod in računalniških programov za podporo odločanja (angl. *Decision Support Systems* (DSS)). Metode večparametrskega odločanja (angl. *Multi-Attribute Decision Making*) so po eni strani dobro teoretično osnovane v okviru odločitvene teorije in teorije koristnosti, po drugi strani pa se uspešno uporabljajo v praksi pri podpori zahtevnih odločitvenih problemov. Teorija večkriterijskega odločanja nudi formalno osnovo izgradnji modela, kjer je ključni kriterij povezovanje ocen po posameznih parametrih v celotno oceno (Bohanec & Rajkovič, 1999; Chankong & Haimes, 1983; Klein & Methlie, 1995). Variante je treba razgraditi na posamezne parametre (kriterije, attribute) in jih ločeno oceniti glede na vsak parameter. Oceno variante se dobi s postopkom združevanja, tako izpeljana vrednost je potem osnova za izbor najustreznejše variante (Rajkovič et al., 1999).

Rajkovič in drugi (1999) ločijo naslednje elemente odločitvenega procesa: (množico variant $A: a_1, a_2, a_3, \dots, a_m, \dots$; preferenčno relacijo P , ki uredi množico A po zaželenosti, ustreznosti oziroma koristnosti, pri čemer $a P b$ pomeni, da imamo varianto a raje kot varianto b ; funkcijo koristnosti $v(a)$, ki izmeri stopnjo zaželenosti variante a tako, da za vsak par a, b iz A velja: $a P b \Leftrightarrow v(a) > v(b)$; racionalno odločitev, ki pomeni izbiro tiste variante a_i iz A , ki je najbolj zaželena: $v(a_i) = \max(v(a) : a \in A)$. Pri večparametrskem odločanju pa imamo množico parametrov $X: x_1, x_2, \dots, x_n$, pri čemer je $x_i: A \rightarrow D_i$, kjer so D_i zaloge vrednosti i -tega parametra. Variante opišemo z naborom (vektorjem) vrednosti $v^*: D_1 \times D_2 \times \dots \times D_n \rightarrow D$. Funkcijo koristnosti $v: A \rightarrow D$ nadomestimo z $v^*: D_1 \times D_2 \times \dots \times D_n \rightarrow D$, pri čemer predpostavimo: $v(a_i) = v^*(x_1(a), x_2(a), x_3(a), \dots, x_n(a))$. Funkcija koristnosti predstavlja združeno meritev koristnosti po vseh parametrih. Je kriterijska funkcija, s katero določimo koristnost variant na osnovi kriterijev in njihovih povezav.

Večparametrski odločitveni model je tako v splošnem sestavljen iz dveh tipov komponent: atributov (x_i) in funkcij koristnosti (F_i). Atributi, imenovani tudi parametri ali kriteriji, so spremenljivke, ki ponazarjajo podprobleme odločitvenega problema. Urejeni so v hierarhično strukturo, ki ponazarja medsebojne odvisnosti med atributi: višjenivojski atributi so odvisni od neposrednih naslednikov. Glede na položaj ločimo attribute na osnovne (končna vozlišča – listi) in izpeljane (notranja vozlišča). V modelu je za vsak izpeljani atribut določena funkcija koristnosti F , ki opredeljuje odvisnost tega atributa od neposrednih naslednikov v strukturi. Variante

opišemo z vrednostmi osnovnih atributov (ai). Vrednotenje variant poteka "od spodaj navzgor", to je s postopnim združevanjem vrednosti v skladu s strukturo modela in funkcijami koristnosti (Bohanec et al., 2000; Bohanec & Rajkovič, 1999).

V prispevku je prikazan odločitveni model za izbiro medijev pri izvajanju odnosov z javnostmi. Novost modela je v uporabi sodobne informacijske tehnologije, s posebnim poudarkom na metodah umetne inteligence v postopkih odločanja, ki omogočajo transparentnost in razlago odločitvenega znanja in odločitve same. V okviru rešitve je opisana realizacija modela s pomočjo programskega sistema DEXi. Model upošteva tako kvantitativna kot kvalitativna merila izbora. S tem je dosežena celovitejša slika o medijih in ciljih, ki se jih želi z odločitvijo doseči. Opredeljeni so temeljni elementi modela, kot so: ciljna javnost; cilji, ki jih želi organizacija doseči z odnosi z javnostmi; sredstva, namenjena odnosom z javnostmi; sporočila, ki jih želimo posredovati javnostim; in drugo. Kriteriji, ki so sestavni del odločitvenega modela, so bili oblikovani na podlagi proučevanja literature s področja odnosov z javnostmi in praktičnih izkušenj na fakulteti.

Odločitveni model je podlaga za sprejem konkretne odločitve za izbor medijev, preko katerih fakulteta izvaja odnose z javnostmi. Delovna hipoteza, ki je bila pred oblikovanjem modela postavljena, je: z ustrezno tehnologijo za upravljanje znanja je mogoče oblikovati večkriterijski odločitveni model za izbiro medija pri izvajanju odnosov z javnostmi v konkretni organizaciji. Cilj je bil torej oblikovanje modela z upoštevanjem tako kvalitativnih kot kvantitativnih meril izbora, ki bi dala jasen vpogled na problem izbire medijev pri izvajanju odnosov z javnostmi. Kvalitativna merila izbora so (v zalogah vrednosti) upoštevana pri kriterijih cilji, objava in cena, kvantitativna merila izbora pa pri kriteriju ocena primernosti medija, saj zaloga vrednosti zavzema kvantitativne vrednosti. Pristop k rešitvi problema izbire medijev za izvajanje odnosov z javnostmi, opisanem v članku, temelji na večkriterijskem odločanju in ekspertnih sistemih. Osnovni princip metod večkriterijskega odločanja je razgradnja odločitvenega problema na manjše, manj kompleksne probleme, kar omogoča transparentnost ter razumevanje odločitvenega problema, hkrati pa sprejem kakovostnejše in razložljive odločitve (Bohanec & Rajkovič, 1999; Klein & Methlie, 1995).

Oblikovanje odločitvenega modela je sledilo naslednjim fazam: identifikacija problema, identifikacija kriterijev, definicija funkcij koristnosti, opis variant ter vrednotenje in analiza variant. Vsaka izmed variant je primerna za izvajanje odnosov z javnostmi na fakulteti. Uporaba odločitvenega modela pa omogoča izbrati osnovni medij ter po primernosti razvrstiti podporne medije. Da bi lahko to dosegli, je treba ugotoviti, ali je preko konkretnega medija mogoče posredovati sporočilo željeni ciljni javnosti; ali obseg spremljanja zadosti potrebam organizacije; ali je možno doseči visoko frekvenco ponavljanja; ali je možno sporočilo prilagajati lokalnim posebnostim; kolikokrat je možno spremljati oddano sporočilo; kolikšna je cena in drugo. Mediji namreč delujejo tako kot človeški možgani, ko se neki izraz v medijih uveljavi, ga je težko spremeniti, zato je izrednega pomena, da je izbor medijev pravilen.

Vrednotenje poteka v oblikovanem odločitvenem modelu tako, da praktik odnosov z javnostmi izbrane variante oceni na podlagi vseh kriterijev, ki so določeni v modelu. Na končno oceno variante vplivajo določene zaloge vrednosti vseh osnovnih in izpeljanih kriterijev ter njihova odločitvena pravila oziroma funkcije koristnosti (odstotek pomembnosti osnovnega kriterija znotraj izpeljanega kriterija). Najboljša je tista varianta, ki ima končno najvišjo oceno primernosti medija.

Samo odločanje sicer lahko poteka tudi brez sistema za podporo odločanja, model pa omogoča lažje odločanje, saj je pred odločitvijo treba paziti na vrsto kriterijev, variant in zapletena odločitvena pravila, ki so upoštevana v oblikovnem modelu. Pred izvedbo programa odnosov z javnostmi in s tem izborom medija je treba skrbno proučiti ciljne javnosti, cilje, oblikovati sporočilo ter vedeti, koliko sredstev se lahko porabi. Omenjena priporočila so oblikovana v izpeljane kriterije modela. Model od odločevalca zahteva poznavanje pozitivnih in negativnih lastnosti posameznih medijev, ki v modelu predstavljajo variante odločanja. Model tako pomembno prispeva k bolj sistematičnemu in kakovostnemu odločanju, vendar ni nadomestilo za človeka, ki je odgovoren za sprejeto končno odločitev. Rezultati vrednotenja praktikom omogočajo tudi razlago sprejetih odločitev. Model, ki temelji na vrednotenju več vplivnih kriterijev, tako zmanjša nevarnost sprejema nepravilne odločitve in s tem tudi stroškov in tveganja, ki nastanejo ob njenem sprejemu. Bistvene prednosti modela so: omogočena je razlaga končne ocene (razloži, kako je bila vsaka posamezna ocena pridobljena glede na vrednosti kriterijev in uporabljenih odločitvenih pravil) ter analiza tipa "kaj-če", ki je izvedena s

spremembo opisa opcij, njihove ponovne ocenitve in primerjave dobljenih rezultatov s prvotnimi rezultati ter selektivna razlaga opcij. Sam odločitveni postopek je pregleden, saj so tabelarno in grafično prikazani rezultati ocenjevanja in celotnega poteka postopka. Model omogoča racionalno odločanje, ki temelji na snovanju odločitev, analizi rezultatov ter ocenjevanju odločitev.

Pooblastila naravovarstvenih nadzornikov v Triglavskem narodnem parku – med teorijo, zakonodajo in prakso*

UDK: 35.072.6:502(497.4)

Boštjan Podgornik

Javni zavod Triglavski narodni park

bostjan.podgornik@gmail.com

IZVLEČEK

V Triglavskem narodnem parku (TNP) kot največjem zavarovanem območju v Republiki Sloveniji se naravovarstveni nadzor izvaja že od leta 1981. Njegova učinkovitost na ravni regulacije in izvajanja predpisov doslej še ni bila raziskana, zato je bila v letu 2011 opravljena poglobljena normativna, empirična, historična in primerjalnopravna analiza pooblastil nadzornikov, zlasti njihovega cilja, pravne narave, obsega in zahtevnosti. V raziskavi je bilo ugotovljeno, da so pooblastila predvsem prekrškovna in ne upravna, pogosto nejasna in le delno smiselno umeščena v kontekst javne službe in TNP kot javnega zavoda. Vendar se po novem zakonu o TNP iz leta 2010 ta pooblastila še povečujejo. Razkorak med zakonodajo in teoretičnimi spoznanji upravnopravne znanosti pa nujno vodi v (pre)nizko stopnjo učinkovitosti varstva področne javne koristi v praksi. V okviru raziskave je bil zato oblikovan predlog modela pooblastil nadzornikov *de lege ferenda*, ki naj bi omogočil optimalno zaščito ohranitve narave v zavarovanem območju, zlasti definiranje ukrepov v zakonu iz prekrškovnih v primarno upravno-ureditvene ukrepe ter redefinicijo naravovarstvenega nadzora kot dela državne inšpekcijske službe.

Ključne besede: varstvo narave, javni interes, upravni postopek, prekrškovni postopek, Triglavski narodni park

JEL: K23, K42

* Članek je nastal v okviru priprave magistrskega dela pod mentorstvom doc. dr. Polonce Kovač, ki se ji zahvaljujem za sodelovanje.

Podgornik, B. (2012). Pooblastila naravovarstvenih nadzornikov v Triglavskem narodnem parku – med teorijo, zakonodajo in prakso.

Uprava X(1), 171–187.

1 Delovanje naravovarstvenih nadzornikov TNP v javnem interesu

Triglavski narodni park (TNP) je največje zavarovano območje v Sloveniji. Ustanovljen je bil leta 1981 z Zakonom o Triglavskem narodnem parku (ZTNP)¹, ki je z manjšimi spremembami veljal do julija 2010, ko je stopil v veljavo novi Zakon o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1)². Eden od namenov za sprejem novega zakona je bil izboljšati stanje na področju reguliranja posegov v prostor, saj prej veljavni zakon ni predvideval primerne ureditve, ki bi upravljavcu omogočala ustrezen in zadosten nadzor ter ukrepanje pri kršitvah, ob hkratni neučinkovitosti področnih inšpekcijskih služb (Državni zbor, 2009).

Neposredni nadzor v naravi na območju TNP izvajajo naravovarstveni nadzorniki TNP, ki so organizirani v nadzorni službi Javnega zavoda TNP. Pristojnost za ukrepanje pri kršitvah je z ZTNP-1 razdeljena med naravovarstvene nadzornike TNP ter različne inšpekcijske službe. Glede na prej veljavni zakon se je z ZTNP-1 povečalo število pregonljivih ravnanj oz. opustitev kot prekrškov, za katere so pristojni naravovarstveni nadzorniki TNP, podeljena pa so jim bila tudi dodatna pooblastila, med katerimi je več nedorečenih že glede na njihovo pravno naravo in posledično postopek izvajanja.³

Namen prispevka je predstaviti rezultate raziskave izbranih odprtih procesnih vprašanj o izvajanju neposrednega nadzora v naravi na območju TNP po uveljavitvi ZTNP-1. Na podlagi pravne analize predstavljamo zasnove modela *de lege ferenda*, po katerem bi ustrezneje opredelili ta pooblastila v kontekstu varstva narave v javnem interesu. Z analizo pooblastil naravovarstvenih nadzornikov TNP in izbranih postopkovnih vidikov nadzora nad izvajanjem ZTNP-1 smo preverjali, ali in do katere mere ZTNP-1 omogoča učinkovito preprečevanje prepovedanih ravnanj (posegov v naravno okolje) in s tem varovanje

¹ Ur. l. SRS, št. 17/1981 (18/1981 popr.), 42/1986, Ur. l. RS, št. 8/1990, 35/2001, 110/2002-ZGO-1.

² Ur. l. RS, št. 52/2010.

³ Predvsem v zvezi z v nadaljevanju opredeljenimi problemi glede razlikovanja med upravnim ukrepanjem in postopkom ter prekrškovnim na drugi strani. Prvo ureja v procesnem smislu Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 80/1999 in novele, drugo pa Zakon o prekrških (ZP-1), Ur. l. RS, št. 7/2003 in novele.

javnega interesa, ki je določen z zakonom: ohranjanje naravnih vrednot na zavarovanem območju ter s tem ciljem usklajen razvoj območja parka.

Javna korist se v splošnih predpisih opredeljuje kot splošna potreba po zavarovanju dobrin v javnem interesu, v konkretnih postopkih pa se ščiti s posamičnimi akti (tj. v primeru TNP z opozorili, plačilnimi nalogi in odločbami v upravnih in prekrškovnih postopkih). V najširšem smislu je javna korist izenačena z materialno zakonitostjo upravnega odločanja, saj je na področju upravnega prava meja med javno in zasebno koristjo urejena v zakonih tako, da so določene tako individualne pravice kot vsebina pravic javnopravne narave oz. so določeni obveznost ter vsebina in obseg obveznosti naslovnikov (Jerovšek, 2003, str. 249). Ohranjanje narave kot del sistema varstva okolja ne nazadnje pomeni uresničevanje splošne ustavne določbe, da država na svojem ozemlju skrbi za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine in skrbi za skladen civilizacijski razvoj Slovenije.⁴

2 Statusna in funkcionalna definicija naravovarstvenega nadzora v TNP

2.1 Javni zavod kot izvajalec javne službe ter nosilec upravnih in prekrškovnih pooblastil

Osnovna dilema, ki se pojavi ob analizi statusa naravovarstvenih nadzornikov TNP pri izvajanju nadzora nad spoštovanjem določb ZTNP-1, je, do katere mere lahko javni zavod, katerega temeljno poslanstvo glede na pravnoorganizacijsko obliko je izvajanje javne službe, deluje avtoritarno in celo represivno, tj. s prekrškovnimi in ne le upravnimi pooblastili. Javna služba je namreč praviloma dejavnost, s katero se zagotavljajo javne dobrine v javnem interesu in je izraz servisne vloge države in lokalnih skupnosti, ne zajema pa oblastnih funkcij (Virant, 2002, str. 129). To vprašanje je neposredno povezano s koncepti pravne države, dobrega vladanja (*good governance*) ter učinkovitosti javnih politik in javne uprave (Kovač & Virant, 2011).

⁴ Gl. 5. člen Ustave RS, Ur. l. RS, št. 33/1991 in novele. Ta splošna določba določa zato celo tako imenovano "pozitivno obveznost" države, torej mora biti država na tem področju proaktivna (Šturm et al., 2002, str. 117, 696 in povezane).

Zakon o ohranjanju narave (ZON)⁵ določa, da v primeru upravljavcev zavarovanih območij naloge javnih služb in represivne ukrepe opravlja ista organizacija. Razlog za tako ureditev je definiranje nadzora kot prepletene dejavnosti, ki ni le oblastni nadzor sam po sebi, temveč strokovna naloga, ki naj upravljavcu omogoča neposredno spremljanje stanja. Slednje pa je potrebna podlaga za sprejemanje strokovnih odločitev o ukrepih za doseganje namena zavarovanega območja (Berginc et al., 2007, str. 104). Vendar pa bi bilo treba delovanje takih javnih zavodov, ki so hkrati izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil, približati delovanju državne uprave glede večje transparentnosti porabe javnih sredstev, uslužbenskega sistema in večjega nadzora nad izvrševanjem javnih pooblastil (prim. Kovač, 2006, str. 253 in 284).

Doktrinarno gre poudariti, da so upravljavci zavarovanih območij, tako v TNP kot v podobnih dejavnostih⁶, funkcionalni del javne uprave, saj na področju ohranjanja narave izvršujejo z zakoni določene naloge v javnem interesu. Del teh nalog se v TNP izvaja kot javna služba, poleg tega pa so upravljavcem koneksitetno dana tudi javna pooblastila v obliki nadzora na zavarovanih območjih, ki je sicer v pristojnosti države in njenih inšpekcijskih služb.⁷ Tak pristop je eden izmed dveh teoretično mogočih modelov, čeprav je v praksi redkejši, ker ima svoje prednosti (predvsem hiter odziv pri upravljanju glede na ugotovitve nadzora in tako sprotne povratna zanka za zmanjševanje razkoraka med *sollen* in *sein*) in več slabosti (nerazumevanje ciljev in metod ter postopkov izvajanja različnih nalog pri drugi skupini nosilcev ter težavnost usklajevanja vseh nalog s strani vodstva). Kolikor prednosti pretehtajo in se slabosti učinkovito

5 Ur.l. RS, št. 56/1999 (31/2000 popr.), 110/2002-ZGO-1, 119/2002, 22/2003-UPB1, 41/2004, 96/2004-UPB2, 61/2006-ZDru-1, 63/2007 Odl.US: Up-395/06-24, U-I-64/07-13, 117/2007 Odl.US: U-I-76/07-9, 32/2008 Odl.US: U-I-386/06-32, 8/2010-ZSKZ-B.

6 Gl. o primerjalni ureditvi v regulaciji in statistiki ukrepanja v praksi npr. pri carinski službi, ribiških čuvajih, redarjih ali cestninskih nadzornikih v Podgornik (2011, str. 52 idr.), in o kazalnikih učinkovitosti inšpekcijskih služb v Kovač, Bizjak & Korade Purg (2009) in Inšpekcijski svet (2011).

7 O koneksiteti oblastnih nalog znotraj javne službe gl. več v Kovač (2006) in Bugarič & Pečarič (2011), pri čemer je treba ločiti, ali govorimo o kontinentalnem izročilu javne službe ali anglosaksonskem sistemu. Skozi čas se opaža čedalje več koneksitete oblasti znotraj servisa. V analizah javnih služb se najpogosteje pojavljajo primeri zdravstvene in izobraževalne dejavnosti. Naloge javne službe upravljanja zavarovanega območja so od navedenih drugačne, saj večinoma ne gre za neposredno zagotavljanje storitev, temveč dolgoročno netržno uresničevanje javnega interesa ohranjanja zavarovane narave.

obvladuje, je doktrinarno smiselno servisne in represivne oblastne naloge povezati, a vendar zaradi različnih metod dela vsaj organizacijsko ločiti. Glede javnih zavodov pa poudarjamo, da so nosilci javnih pooblastil le v pogojih javnega pooblastila kot koneksnih nalog ob bok javnim službam (Kovač, 2006, str. 269). Posebej pa je sistemsko nekonsistentno, da oba zakona o TNP pooblaščata nadzornike, s čimer je nasprotje med javno službo in avtoritarnostjo še večje, skoraj v celoti samo prekrškovno in ne upravno, pri čemer sama izpolnitev prekrškovne sankcije (plačilo globe) niti ne zagotovi varstva javne koristi (da zavezanec ne bi izvajal posega v naravi ali odpravil posledice). Glede na kadrovske in finančne težave, s katerimi se zlasti na področju nadzora srečujejo vsi upravljavci zavarovanih območij (MOP, 2011, str. 56), bi bilo za učinkovito doseganje osnovnega cilja zavarovanja, torej ohranjanja narave na zavarovanem območju, tudi v Sloveniji zato primerno razmisliti o drugačni obliki nadzora s strani države. Avtoritativne funkcije, tako prekrškovne kot na novo določene upravne, ki danes skoraj sploh niso opredeljene, bi opravljal ločeno od izvajanja javne službe upravljanja zavarovanega območja inšpektorat kot organ državne uprave.

2.2 Učinkovitost prekrškovnih pooblastil TNP s priporočili izboljšav

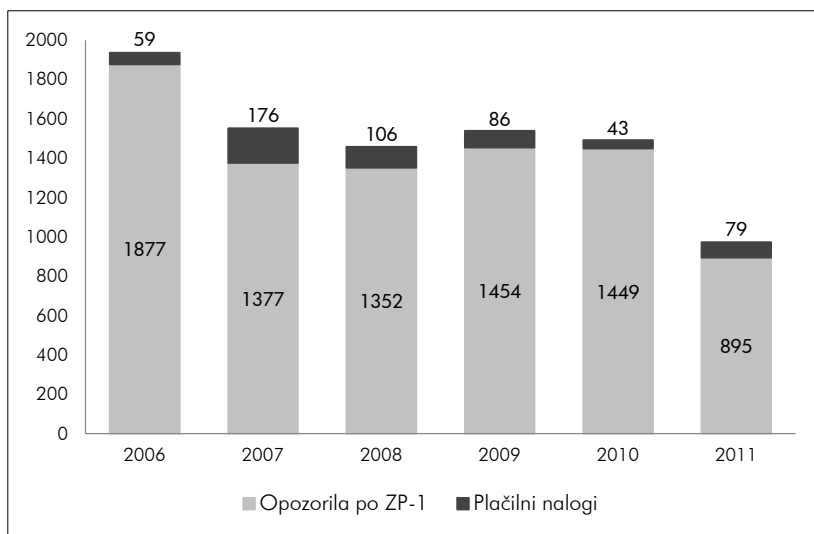
Eno izmed uveljavljenih meril presoje učinkovitosti nadzornih služb ne glede na njihovo organiziranost in vrsto pooblastil je število izdanih aktov, absolutno in po časovni premici.⁸ V tej raziskavi smo glede na specifiko TNP, ki je primarno upravljavec javne službe in ne nadzorni oz. prekrškovni organ, statistični pregled nadgradili s primerjavo ukrepov po stopnji represivnosti. Ugotovili smo, da je po empiričnih podatkih razkorak med pooblastili TNP oz. nadzornikov po zakonu in realnostjo izjemno velik, saj se (bolj represivna) pooblastila ob nesporno zaznanih kršitvah in kljub načelom koneksitete in sorazmernosti skorajda ne uporabljajo.

Zato se v zvezi z delom TNP kot prekrškovnega organa postavlja vprašanje njegove učinkovitosti na terenu ali pa smiselnosti regulacije, ki se ne uvaja. Statistični podatki, ki jih Javni zavod TNP objavlja v letnih poročilih, namreč kažejo izrazito prevlado ukrepa izreka opozorila

⁸ Prim. Kovač, Bizjak & Korade Purg (2009), kjer avtorji poudarjajo, da v nasprotju s poročili inšpekcijskega sveta zgolj večje število nadzorov in izdanih ukrepov ne pomeni nujno večje stopnje pravnosti v praksi, zlasti po več letih izvajanja nadzora nad spoštovanjem iste zakonodaje.

v prekrškovnem postopku (po 53. členu ZP-1) v primerjavi s številom izdanih plačilnih nalogov (grafikon 1).⁹ Kaže še poudariti, da je pri prekrških na področju ohranjanja narave posledica praviloma nepopravljiva, zato nadzorniki v primeru dvoma, ali je oz. ali bo prišlo do škodljive posledice, ne bi smeli izreči le opozorila. V letu 2010 je bilo razmerje med izdanimi plačilnimi nalogi in izrečenimi opozorili kar 1:33,7 v korist opozoril, kakršno ni zaznati pri nobeni inšpekcijski ali drugi nadzorni službi (prim. Inšpekcijski svet, 2011). V letu 2011 se je to razmerje sicer spremenilo (1:11,3 v korist opozoril), je pa bistveno upadlo skupno število zaznanih kršitev, kljub temu, da je ZTNP-1 glede na prej veljavni zakon povečal število prepovedanih ravnanj (prim. Podgornik, 2011, str. 110).

Grafikon 1: Razmerje med opozorili in plačilnimi nalogi, izdanimi v TNP



Vir: TNP (2007, 2008, 2009, 2010a, 2011a, 2012a) in lastna raziskava

Naravovarstveni nadzorniki TNP so po ZTNP-1 pooblaščen za vodenje in odločanje v postopku o prekršku pri prekrških iz 64. in 65. člena ZTNP-1.

⁹ Pogoje za izrek opozorila določa ZP-1 v 53. členu in sicer se lahko kršitelju izreče le v primerih, ko gre za prekršek neznatnega pomena in kadar oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. ZP-1 za neznaten pomen prekrška v 6.a členu določa dve merili, ki morata biti kumulativno izpolnjeni – storitev prekrška v okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega, in odsotnost škodljive posledice oz. možnosti nastanka take posledice. Dokler obstaja dvom v to, ali je škodljiva posledica nastala ali pa še lahko nastane, torej prekrška ni mogoče opredeliti kot prekršek neznatnega pomena (Jenuil et al., 2009, str. 47).

Teh prekrškov je več kot 30, od tega je le nekaj t. i. lažjih prekrškov (65. člen ZTNP-1). Glede na novoopredeljene prekrške in sankcije po ZTPN-1 od leta 2010 dalje je očitna neučinkovitost izvajanja zakona še naprej v letu 2011, saj je 19 zaposlenih v javnem zavodu TNP, ki imajo pooblastila za vodenje in odločanje v postopku o prekršku (TNP, 2012b), v letu 2011 skupno izdalo le 5 odločb, 79 plačilnih nalogov in izreklo 895 opozoril (TNP, 2012a). Dani podatki tako potrjujejo že s statusnega vidika TNP izražene dvome o optimalni zaščiti javne koristi, kot je postavljena v zakonu. Ob tem so nadzorniki TNP pri izvajanju neposrednega nadzora omejeni z materialno- in procesnopravnimi pooblastili, ki jih za naravovarstvene nadzornike določata ZTNP-1 in ZON (npr. v postopku preveriti istovetnost zavezanca ali fotodokumentirati potek kršitve in kršilca, zaseg predmetov, uporabljenih pri prekršku). Regulacija pooblastil TNP glede na teoretična izhodišča tako po ugotovitvah raziskave celo zavira, ne pa omogoča in pospešuje ohranjanja narave na implementacijski ravni.

Dodatno so v zakonu in praksi v nasprotju s teorijo poudarjena (samo) prekrškovna pooblastila nadzornikov, upravnih v smislu ureditvenih oblastnih odločitev skorajda ni. Taka ureditev je po primerjani področni zakonodaji (npr. pooblastila zdravstvene ali veterinarske inšpekcije) mogoča, čeprav nenavadna, saj je s tem zagotovljena le sankcija kršitelja, ne pa odprava osnovne pomanjkljivosti oz. kršitve, ki bi šele omogočila področno opredeljeno varstvo javnega interesa. Prekrškovna funkcija doktrinarno je in naj bo (le) sekundarna funkcija organov, ki opravljajo upravne, inšpekcijske in druge naloge, ki so prvenstvena pristojnost in stvarna podlaga za njihovo ustanovitev, poslanstvo in dodelitev nalog. Zato so praviloma podatki, zbrani v upravnih ali drugih postopkih, dokazna in s tem dejanska podlaga za ukrepanje v prekrškovnem postopku (Jenull et al., 2009, str. 183). Pri TNP analize kažejo, da je tudi tu prekrškovna funkcija le ena znotraj naravovarstvene nadzorne službe, ki izvaja več različnih nalog. Vendar je nadzor prek prekrškovnih pooblastil ključna naloga, zato prekrškovna funkcija ni sekundarna niti glede na druge, kaj šele v razmerju do upravno-urejevalnega odločanja (glej delno drugačna stališča po poročilih TNP, tudi Podgornik, 2011). Za radikalno večji učinek pri varstvu narave v narodnem parku pa bi moral ZON kot matični zakon nedvomno opredeliti ukrepe, ki bi jih z upravnimi ureditvenimi odločbami izdajali pristojni (okoljski inšpektorji ali (samo) parkovni nadzorniki), tako materialnopravno kot procesno, da ne bi

prihajalo do pravnih praznin ali sporov, kot npr. glede pooblastila za ustavitev vozila, če je to nujno za ugotovitev dejstev in ukrep pooblaščenega v javnem interesu.

Ugotovimo lahko tudi, da z vidika nadzora nad izvajanjem ZTNP-1 in ukrepanja ob kršitvah prehod na izvajanje novega zakona ni bil ustrezno izpeljan. Že *vacatio legis* za uveljavitev ZTNP-1 je bil le 14 dni, kar je razmeroma kratko za nadzornike in nenazadnje naslovnike norm, prva izobraževanja pa so bila za naravovarstvene nadzornike organizirana šele več kot pol leta po uveljavitvi zakona (TNP, 2011b). Problem pri nedorečenih pristojnostih ali enako ob neukrepanju pristojnih zaradi kadrovskega primanjkljaja ali nejasnih pooblastil je bil v TNP ne le teoretičen, ampak akuten pri vprašanju odplak iz Koče pri Triglavskih jezerih spomladi 2010. V danem primeru namreč državna okoljska inšpekcija kljub številnim opozorim ni ukrepala, TNP ni imel pristojnosti, občine (tu Občina Bohinj) pa so dolžne ukrepati v okviru obvezne gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode le do 1500 m nadmorske višine. Zato je v tej zadevi posredoval celo varuh človekovih pravic, da je prišlo do minimalnega dogovora (Podgornik, 2011, str. 50). A taka rešitev ne more biti sistemska.

Tudi historična analiza spreminjanja pooblastil po predpisih in organizacija izvajanja zakonodaje kažeta na vprašljivost ali vsaj neoptimalnost prejšnje in sedanje ureditve, čeprav očitno obstajajo druge možnosti na sorodnih področjih in prav na tem področju. Tako se je že večkrat preučevalo in predlagalo, a ne sprejelo neposredno nadzorstvo kot del pristojnosti državnega inšpektorata za okolje in prostor. S slednjim bi se odpravilo najmanj podvajanja dela, manke posameznih služb¹⁰ ter nedorečenost in neenotnost pooblastil (npr. nadzorniki bi analogno inšpektorjem delovali po zakonu, ki ureja inšpekcijski nadzor).

¹⁰ Problem lahko ponazorimo na primeru vnosa rib v visokogorska jezera na območju TNP. Nobeno od naših gorskih jezer ni bilo poseljeno z ribami po naravni poti, temveč jih je tja zanesel človek. Ker so negativni učinki vnosa tujerodnih živalskih (in rastlinskih) vrst v občutljive gorske ekosisteme znani, je tako ravnanje prepovedano za celotni TNP (5. točka prvega odstavka 13. člena ZTNP-1), a po zakonu je za tak prekršek pristojen le inšpektor. Če bi naravovarstveni nadzornik na terenu zaznal aktivnosti za vnos rib v jezero, bi lahko le fotografiral kršitelja ter obvestil inšpektorja, s čimer škode ne bi preprečil niti odpravil, čeprav je prisoten neposredno ob izvajanju kršitve.

2.3 Opozorilo po petem odstavku 59. člena ZTNP-1 *de lege lata* in predlogi *de lege ferenda* s poudarkom na vzporednosti upravnih in prekrškovnih pooblastil

ZTNP-1 za zagotavljanje učinkovitosti nadzora uvaja nov pravni institut oz. ukrep, tj. opozorilo po petem odstavku 59. člena ZTNP-1. Po letnih poročilih TNP (TNP 2011a, 2012) to opozorilo od uveljavitve ZTNP-1 še ni bilo uporabljeno – domnevno v veliki meri ravno zaradi nedorečenosti pravne narave le-tega in posledično možnosti različnega procesnega postopanja ob njegovem izreku. Izrek opozorila po petem odstavku 59. člena ZTNP-1 niti normativno niti teoretično ni dovolj razdelan, zato smo ga opredelili v predmetni analizi pooblastil naravovarstvenih nadzornikov glede na doktrinarna spoznanja upravnopravne teorije.¹¹

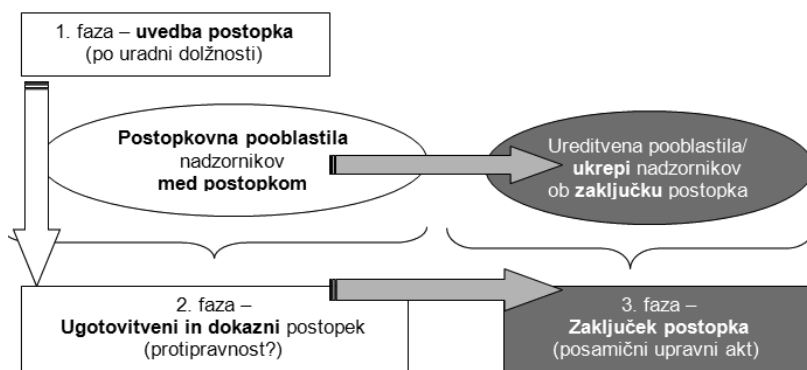
Pri tem smo preverjali najprej njegovo materialno- ali procesnopravno naravo, saj teorija (npr. Barnes v Rose-Ackerman & Lindseth, 2011, str. 342) opozarja na trende prepleta in zameglitve enih in drugih norm tudi na ravni EU v sprejetih predpisih in na posledično potrebo po sodnih sporih s tolmačenjem pooblastil glede na njihovo usmerjenost v postopek ali pravni učinek postopka. Ukrep izreka opozorila po petem odstavku 59. člena ZTNP-1 se uporabi, ko zavezanec za ravnanja ali dela, ki jih izvaja ali jih je izvedel, ni pridobil dovoljenja (npr. za organizacijo javne prireditve ali izvajanje znanstvenih raziskav)¹². Nadzornik tedaj najprej zagrozi zavezancu, da bo uporabil denarno kazen, če ne bo izpolnil svoje obveznosti v danem roku. Če dani rok preteče brez uspeha, se denarna kazen, s katero je naravovarstveni nadzornik zagrozil, takoj izterja, obenem pa se mu določi nov rok za izpolnitev obveznosti in se mu zagrozi z novo denarno kaznijo. Zakon je v tem delu glede na primerjalno analizo

¹¹ Institut zadevnega opozorila kljub enakemu nazivu ni enak npr. izreku opozorila po 53. členu ZP-1, po katerem se opozorilo izreče za prekrške neznatnega pomena namesto uvedbe hitrega postopka o prekršku. Čeprav je opozorilo izrečeno v nadzorstvenem postopku, ne gre niti za soroden ukrep, kot je opozorilo inšpektorja po 33. členu Zakona o inšpekcijskem nadzoru, ki ga inšpektor uporabi, kadar oceni, da je glede na težo nepravilnosti opozorilo zadosten ukrep. Treba je paziti, da nas torej naziv pooblastila ne zavede, saj lahko enaki termini označujejo zelo različna razmerja, predvsem pri razmejitvi med materialnopravnim in procesnim ter glede vrste razmerja in tipa postopka. Podobno se kaže v drugih zakonih, npr. o cestah, katerih spoštovanje nadzirajo občinski inšpektorji.

¹² Pri izreku opozorila sicer tudi po predlogu zakona (Državni zbor, 2009) ni razumljivo, zakaj je ta ukrep predviden le za ravnanja, za katera se zahteva soglasje, ne pa tudi za druge kršitve pravil ravnanja po 64. členu ZTNP-1 (npr. postavljanje naprav za zvočno oglaševanje, odlaganje odpadkov, odvzemanje materiala iz vodotokov, melioracijska dela), kjer bi bila v nekaterih primerih določitev obveznosti odprave posledic ravnanj še bolj smiselna.

sorodnih zakonov in judikature na povezanih pravnih področjih dokaj jasen, saj gre za končni ukrep in ne pooblastilo, ki se uporabi med postopkom, torej gre za materialnopravni institut. Opozorilo namreč nedvomno stremi k ureditvi stanja in celo izvršbi in ne šele preverjanju merodajnih dejstev kot podlage za ukrep (slika 1).

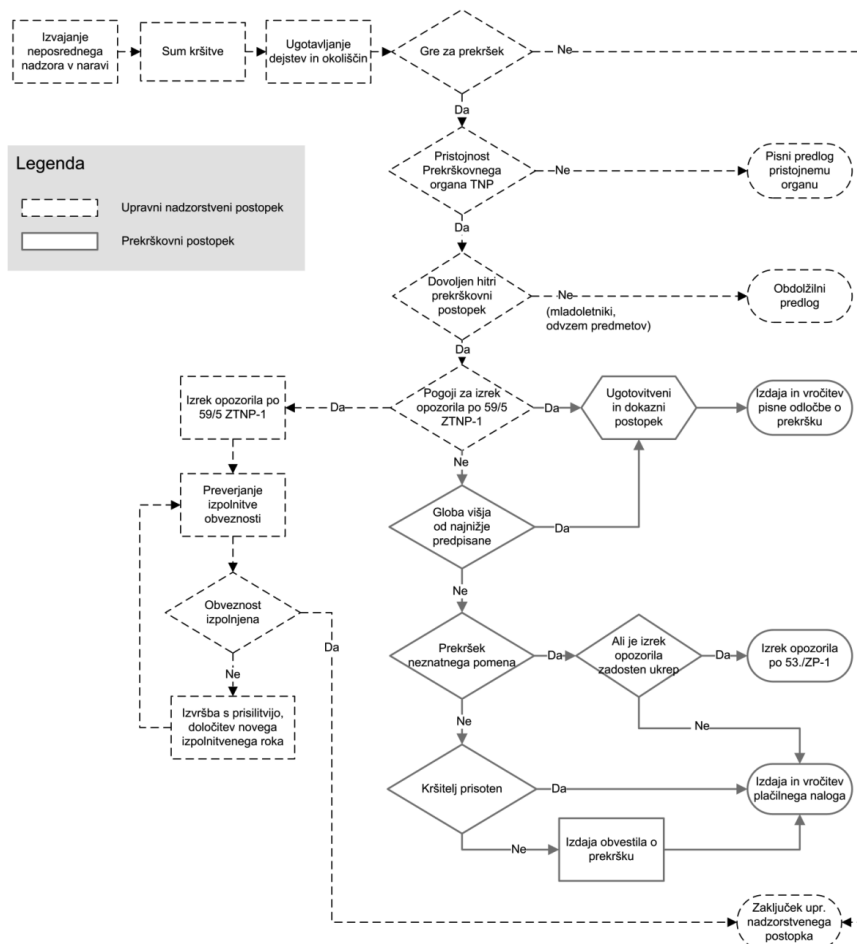
Slika 1: Postopkovna in materialnopravna pooblastila (ukrepi) v nadzoru



Vir: prirejeno po Jerovšek & Kovač (2008, str. 84) in ZTNP-1

Opozorilo je torej po vsebini ukrep, oblika pa mora slediti vsebini, ne obratno. Zato nadalje nastopi vprašanje tipa postopka in vrste akta, ki se izda, ko nadzornik uporabi opozorilo po petem odstavku 59. člena ZTNP-1. Opozorilo smo opredelili kot upravno zadevo s kombiniranim razlogovanjem po materialni definiciji in z *a contrario* interpretacijo preostalih (prekrškovnih) določb ZTNP-1. Glede na to, da gre za odločanje o obveznosti zavezanca v postopku neposrednega nadzora in posledično ukrepanje, ki ni definirano s prekrškovno sankcijo, pač pa kot avtoritarno postopanje za zagotovitev spoštovanja predpisov zaradi ohranitve zaščitene narave kot področnega javnega interesa, gre pri izreku zadevnega opozorila za upravnopravno razmerje. Upravna zadeva kot realno družbeno razmerje je po teoriji namreč obstoječe ali predvidljivo nasprotje med posamičnim in javnim interesom, ki ga mora pristojni organ s svojo odločitvijo rešiti. Če takšno nasprotje obstaja oz. ga je mogoče predvideti, to situacijo kot v abstraktni pravni normi opredelimo kot upravnopravno razmerje in jo kot pristojnost poverimo upravnemu organu v reševanje (Jerovšek et al., 2004, str. 39).

Slika 2: Shema povezav pri nadzoru med upravnim in prekrškovnim postopkom, začetim po uradni dolžnosti



Vir: lasten, Podgornik, 2011, str. 68

Upošteva 3. in 4. člen ZUP ter 22. člen Ustave RS se mora postopek izreka obravnavanega opozorila v celoti voditi v skladu z ZUP, pri tem pa celo glede na preostala določila ZTNP-1 kombinirati upravna in prekrškovna pooblastila naravovarstvenih nadzornikov. Glede na citirani 59. člen ZTNP-1, ki poudarja faznost postopka, bi namreč lahko sklepali, da pride ZUP v poštev šele v koraku prisilite zavezanca k izpolnitvi obveznosti.¹³ A ZUP se – glede na specifikke ZTNP-1 subsidiarno –

¹³ Dodatno vprašanje, ki se pri tem ukrepu pojavi, je smiselnost in realna možnost naložitve obveznosti, saj z izjemo posegov v prostor in gradnje objektov (27. točka 64. člena ZTNP-1) ter nadelave planinskih ipd. poti (19. točka 64. člena ZTNP-1), vsa druga

uporablja tudi tedaj od uvedbe, z ugotavljanjem in dokazovanjem dejstev¹⁴, pa tudi ob izreku ukrepa in izvršbi le-tega (gl. sedmi odstavek 59. člena ZTNP-1). Izrek opozorila po petem odstavku 59. člena ZTNP-1 tako ne bo ukrep, ki bi ga lahko naravovarstveni nadzornik izrekel na terenu neposredno, temveč bo treba izvesti ugotovitveni postopek (vsaj skrajšani, prim. 144. člen ZUP) in izdati praviloma pisno odločbo o tem v upravnem postopku.

ZTNP-1 bi moral opredeliti tudi vsebino izrečenega opozorila, saj lahko glede na veljavno dikcijo sklepamo, da mora določiti obveznost in rok med postopkom, v katerem se mora to obveznost izpolniti. Obveznost zavezanca je lahko ali prenehanje ravnanja ali pa pridobitev zahtevanega soglasja. Posredno je pri tem pomembno stališče, da je funkcija nadzora predvsem represivna, ne pa svetovalna, torej da namen nadzora ni napotovanje k pridobitvi zahtevanih soglasij, čeprav mora po načelu sorazmernosti nadzornik dati prednost potencialni legalizaciji pri določitvi ukrepa po vsebini in roku (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 171). Postavi se tudi vprašanje, kaj v primeru, ko bi bila zavezancu naložena obveznost pridobitve soglasja, vendar soglasja ne bi pridobil, z ravnanjem pa bi prenehal. TNP *de lege lata* daje namreč le pooblastilo za določanje rokov za odpravo nepravilnosti, ne pa tudi za odreditev povrnitve v prejšnje stanje in odpravo nastale škode. Ker gre za odločanje o pravicah in obveznostih posameznikov, so v skladu z načelom zakonitosti inšpektorjem ta pooblastila izrecno podeljena tako z ZON kot z ZTNP-1, zato menimo, da ni mogoče sklepati, da bi lahko to pooblastilo imeli (tudi) naravovarstveni nadzorniki, saj določitev le enega pristojnega organa zadošča in šele omogoča zaščito javnega interesa. Materialnopravno definiranje pooblastil je tako nujno, saj določa

ravnanja, za katera je zahtevano soglasje upravljavca parka, običajno trajajo relativno kratek čas (npr. vožnja z motornimi sanmi). Kadar zavezanec z ravnanjem preneha takoj in niso nastale posledice, z opozorilom ni smiselno določati njegove obveznosti in roka za njeno izpolnitev. A sedanja ureditev ne omogoča uporabe opozorila niti po prostem preudarku, s čimer bi se naravovarstveni nadzornik lahko odločil za uporabo tega ukrepa le v primerih posegov in ravnanj, ki trajajo dlje časa ali se ponavljajo, niti zakon ne omogoča ustavitve postopka upravnega nadzora s sklepom, če zavezanec takoj preneha s protipravnostjo (prim. 28. člen ZIN in 135. člen ZUP; Jerovšek & Kovač, 2008, str. 186).

¹⁴ Gre za spoštovanje temeljnih načel materialne resnice in zaslišanja stranke, 8. in 9. člen ter prvi odstavek 138. člena ZUP (prim. Androjna & Kerševan, 2006, str. 300). Za slovenski in evropski prostor posebej o pomenu participacije v Kovač & Virant (2011, str. 215 in nasl.).

absolutno pristojnost, medtem ko velja drugačno stališče za pooblastila, izvajana med postopkom (prim. sliko 1), tudi po ustavnosodni praksi.¹⁵

Glede sočasnosti izvedbe upravnih in prekrškovnih pooblastil ob enakem protipravnem položaju se pojavlja več nadaljnjih vprašanj, zato smo v raziskavi opredelili tudi to vprašanje¹⁶, upoštevaje upravno doktrino in judikaturu, in pri tem predvsem izdelali model prepleta obeh tipov postopkov, saj imajo naravovarstveni nadzorniki TNP pooblastilo, tj. hkrati upravičenje in dolžnost, za isti dejanski stan izreči opozorilo zavezancu po petem odstavku 59. člena ZTNP-1 in voditi postopek o prekršku zoper kršitelja, čeprav sta zavezanec in kršitelj ista oseba. Slika 2 prikazuje prepletanje nadzorstvenega in prekrškovnega postopka, ko se postopek začne po uradni dolžnosti (npr. med izvajanjem neposrednega nadzora na terenu).

Kot lahko ugotovimo iz shematskega prikaza, sta postopka hkrati povezana in ločena. Pri tem je treba upoštevati različne procesne kavtele v različnih postopkih.¹⁷ Primer uporabe ukrepa izreka opozorila v nadzorstvenem

15 Glede (ne)obstoja pooblastil je smiselna primerjava ZTNP-1, zaradi ustavnosodne presoje, z zakonom, ki je urejal varnost cestnega prometa in ni eksplicitno opredelil pooblastila policista, da ustavi vozilo brez očitne storitve prekrška voznika. Kljub praznini v zvezi s tem pooblastilom ustavitve vozila je sodišče sprejelo stališče: če zakon nedvoumno prepoveduje določeno ravnanje in določa nadzorni organ, potem ima nadzorni organ pristojnost kontrarnih ukrepov kršitvi zapovedanega ravnanja (prim. Kovač, 2011, str. 7). Z ustavnega vidika je sicer sporno, če zakon nikjer izrecno ne predvideva določenih pooblastil niti med postopkom, kot izpostavlja sodnik Fišer v prireditelnem ločenem mnenju: »Ali je zakonodajalec štel, da gre za nekaj tako samoumevnega, da mu tega ni treba posebej povedati (nič ni samoumevno, ko gre za poseganje v pravice in svoboščine ljudi), ali gre zgolj za nespretnost in pozabljivost, ali pa je navedbo opustil prav zato, ker se do tega vprašanja ni hotel jasno opredeliti, le kdo bi vedel.« Vendar velja postopkovno pooblastilo *implicitite*.

16 Npr. vprašanje, ali gre za kršitev načela ne *bis in idem*, kolikor se zavezanca, ki za svoje ravnanje ni pridobil soglasja, pa bi ga moral, in se mu naloži upravni ukrep, v skladu z ZTNP-1 obenem obravnava tudi kot kršitelja v prekrškovnem postopku. Tako teorija kot sodna praksa glede na različni namen obeh postopkov pričata drugače (več v Kovač, 2011, str. 6–9, ali sklepih VS RS, št. IV Ips 84/2010 in IV Ips 89/2009 z dne 23. 11. 2010). Upravno-nadzorni in prekrškovni postopek imata različni *ratio legis* in druge pravne posledice, zato nista v koliziji. Pri upravnih postopkih gre za preventivno delovanje in regulatorni nadzor, namenjen zagotavljanju spoštovanja določb predpisov, medtem ko so postopki o prekršku usmerjeni v kaznovanje in sledijo varstvu širših družbenih vrednot oz. interesov.

17 O tem npr. sodba VS RS, št. IV Ips 117/2008 z dne 9. 3. 2009, ali odločba Ustavnega sodišča, št. Up-1293/08 z dne 6. 7. 2011. Glede na ustavna jamstva izjave kršitelja, preden je bil poučen o svoji ustavni pravici do molka oz. do privilegija zoper samoobtožbo, ne more biti dokaz v procesnem smislu, na katerega bi se smela opreti

postopku kaže tudi na zaostreno zahtevnost postopkov dela naravovarstvenih nadzornikov TNP po uveljavitvi ZTNP-1, saj se odpirajo nova sistemska vprašanja, kot analizirano razmerje med upravnimi in prekrškovnimi pooblastili.

3 Zaključki

Naravovarstveni nadzor je standard evropskega prostora, zato mora posamezna država izvajati proaktivne politike za njegovo optimalno učinkovitost. V prispevku opisane analize naravovarstvenega nadzora na območju TNP kažejo kljub desetletnemu nastajanju novega zakona, da naša država še ni izkoristila vseh možnosti regulacije, ki bi presegle večletne težave pri implementaciji veljavnih predpisov. V raziskavi smo ugotovili neustreznost prehoda na učinkovito implementacijo novega zakona v praksi ob bistvenem povečanju obsega in zahtevnost nadzora in sankcij po ZTNP-1. Opaziti je zlasti nedoločnost pooblastil ZTNP-1 z materialnopravno in procesno podnormiranostjo. Vse te razsežnosti skupaj vodijo v zaključek, da zakon – enako kot prejšnji – ne more biti in ni učinkovito implementiran in tako varstvo javnega interesa na področju ohranjanja zavarovane narave ni optimalno, kar podrobno ilustrira analizirani primer opozorila po 59. členu ZTNP-1. Še več, zakon celo otežuje prenos teoretičnih načel v prakso, namesto da bi bil orodje realizacije naravovarstvene javne politike na terenu. Zato smo po več kombiniranih analizah v raziskavi postavili model *de lege ferenda*, z naslednjimi ključnimi vodili:

- naravovarstveni nadzor naj ne bo del upravljanja javne službe v obliki javnega zavoda, ampak naj se prenese v sistem državne inšpekcije, saj ob neučinkovitosti izvajanja veljavnih pooblastil (npr. neukrepanje ali kvečjemu izrekanje ustnih opozoril po ZP-1) niti TNP kot upravljavcu narodnega parka ne omogoča ciljanega spremljanja stanja in tem oblikovanja učinkovitejših ukrepov za doseganje namena zavarovanega območja;
- vrste ukrepov in procesna opredelitev pooblastil nadzornikov naj se približa ali izenači z inšpektorskimi, obratno pa zviša pogoje za

sodba o prekršku, saj v smislu 6. točke prvega odstavka 155. člena ZP-1 predstavlja nedovoljen dokaz, čeprav ima zavezanec dolžnost govoriti resnico v predhodnem upravnem postopku, sicer je kazenskopravno odgovoren. Zaradi takih položajev bo treba v procesnih zakonih regulirati (ne)dovoljenost uporabe dokazov, pridobljenih v enem tipu postopku, za uporabo v drugem tipu postopka (Kovač, 2011, str. 9).

nadzornike (po ZON), dodatno se naj odpravi podvajanje ali negativne kompetenčne spore med naravovarstveno in okoljsko-inšpekcijsko službo;

- učinkovito zaščito področnega javnega interesa se naj zagotovi s primarno opredelitvijo upravno-ureditvenih pooblastil in šele sekundarno s prekrškovnimi pooblastili;
- pravna narava in postopek izdaje določenih vsebinskih pooblastil oz. ukrepov morata biti določno definirana v matični zakonodaji, praviloma ZON (podrejeno zakonu, ki ureja pristojnosti organa, v okviru katerega se opravlja naravovarstveni nadzor, trenutno ZTNP-1);
- ob spremembah regulacije je treba poskrbeti za ustrezno informiranje in usposobljenost tako zavezancev kot nadzornikov.

Kot kaže raziskava, je za učinkovito javno politiko na kateremkoli upravnem področju nujna kombinacija več elementov: politične volje za identifikacijo in regulacijo "pravega" javnega interesa v dobro najširše skupnosti, določne zakonodaje, ustrezne systemske organiziranosti in kadrovskega menedžmenta na področju. Upamo, da bo zato kmalu prišlo do vsaj dopolnitev ZTNP-1, srednjeročno pa celovite preнове naravovarstvenega nadzora v regulaciji in praksi ter posledično vzpostavitve boljših pogojev za učinkovito ohranjanje narave na območju Triglavskega narodnega parka.

Boštjan Podgornik, mag., je leta 2011 zaključil magistrski študij na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Zaposlen je kot naravovarstveni nadzornik v Javnem zavodu Triglavski narodni park.

Literatura in viri

- Androjna, V., & Kerševan, E. (2006). *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Anko, B. (2001). TNP – leta 2021. V: Bizjak, J. & Šolar, M. (ur.), *Triglavski narodni park – dvajset let pozneje 1981–2001*, 25–35.
- Berginc, M., et al. (2007). *Sistem varstva narave v Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
- Bernik, T., & Slapnik, A. (2010). Inšpekcijski nadzor na področju ohranjanja narave. *Varstvo narave* (24), 55–64.
- Bugarič, B., & Pečarič, M. (2011). *Javne službe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Državni zbor RS. (2009). Predlog zakona o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1). *Poročevalec Državnega zbora RS* (164).
- Inšpekcijski svet. (2011). Letno poročilo Inšpekcijskega sveta za leto 2010, pridobljeno 12. 12. 2011, s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/EKO_tim/Porocilo_IS_2010.pdf
- Jenull, H. (ur.) et al. (2009). *Zakon o prekrških (ZP-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba
- Jerovšek, T. (2003). Varstvo javne koristi. V: *IX. dnevi javnega prava*. Portorož: Inštitut za javno upravo pri pravni fakulteti v Ljubljani, 247–256.
- Jerovšek, T. (ur.) et al. (2004). *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra.
- Jerovšek, T., & Kovač, P. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (2006). *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P., Bizjak, D., & Korade Purg, Š. (2009). Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti. *Podjetje in delo* (35), 394–415.
- Kovač, P. (2011). Inšpekcije med upravnim ukrepanjem in prekrškovnimi sankcijami. *Pravna praksa* (30), 6–9.
- Kovač, P., & Virant, G. (ur.) et al. (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Ljubljana: Uradni list RS.
- MOP. (2010). Stališča do pripomb in predlogov z javne predstavitve Predloga zakona o Triglavskem narodnem parku, ki je potekala od 10. februarja do 12. aprila 2010, pridobljeno 3. 11. 2011, s http://www.tnp.mop.gov.si/staliska_ztnp_19maj10.pdf
- MOP. (2011). *Analiza stanja o delovanju javnih zavodov na področju zavarovanih območij narave s predlogom ukrepov za racionalizacijo njihovega delovanja*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
- Perpar, M. (2009). Razmerje med nadzornimi in prekrškovnimi postopki. *Zbornik 4. Dnevo prekrškovnega prava*, 121–128.

- Podgornik, B. (2011). Statusna in procesno-pravna analiza delovanja naravovarstvenih nadzornikov v Triglavskem narodnem parku. *Magistrsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Rose-Ackerman, S., & Lindseth, P. L. (ur.) et al. (2011). *Comparative Administrative Law*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- TNP. (2007). *Poročilo o delu za leto 2006*. Bled: Javni zavod Triglavski narodni park.
- TNP. (2008). *Poročilo o delu Javnega zavoda Triglavski narodni park za leto 2007*. Bled: Javni zavod Triglavski narodni park.
- TNP. (2009). *Poročilo o delu Javnega zavoda Triglavski narodni park za leto 2008*. Bled: Javni zavod Triglavski narodni park.
- TNP. (2010a). *Poročilo o delu Javnega zavoda Triglavski narodni park za leto 2009*. Bled: Javni zavod Triglavski narodni park.
- TNP. (2011a). *Poročilo o delu, poslovno poročilo in računovodsko poročilo javnega zavoda Triglavski narodni park za leto 2010*. Bled: Triglavski narodni park.
- TNP. (2011b). *Polletno poročilo Javnega zavoda Triglavski narodni park, januar – junij 2011*. Bled: Triglavski narodni park.
- TNP. (2012a). *Poročilo o delu javnega zavoda Triglavski narodni park za leto 2011*. Bled: Javni zavod Triglavski narodni park.
- TNP. (2012b). *Prekrškovni organ*. Pridobljeno 20. 2. 2012, s <http://www.tnp.si/razumeti/C113/>
- Šolar, M. (1997). Triglav National Park: Job definition, education, competencies and legal situation of rangers. V: Robin, K. (ur.). *Professional Park Ranger Services. Proceedings of the workshop, Europarc Expertise Exchange*, 11–16.
- Šturm, L. (ur.) et al. (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Brdo pri Kranju: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Virant, G. (2002). *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

SUMMARY

THE POWERS OF THE PARK RANGERS IN THE TRIGLAV NATIONAL PARK – IN THEORY, LAW AND PRACTICE

Key words: environment protection, public interest, administrative procedure, misdemeanour procedure, Triglav National Park

The Triglav National Park (TNP) is the largest protected area and at the same time the only national park in the Republic of Slovenia. In the park the supervision of the enforcement of protection regimes, designed to preserve natural and cultural values of the national park area, is the responsibility of the professional park rangers, employed by the Triglav National Park Public Institution, and also of the competent inspectors at different state inspectorates (environment, construction, agriculture, etc.). The effectiveness of this supervision at the level of regulation and enforcement of the law has so far been unexplored; therefore, in 2011 an in-depth normative, empirical, historical and comparative legal analysis of the powers of park rangers, in particular their purpose, legal nature, scope and complexity, was made. The analysis focused on the powers of park rangers after the enforcement of the TNP Act (ZTNP-1) in July 2010, replacing the TNP Act of 1981. Compared to the previously applicable act, ZTNP-1 increased the number of prosecutable acts or omissions defined as offences. It also gave more powers to park rangers, but there is some vagueness with regard to their legal nature and, consequently, also the implementation process. This paper presents results of the analysis of the powers of park rangers and a *de lege ferenda* proposal aiming to optimize environmental protection in the Triglav National Park.

The basic dilemma that arises when analysing the status of the TNP park rangers as supervisors of the enforcement of the protection regimes in TNP is to what extent can a public institution whose primary mission according to the legal form is providing public service, act authoritatively or even repressively, i.e. as a misdemeanour authority and not only as an administrative authority. Public service in general means providing public goods in public interest, not authoritative functions (Virant, 2002, p.129). This issue is directly related to the concepts of the rule of law, good governance and the efficiency of public policies and public administration (Kovač & Virant, 2011). The Nature Conservation Act (ZON) provides that

in case of management of protected areas the public service and law enforcement actions are performed by the same organization. The reason for this arrangement is the understanding of supervision as not only an authoritative power, but also a professional task which allows targeted monitoring and the design of more effective measures to achieve the purpose of the protected area (Berginc et al., 2007, p. 104). Such an approach is one of two possible theoretical models, although it is rare in practice, because besides its advantages (especially rapid response in the management of the protected area based on the findings when supervising law enforcement and therefore minimizing the gap between *sollen* and *sein*) it also has several weaknesses (lack of understanding of the objectives, methods and procedures for implementing the various law enforcement tasks and the complexity of coordination with management). In any case, it would be necessary for such public institutions, which at the same time provide public service and implement authoritative acts, to be closer to the functioning of state administration in terms of increased transparency in public spending, civil service and greater control over the exercise of public authority (see Kovač, 2006, p. 253 and 284). At the same time, the TNP Act (both the new and the old one) – to make the system even more inconsistent – gives the TNP park rangers almost no administrative, but only misdemeanour powers; where it must be noted that in nature protection fulfilling a single offence sanction (paying a fine) does not at all ensure the protection of public interest (to stop intervention in nature or remove the consequences). In the analysed case it might be more effective to transfer the supervision of law enforcement to the state inspection system – not only because inspectorates already are both administrative and misdemeanour authorities, but also because of the current inefficiency of the TNP Public Institution at enforcing the law either by taking no measures or by only giving oral warnings in the majority of cases.

Effectiveness of nature protection in TNP was evaluated by comparing the basic statistical data about authoritative actions of the TNP Public Institution. By empirical data there is a large gap between the legal powers of the TNP park rangers and the repressive measures taken in practice. Despite perceived law violations, the more repressive measures are hardly used – statistical data published in annual reports by the TNP Public Institution indicate noticeable predominance of imposed admonition (a warning by the Misdemeanours Act, ZP-1) compared to

the number of fine charges – from 2007 the percentage of fine charges is less than 10% of all measures taken, the least in 2010 (3%) when the new TNP Act came into force. It must be emphasized that in nature protection by rule the consequences of a law violation are irreversible once the damage is done. But according to ZP-1 admonition may only be imposed when there are no consequences of the offence (and at the same time special objective circumstances exist, a low level of the offender's responsibility is established or there are special conditions showing that the procedure would not be expedient); park rangers should therefore not use this measure in case of doubt whether there would be or had been any harmful consequences. Statistical data confirm the dilemma already argued regarding the effectiveness of a public institution, instead of state inspectors, at acting as a repressive authority. On the other hand, in the case of major offences, where inspectors are competent for supervision, park rangers have no powers to take any measure but identify the offender and take pictures of the offence. Their obligation is to inform state inspectors, but by the time the inspector arrives to the place of offence, the consequences in nature may be irreparable. This case is best illustrated by the example of importing non-autochthonous species in the natural environment. Once animals are released, it is practically impossible to catch them, as it was the case with fish in Triglav lakes where the natural balance was destroyed after such an intervention (in these high mountain lakes originally there were no fish). In such a case – even if a park ranger was present – such an act is defined as a major offence and only state inspectors are competent to act. Since park rangers are regularly present on the ground and could prevent harmful interventions in the natural environment, they should have the power to pause such interventions already before the arrival of the competent inspector. The current absence of this power does not ensure an effective exercise of the purpose of establishing the National Park, which is preserving the natural characteristics of the protected area. The current situation may even be hindering instead of enabling and promoting effective nature protection at the implementation level. It would be worth considering a different organisation, where the law enforcement and repressive acts would be a competence of a separate state inspectorate where more inspectors would be dedicated to the park area. But even if responsibilities stay divided between park rangers and state inspectors, available measures and procedural powers of the park rangers should be closer or equal to the inspectors' and, on the other hand, the required

competencies to become a park ranger should be higher. Effective protection of public interest (namely nature protection) should also be provided primarily by administrative and regulatory powers and by repressive powers (misdemeanour procedure) only as the secondary option.

As regards the supervision of ZTNP-1 enforcement and taking measures in case of law violations, it can also be noted that the transition to the new legal situation was not appropriate. *Vacatio legis* for the enforcement of the new act was only 14 days, which was very short for supervisors and also for addressees of the norms to get acquainted with the new act. The first training for the park rangers was organized more than half a year after the law had come into force. One of the legal institutes of ZTNP-1, the warning by Paragraph 5 of Article 59 of ZTNP-1, had not even been used by the time of writing this paper (see TNP Public Institution annual reports for 2010 and 2011), presumably because of the lack of clarity of its legal nature and, consequently, different possible proceedings when applying it. The warning by Paragraph 5 of Article 59 of ZTNP-1 shall be used when somebody performs an act for which a special permit is required (for example, when organizing a public event or conducting a scientific research) and this act is defined as an offence in the competence of park rangers (so it cannot be used for major offences in the competence of state inspectors). The park ranger in such a case threatens the offenders with a fine if they do not fulfil their obligation in a given period. If the obligation is not fulfilled, the fine is collected immediately and a new deadline is given, with a new fine if the obligation is again not fulfilled. This measure was designed to regulate an illegal situation (as an administrative act), not only authoritative examination of the facts as a basis for repressive action (in a misdemeanour procedure). But it is limited to be applied only for actions where a special permit is required (such an act is not treated as an offence if the permit is given) and not for other violations of rules of conduct (e.g. installation of a sound advertising, waste disposal, material removal from streams, melioration works), where in some cases the imposition of obligations would be even more sensible.

ZTNP-1 should identify the content of the warnings, namely what kind of obligation should be fulfilled. The obligation could be either terminating the disputable activity or getting a required permit. On one hand we have to respect the view that the supervision function is mainly repressive, rather than advisory, but on the other hand when setting an obligation according

to the principle of proportionality priority should be given to the legalisation of activity (Jerovšek & Kovač, 2008, p. 171). The situation could also be unclear in a case where the offenders would be instructed to get a permit which would not be requested, but they would stop the activity instead. The obligation would not be fulfilled and in such a case by the current legal norm the threatened fine should be executed despite terminated action. ZTNP-1 *de lege lata* does not empower a park ranger (or TNP Public Institution) to oblige the offender to a restitution and remedy of the damage. Since this is a decision on the rights and obligations of an individual, state inspectors are given this power by law (both ZTNP-1 and ZON), so we believe that it is not possible to conclude that this power may also be implied for park rangers.

Since ZTNP-1 does not define the exact form of the warning by Paragraph 5 of Article 59 of ZTNP-1, by the principle of subsidiarity it has to be conducted in accordance with the procedural rules of the Administrative Procedure Act (ZUP). According to the judicial practice, in such cases park rangers are both entitled and obliged to conduct two procedures at the same time – administrative and misdemeanour procedure. These procedures have different *ratio legis*; the administrative procedure is a preventive and regulatory action designed to ensure compliance with the law, while the misdemeanour procedure is aimed at punishment and the protection of broader public values or interests. So a warning by Paragraph 5 of Article 59 of ZTNP-1 has to be issued and at the same time a fine should be prescribed, even if the offender is the same person.

This research shows that for an effective public policy in any administrative field it is important to combine several factors: political will to identify and regulate "true" public interest in favour of the wider community, definite laws, the corresponding system of organization and personnel management in the field. It would be advisable for ZTNP-1 to be at least amended soon, but in the medium term it would be needed to review and redesign the regulatory and supervisory practices, and consequently establish better conditions for effective environmental protection in the Triglav National Park.

Navodila avtorjem

V reviji Uprava objavljamo izvirne članke, ki obravnavajo teoretična in praktična vprašanja razvoja in delovanja javne uprave.

Znanstvene članke objavljamo v slovenskem in v angleškem jeziku, izjemoma v nemškem ali francoskem jeziku. Druge članke objavljamo v slovenskem, angleškem, nemškem ali francoskem jeziku, z daljšim povzetkom v angleškem oziroma slovenskem jeziku.

Članek za objavo v reviji Uprava pošljite na elektronski naslov: revija.uprava@fu.uni-lj.si.

Članek imenujte po priimku prvega avtorja (Novak.doc). Članku priložite izpolnjeno **izjavo o avtorstvu**, s katero potrdite, da se strinjate s pravili objavljanja v teh navodilih.

Za avtorsko delo, objavljeno v reviji Uprava, pripadajo vse moralne avtorske pravice avtorju. Materialne avtorske pravice reproduciranja (vsebuje tudi shranitev v elektronski obliki, 23. člen ZASP), pravico dajanja na voljo javnosti (32. a člen ZASP), pravico distribuiranja (24. člen ZASP) v Republiki Sloveniji in tujini pa avtor brezplačno, enkrat za vselej, za vse primere in neomejene naklade ter vse medije prenese izključno na izdajatelja.

Avtorji so za objavo slik, tabel in grafičnih prilog, za katere nimajo avtorskih pravic, dolžni pridobiti dovoljenje, ki ga pošljejo na naslov uredništva.

Vsakemu avtorju pripada 1 tiskan izvod revije in separat članka v e-obliki.

Članki niso honorirani.

Citiranje člankov, izdanih v reviji Uprava, pomembno prispeva k uveljavljanju revije. Zato vas glavna urednica prosi, da pregledate arhiv revije na naslovu <http://www.fu.uni-lj.si/uprava/arhiv.asp>, kjer najdete članke, izdane v reviji v letih 2007–2011, odnosno od letnika V do letnika IX, ki bi bili morda zanimivi za vašo tematiko, in jih citirate v literaturi svojega članka.

Uredniški postopek:

1. Uredništvo lahko še pred recenzijo zavrne objavo članka, če njegova vsebina ne ustreza najavljeni temi, če je bil podoben članek v reviji že objavljen, ali če članek ne ustreza kriterijem za objavo v reviji. O tem uredništvo pisno obvesti avtorja.
2. Članek naj bo lektoriran, v uredništvu se opravlja samo korektura. Izjemoma se po dogovoru z avtorjem besedilo tudi lektorira.
3. Vsi članki se recenzirajo in razvrstijo.¹ Med recenziranjem avtorji in recenzenti niso imenovani. Članki po 1.01, 1.02 morajo za objavo prejeti dve pozitivni

1 Članke razvrščamo po tipologiji COBISS:

1.01 Izvirni znanstveni članek. Izvirni znanstveni članek je samo prva objava originalnih raziskovalnih rezultatov v takšni obliki, da se raziskava lahko ponovi, ugotovitve pa preverijo. Praviloma je organiziran po shemi IMRAD (Introduction, Methods, Results And

recenziji, od tega eno od tujega recenzenta. Če recenzenti razvrstijo članek različno, o končni razvrstitvi odloči uredniški odbor.

4. Članek, ki ga je avtor poslal v slovenskem jeziku in sta ga recenzenta razvrstila po 1.01, 1.02, mora avtor nato poslati še v prevodu v angleški jezik.
5. Avtor prejme rezultate recenziranja praviloma v treh mesecih od oddaje članka.

Oblikovanje članka:

1. Naslovu prispevka naj sledi: a) polno ime avtorja/avtorjev, b) naziv institucije/institucij in c) elektronski naslov/naslovi.
2. Članek mora vsebovati še: a) *izvleček*, ki naj v 8 do 10 vrsticah opiše vsebino prispevka in dosežene rezultate raziskave; b) *ključne besede*: 1–5 ključnih besed ter c) *kodo iz klasifikacije po Journal of Economic Literature – JEL* (http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html).
3. Članek, ki je bil razvrščen po 1.04, 1.05 ali 1.08, naj vsebuje tudi povzetek v angleškem jeziku v obsegu 3 strani. V povzetku prevedite naslov in ključne besede ter predstavite vsebino članka (opredelitev problema in ugotovitve). Prevod povzetka članka tujih avtorjev v slovenski jezik zagotovi uredništvo.
4. Članek naj bo napisan v urejevalniku besedil Word (*.doc, *.docx) v enojnem razmiku, brez posebnih ali poudarjenih črk. Ne uporabljajte zamika pri odstavkih. Razdelki od Uvoda do Sklepnih ugotovitev naj bodo naslovljeni in oštevilčeni z arabskimi številkami.

Discussion) za eksperimentalne raziskave ali na deskriptivni način za deskriptivna znanstvena področja.

1.02 Pregledni znanstveni članek. Pregledni znanstveni članek je pregled najnovejših del o določenem predmetnem področju, del posameznega raziskovalca ali skupine raziskovalcev z namenom povzemati, analizirati, evalvirati ali sintetizirati informacije, ki so že bile objavljene. Prinaša nove sinteze, ki vključujejo tudi rezultate lastnega raziskovanja avtorja.

1.04 Strokovni članek. Strokovni članek je predstavitev že znanega, s poudarkom na uporabnosti rezultatov izvirnih raziskav in širjenju znanja, zahtevnost besedila pa prilagojena potrebam uporabnikov in bralcev strokovne ali znanstvene revije.

1.05 Poljudni članek. Poljudnoznanstveno delo podaja neko znanstveno ali strokovno vsebino tako, da jo lahko razumejo tudi preprosti, manj izobraženi ljudje.

1.08 Objavljeni znanstveni prispevek na konferenci. Predavanje, referat, načeloma organiziran kot znanstveni članek.

1.19 Recenzija, prikaz knjige, kritika. Prispevek v znanstveni ali strokovni publikaciji (reviji, knjigi itd.), v katerem avtor ocenjuje ali dokazuje pravilnost/nepравilnost nekega znanstvenega ali strokovnega dela, kriterija, mnenja ali ugotovitve in/ali spodbija/podpira/ocenjuje ugotovitve, dela ali mnenja drugih avtorjev. Prikaz strokovnega mnenja, sodbe o znanstvenem, strokovnem ali umetniškem delu, zlasti glede na njegovo kakovost.

1.21 Polemika, diskusijski prispevek. Prispevek, v katerem avtor dokazuje pravilnost določenega kriterija, svojega mnenja ali ugotovitve in spodbija ugotovitve ali mnenja drugih avtorjev.

5. Slike in tabele, ki jih omenjate v članku, vključite v besedilo. Opremite jih z naslovom in oštevilčite z arabskimi številkami. Revijo tiskamo v črno-beli tehniki, zato barvne slike ali grafikoni kot original niso primerni. Če v članku uporabljate slike ali tabele drugih avtorjev, navedite sklic pod sliko, tabelo ali kot sprotno opombo. Enačbe oštevilčite v oklepajih desno od enačbe.
6. Članek naj obsega največ 30.000 znakov.
7. Članku dodajte kratek življenjepis avtorja/avtorjev (do 8 vrstic).
8. V besedilu se sklicujte na navedeno literaturo na način: (Novak, 1999, str. 456).
9. Na koncu članka navedite literaturo po abecednem redu avtorjev in vire, po naslednjem vzorcu:

Članek v reviji:

- Gilber, G., & Pierre, P. (1996). Incentives and optimal size of local jurisdictions. *European Economic Review* (40), 19–41.

Knjiga:

- Katzenbach, J., & Smith, D. (1993). *The wisdom of teams*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

Knjiga z urednikom:

- Keene, E. (Ur.). (1988). *Natural Language*. Cambridge: University of Cambridge Press.

Prispevek na konferenci:

- Bugarič, B. (2002). Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. *IX. dnevi slovenske uprave. Portorož* (str. 23–29). Ljubljana: Visoka upravna šola.

Internetni vir:

- Tax Administration of the Republic of Slovenia. (n.d.). Pridobljeno 8. 5. 2007, s <http://www.durs.gov.si/>

Uradna publikacija, poročilo:

- World Bank. (2001). *World Development Indicators*. Washington: World Bank.

Disertacija:

- Richmond, J. (2005). Customer expectations in the world of electronic banking: a case study of the Bank of Britain. *Ph. D.* . Chelmsford: Anglia Ruskin University.

Kadar ima publikacija več kot pet avtorjev, navedite samo prvega avtorja, npr. Novak et al. Če navajate dve deli ali več del istega avtorja, letnico označite, npr. 2005a, 2005b ... Priporočamo, da uporabite samodejni zapis literature, ki ga omogoča Word 2007 (zapis APA).

Instructions for Authors

The *Uprava* (Administration) journal publishes original articles on theoretical and practical issues in the development and function of public administration.

Academic articles are published in Slovene and English, and exceptionally also in German and French. Other articles are published in Slovene, English, German or French with an extended summary in English or Slovene as appropriate.

Please send articles for publication in *Uprava* to this address: revija.uprava@fu.uni-lj.si.

The article filename should be the surname of the principal author (e.g. Novak.doc). A completed **Copyright Statement** should be sent as an attachment to the article to confirm agreement with the rules of publication, as set out in these instructions.

The author retains all moral rights to any copyright work published in *Uprava*. The author transfers the economic right to reproduction (including saving in electronic format pursuant to Article 23 of the Slovenian Copyright and Related Rights Act – the CRRA), the right of communication to the public (Article 32a of the CRRA), and the right of distribution (Article 24 of the CRRA) in the Republic of Slovenia and abroad exclusively to the publisher free-of-charge and once and for all for all cases and an unlimited number of copies, and for all media.

Authors are required to obtain permission for the publication of any images, tables and graphic material for which they do not own the copyright, which they must submit to the journal's editorial board.

All published authors are entitled to one printed copy of the journal and a copy of the article in electronic format. Fees are not paid for the articles.

Citations of articles published in *Uprava* contribute significantly to developing the journal's standing, therefore the chief editor has asked that you review the journal archive (available at <http://www.fu.uni-lj.si/uprava/en/arhiv.asp>), where you will find articles published from 2007 to 2011 (Year V to IX), which may be of relevance to your subject, and which you may cite in the literature of your article.

Editorial policy

1. The editorial board may decide not to publish an article even before the peer-review phase, if its content does not match the stated subjects, if a similar article has already been published in the journal, or if the article does not meet the criteria for publication in the review. The editorial board will inform authors of such a decision in writing.
2. The article should already have been language edited, and the editorial board only takes responsibility for proof-reading. Exceptionally it may also edit a text in agreement with the author.
3. All articles are peer-reviewed and classified.² The author and reviewer are not named during the peer review process. Articles classified as 1.01 and 1.02 must

2 Articles are classified according to the COBISS typology:

1.01 Original scientific article – first publication of original research results in a form that allows the research to be repeated and the findings verified. In general it must be organised according to the IMRAD structure (Introduction, Methods, Results And Discussion) for experimental research or in a descriptive manner for descriptive academic areas.

1.02 Review article – an overview of the latest articles in a specific subject area, the works of an individual researcher or group of researchers with the purpose of summarising, analysing, evaluating or synthesising data that has already been published. It offers new syntheses, including the results of the author's own research.

1.04 Professional article – a presentation of what is already known, with an emphasis on the applicability of original research results and the dissemination of knowledge, with readability adapted to the needs of users and readers of the professional or scientific journal in which it appears.

have two positive peer reviews in order to be published, one of which from a foreign reviewer. If peer reviewers assess an article differently, the editorial board will make the final decision on the assessment.

4. If an article submitted in Slovene is classified as 1.01 or 1.02 by the reviewers, the author must then provide a translation into English.
5. The author will generally receive the results of the peer review within three months of submitting the article.

Article formatting

1. The article's title should be followed by: a) the full name of the author/authors; b) the name of the institution/institutions, and c) email address(es).
2. The article must also include: a) *an abstract* defining the content of the contribution and research results in 8 to 10 lines; b) *keywords*: 1–5 keywords, and c) *a JEL (Journal of Economic Literature) code* – (http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html).
3. An article classified as 1.04, 1.05 or 1.08 must also have a summary in English, 3 pages in length. The summary should offer a translation of the title and keywords and present the content of the article (define the argument and findings). For foreign authors, the translation of the article abstract into Slovene will be arranged by the editorial board.
4. An article must be supplied in MS Word (*.doc, *.docx) with single spacing, without special or highlighted characters. Do not indent paragraphs. Sections should be titled and numbered with Arabic numerals from the introduction to the conclusion.
5. Figures and tables mentioned in the article should be included in the text. They should be titled and numbered with Arabic numerals. The journal is published in black and white, so the original of figures and graphs should not be in colour. If the figures or tables of other authors are used in the article, give the reference below the figure or table or as a footnote. Equations should be numbered in brackets to the right of the equation.
6. Articles should not exceed 30 000 characters.
7. A short CV of the author or authors should be added to the article (up to 8 lines).
8. References in the text to cited literature should be made as follows: (Novak, 1999, p. 456).
9. List the literature in alphabetical order of author and source at the end of the article, in the following manner:

1.05 Popular article – popular (science) articles offer professional or scientific content in a simpler form, making it accessible to people without higher education in the field.

1.08 Published scientific conference contribution – lecture, presentation, organised in principle as a scientific article.

1.19 Review, book review, critique – a contribution in a scientific or professional publication (journal, book, etc.) in which the author evaluates or demonstrates the validity or otherwise of a scientific or professional work, criterion, opinion or finding and/or disputes, supports or evaluates the finding, work or opinion of other authors. The presentation of an expert opinion, a critique of a scientific, professional or artistic work, particularly in terms of its quality.

1.21 Polemic, discussion – a contribution in which the author demonstrates the correctness of a specific criterion, his or her own opinion or findings and disputes the findings or opinions of other authors.

Article from a journal:

- Gilber, G., & Pierre, P. (1996). Incentives and optimal size of local jurisdictions. *European Economic Review* (40), 19–41.

Book:

- Katzenbach, J., & Smith, D. (1993). *The wisdom of teams*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

Book with editor:

- Keene, E. (Ed.). (1988). *Natural Language*. Cambridge: University of Cambridge Press.

Conference contribution:

- Bugarič, B. (2002). Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. *IX. dnevi slovenske uprave. Portorož* (pp. 23–29). Ljubljana: Visoka upravna šola.

Internet source:

- Tax Administration of the Republic of Slovenia. (n.d.). Retrieved 8. 5. 2007, from Tax Administration of the Republic of Slovenia: <http://www.durs.gov.si/>

Official publication, report:

- World Bank. (2001). *World Development Indicators*. Washington: World Bank.

Dissertation:

- Richmond, J. (2005). Customer expectations in the world of electronic banking: a case study of the Bank of Britain. *Ph. D.* . Chelmsford: Anglia Ruskin University.

If a publication has more than five authors, state only the first author, e.g. Novak et al. If citing two works or more by the same author, indicate the year, e.g. 2005a, 2005b, etc. We recommend the use of the automatic literature citation, which is supported by Word 2007 (APA citation).

Zahvala recenzentom – Acknowledgment of Referees

2011

V imenu Uredniškega odbora se zahvaljujem recenzentom, ki so v letu 2011 sodelovali pri recenziji člankov v reviji Uprava.

Odgovorna urednica
dr. Stanka Setnikar Cankar, red. prof.

On behalf of the Editorial Board, I would like to take this opportunity to thank the following referees for the time and effort they have devoted to the review process in the year 2011.

Editor
Stanka Setnikar Cankar, Ph.D.

dr. Zvone Vodovnik
dr. Barbara Rajgelj
dr. Aleksander Aristovnik
dr. Helena Blažič
dr. Maja Klun
dr. Drago Zajc
dr. Gregor Virant
dr. Marjan Brezovšek
dr. Ljupčo Todorovski
dr. Mitja Horvat
dr. Stoica Ovidiu
mag. Renata Zatlér
dr. Mirko Pečarič
dr. Nevenka Hrovatin
dr. Alenka Kuhelj
mag. Dušan Blaganje
dr. Polonca Kovač

dr. Stephen J. Bailey
dr. Marko Ferjan
dr. Janez Stare
dr. Štefan Ivanko
dr. Janko Seljak
dr. Juraj Nemec
dr. Srečko Devjak
dr. Zdravko Pečar
dr. Rudi Rozman
dr. Bojan Tičar
dr. Rudi Kocjančič
dr. Marko Hočevár
dr. Mirko Vintar
dr. Marjan Svetličič
dr. Bojan Bugarič
dr. Simona Kustec Lipicer

