

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO
IN
UNIVERZA NA REKI
EKONOMSKA FAKULTETA

Doktorska disertacija

**EVALVACIJA REORGANIZACIJE CENTROV ZA
SOCIALNO DELO V REPUBLIKI SLOVENIJI
Z VIDIKA IZBRANIH MODELOV JAVNEGA
UPRAVLJANJA**

Matej Babšek

Ljubljana, junij 2023

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO
IN
UNIVERZA NA REKI
EKONOMSKA FAKULTETA

Doktorska disertacija

**EVALVACIJA REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO
DELO V REPUBLIKI SLOVENIJI Z VIDIKA IZBRANIH
MODELOV JAVNEGA UPRAVLJANJA**

Študent: Matej Babšek
Vpisna številka: 04190476
Študijski program: Skupni doktorski študijski program Upravljanje in ekonomika
javnega sektorja

Mentorica: prof. dr. Polonca Kovač
Somentorica: izr. prof. dr. Nina Tomaževič

Ljubljana, junij 2023

IZJAVA O AVTORSTVU DOKTORSKE DISERTACIJE

Podpisani Matej Babšek, študent Skupnega doktorskega študijskega programa Upravljanje in ekonomika javnega sektorja, z vpisno številko 04190476, sem avtor doktorske disertacije z naslovom »Evalvacija reorganizacije centrov za socialno delo v Republiki Sloveniji z vidika izbranih modelov javnega upravljanja«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu literature in virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95 in spr.), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko doktorske disertacije,
- podajam soglasje za uporabo elektronske oblike disertacije za preverjanje s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebin ter
- na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenesem pravico reproduciranja, vključno s pravico shranitve v elektronski obliki ter pravico dajanja doktorske disertacije na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija UL.

Doktorsko delo je lektorirala Nina Barlič, univ. dipl. prev.

Ljubljana, junij 2023

Podpis avtorja:

Matej Babšek

POVZETEK

Reforme javne uprave zasledujejo številne in raznolike cilje, namen vseh pa je izboljšati učinkovitost delovanja upravnih sistemov. Pri tem gre poleg golega izvrševanja reformnih politik tudi za sledenje temeljnim vrednotam in zahtevam družbe, saj je bistvo reform, da odgovorijo na vse bolj kompleksne potrebe državljanov. S tem namenom je bila leta 2018 izvedena tudi reorganizacija slovenskih centrov za socialno delo (CSD), katere cilj je bil približati te institucije uporabnikom, predvsem z omogočanjem več časa zaposlenim za neposredno delo z uporabniki, s poenostavitvami vodenja postopkov in z zmanjšanjem administrativnih bremen za zaposlene. Cilj doktorske disertacije je bil opraviti evalvacijo reorganizacije CSD in pri tem opozoriti na različne interese posameznih deležnikov te reforme in posledično tudi na različne ocene njene uspešnosti. Zaradi raznolikosti deležnikov je bila pri raziskovanju uporabljena integracija kvantitativnih in kvalitativnih metod, pri tem pa so se prepletale ugotovitve, pridobljene s spletno anketo, polstrukturiranimi intervjuji, fokusno skupino, analizo sodne prakse in s sekundarno analizo upravne statistike.

Temeljna ugotovitev opravljene evalvacije je, da izvedena reorganizacija CSD ni dosegla zastavljenih ciljev, ki so bili na institucionalni ravni javnega upravljanja zastavljeni za posamezne skupine deležnikov. Pri tem je v primerjalnem kontekstu, tako z vidika zastavljenih ciljev in reformnih procesov kot tudi uspešnosti reform, reorganizacija primerljiva z reformami hrvaške javne uprave, ne pa tudi z uspešnejšimi reformami v Avstriji. Glede na pretežno pravno determinirani srednjeevropski upravni prostor se tudi za izvajanje nalog CSD, kot nosilca javnih pooblastil in s tem tipičnega garanta ustavnih načel pravne in socialne države, kot najprimernejši model javnega upravljanja kaže neo-weberjanski model. Poleg upoštevanja načela zakonitosti kot osnovnega izhodišča ta model omogoča usmerjenost obravnave k uporabniku in njegovo večjo vključenost v postopke, prav tako pa zasleduje cilje strokovnosti in neodvisnosti pri delu CSD ob hkratni racionalni porabi sredstev ter združevanju pravnih in managerskih znanj.

Doktorska disertacija predstavlja prvo celovito evalvacijo reorganizacije CSD, pri tem pa nudi osnovo za nadaljnje spremembe pri delovanju CSD ter model evalvacije za sorodne tipe reform v slovenskem in širšem srednjeevropskem upravnem prostoru. S povezovanjem teoretskih izhodišč s praktičnimi spoznanji zagotavlja razvoj teorije modelov javnega upravljanja na znanstveni ravni, integriran metodološki pristop za sorodne raziskave in s tem tudi prispeva k razvoju upravne znanosti kot mlade in integralne multidisciplinarne vede.

Ključne besede: reorganizacija, center za socialno delo, evalvacija, modeli javnega upravljanja, upravne reforme, neo-weberjanski model, socialne javne politike.

ABSTRACT

EVALUATION OF THE SOCIAL WORK CENTRES' REORGANISATION IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA FROM THE PERSPECTIVE OF SELECTED PUBLIC GOVERNANCE MODELS

Public administration reforms have multiple and diverse objectives, all aimed at improving the efficiency of administrative systems. In addition to the mere implementation of reform policies, they are also about following the fundamental values and demands of society since the essence of reforms is to respond to the increasingly complex needs of citizens. With this in mind, a reorganisation of the Slovenian social work centres (SWCs) was carried out in 2018 to bring these institutions closer to the users, especially by allowing staff more time to work directly with people, by simplifying the management of procedures, and by reducing the administrative burden on staff. The purpose of this doctoral dissertation is to evaluate the reorganisation of the SWCs and draw attention to the differing interests of the specific stakeholders of this reform and, consequently, to the different assessments of its success. Considering the diversity of stakeholders, the research employs an integration of quantitative and qualitative methods, interweaving findings obtained through an online survey, semi-structured interviews, a focus group, an analysis of case law, and a secondary analysis of administrative statistics.

The main finding of the evaluation is that the reorganisation of the SWCs has not achieved the objectives set at the institutional level of public governance for individual groups of stakeholders. In a comparative context, both in terms of the objectives set and the course and effectiveness of the reforms, the reorganisation is comparable to the reforms of the Croatian public administration, yet not to the more successful reforms in Austria. Considering the predominantly legally determined Central European administrative space, the neo-Weberian model appears to be the most suitable public administration model for the SWCs to carry out their tasks as bearers of public authority and thus typical guarantors of the constitutional principles of the rule of law and the welfare state. This doctoral dissertation represents the first comprehensive evaluation of the reorganisation of the SWCs, thus providing a basis for further changes in the operation of the SWCs and an evaluation model for similar types of reforms in Slovenia and the wider Central European administrative space. By linking theoretical bases with practical insights, it ensures the development of the theory of public governance models at a scientific level and an integrated methodological approach for related research, thereby contributing to the development of administrative science as a young and integral multidisciplinary science.

Keywords: reorganisation, social work centre, evaluation, public governance models, administrative reforms, neo-Weberian model, social public policies.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DOKTORSKE DISERTACIJE	iii
POVZETEK	v
ABSTRACT	vi
KAZALO	vii
KAZALO PONAZORITEV.....	xi
KAZALO GRAFIKONOV.....	xi
KAZALO SLIK.....	xi
KAZALO TABEL	xii
SEZNAM ČLANKOV, KI SO BILI OBJAVLJENI IZ VSEBINE DOKTORATA	xvi
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	xviii
1 UVOD	1
2 MODELI JAVNEGA UPRAVLJANJA V KONTEKSTU SOCIALNOVARSTVENE DEJAVNOSTI.....	12
2.1 UPRAVNE REFORME KOT ZAŠČITNI ZNAK SODOBNIH JAVNIH UPRAV	13
2.1.1 Splošno o upravnih reformah kot odgovoru na zahtevna pričakovanja današnje družbe	13
2.1.2 Izzivi evalviranja upravnih reform	17
2.2 NEO-WEBERJANSKI MODEL – IMPLEMENTACIJA NAČELA SOCIALNE DRŽAVE V JAVNEM INTERESU	19
2.3 NOVI JAVNI MANAGEMENT IN SPREMENJENA VLOGA DRŽAVE	24
2.4 DOBRO JAVNO UPRAVLJANJE V VZPOSTAVLJANJU MREŽ S KLJUČNIMI DELEŽNIKI.....	27
2.5 DRUGI MODELI, KI TEMELJIJO NA PARADIGMI INOVACIJ V JAVNEM SEKTORJU	30
3 REORGANIZACIJA CENTROV ZA SOCIALNO DELO V REPUBLIKI SLOVENIJI – NA TEREN, BLIŽJE K LJUDEM?	34
3.1 ANALIZA STANJA NA CENTRIH ZA SOCIALNO DELO PRED REORGANIZACIJO IN POTREBE PO SPREMEMBAH	34
3.2 CILJI IN NAMEN REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO – MED DEKLARIRANIM IN DEJANSKIM.....	39

3.3 OVREDNOTENJE POTEKA REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO Z VIDIKA SOUDELEŽBE DELEŽNIKOV	45
3.4 UPRAVNI POSTOPEK KOT MEHANIZEM DOSEGANJA CILJEV REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO	49
4 REORGANIZACIJA CENTROV ZA SOCIALNO DELO V PRIMERJALNEM KONTEKSTU	52
4.1 ZNAČILNOSTI UPRAVNIH REFORM V SREDNJEEVROPSKEM UPRAVNEM PROSTORU	52
4.2 ANALIZA REFORM V SOCIALNEM VARSTVU V AVSTRIJI	54
4.3 ANALIZA REFORM V SOCIALNEM VARSTVU NA HRVAŠKEM	58
4.4 SINTEZA UGOTOVITEV PRIMERJALNE ANALIZE IN DOGNANJA ZA NADALJNI RAZVOJ SLOVENSKE UREDITVE	64
5 INTEGRACIJA RAZISKOVALNIH METOD O REORGANIZACIJI CENTROV ZA SOCIALNO DELO V REPUBLIKI SLOVENIJI	70
5.1 SPLOŠNO O MEŠANIH METODAH RAZISKOVANJA V UPRAVNI ZNANOSTI	71
5.2 METODOLOŠKI NAČRT IN ZASNOVA RAZISKAVE	72
5.3 METODE RAZISKOVANJA PRI ANALIZI REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO – CILJI IN ZASNOVA	74
5.3.1 Uporabljene metode glede na posamezne hipoteze in podhipoteze	74
5.3.2 Metode določanja najbolj primerne modela javnega upravljanja za izvajanje pristojnosti in nalog centrov za socialno delo	76
5.3.3 Metode primerjalne analize reform v sosednjih Avstriji in na Hrvaškem	78
5.3.4 Množično pridobivanje kvantitativnih podatkov z anketiranjem	79
5.3.5 Poglobljen raziskovalni pristop s polstrukturiranimi intervjuji	80
5.3.6 Analiza sodne prakse kot ocena spoštovanja načela vladavine prava	82
5.3.7 Opredelitev učinkovitosti vodenja upravnih postopkov s statistično obdelavo sekundarnih podatkov	84
5.3.8 Fokusna skupina kot interdisciplinarna metoda zbiranja stališč uporabnikov ..	85
5.4 IZBIRA IN OPIS UPORABLJENIH SPREMENLJIVK	86
5.5 OPIS MERSKIH INSTRUMENTOV	86
5.6 POSTOPEK PRIDOBIVANJA IN OBDELAVE PODATKOV	89
6 REZULTATI RAZISKOVANJA	92
6.1 REZULTATI KVANTITATIVNEGA DELA RAZISKAVE	92

6.1.1 Opis populacije in vzorca raziskave.....	92
6.1.2 Analiza spremenljivk z opisno statistiko.....	96
6.1.3 Bivariatne in multivariatne analize spremenljivk	112
6.1.4 Zanesljivost in veljavnost rezultatov.....	120
6.2 REZULTATI KVANTITATIVNO-KVALITATIVNE ANALIZE SODNE PRAKSE IN STATISTIČNE OBDELAVE PODATKOV O VODENJU UPRAVNIH POSTOPKOV V PRISTOJNOSTI CENTROV ZA SOCIALNO DELO	121
6.2.1 Analiza relevantne sodne prakse.....	122
6.2.2 Analiza upravne statistike in informativni izračun odmere pravic iz javnih sredstev	127
6.2.3 Sinteza ugotovitev analize sodne prakse in upravne statistike ter spoznanja za nadaljnje vodenje upravnih postopkov v pristojnosti centrov za socialno delo.....	136
6.3 REZULTATI KVALITATIVNEGA DELA RAZISKAVE Z INTERVJUJI IN FOKUSNO SKUPINO	138
6.3.1 Analiza podatkov polstrukturiranih intervjujev	138
6.3.2 Analiza podatkov fokusne skupine	152
7 PREVERITEV HIPOTEZ	161
7.1 PRIMERNOST MODELOV JAVNEGA UPRAVLJANJA ZA IZVAJANJE PREDPISANIH PRISTOJNOSTI IN NALOG CENTROV ZA SOCIALNO DELO	161
7.2 PRIMERLJIVOST SLOVENSKE REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO Z REFORMAMI V AVSTRIJI IN NA HRVAŠKEM	162
7.3 OCENA REZULTATOV REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO PO POSAMEZNIH SKUPINAH DELEŽNIKOV	164
8 RAZPRAVA	169
8.1 PRIMERNOST POSAMEZNIH MODELOV JAVNEGA UPRAVLJANJA ZA IZVAJANJE NALOG IN PRISTOJNOSTI CENTROV ZA SOCIALNO DELO	169
8.2 USTREZNOST ZASTAVLJENIH CILJEV IN DOSEŽENIH REZULTATOV REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO S PRIMERJALNEGA VIDIKA	171
8.3 POENOTENJE DELOVANJA CENTROV ZA SOCIALNO DELO V ODNOSU DO RESORNEGA MINISTRSTVA.....	173
8.4 DELO MANAGEMENTA IN STROKOVNIH (SO)DELAVCEV NA CENTRIH ZA SOCIALNO DELO PO IZVEDENI REORGANIZACIJI.....	174
8.5 UPORABNIŠKE IZKUŠNJE Z REORGANIZIRANIMI CENTRI ZA SOCIALNO DELO.....	176

8.6 PRISPEVEK INFORMATIVNEGA IZRAČUNA PRAVIC IZ JAVNIH SREDSTEV K POENOSTAVITVI POSTOPKOV UVELJAVLJANJA TEH PRAVIC	177
8.7 ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA ZA REFORMATORJE	179
9 PRISPEVEK DISERTACIJE K UPRAVNI ZNANOSTI IN SOCIALNOVARSTVENI STROKI	182
10 ZAKLJUČEK.....	184
DALJŠI POVZETEK	196
EXTENDED ABSTRACT	198
PROŠIRENI SAŽETAK	200
LITERATURA IN VIRI.....	202
PRILOGE.....	229
PRILOGA 1: ANKETNI VPRAŠALNIK.....	229
PRILOGA 2: VPRAŠANJA ZA POLSTRUKTURIRANI INTERVJU S PREDSTAVNIKOM AVSTRIJSKEGA ZDRUŽENJA SOCIALNIH DELAVCEV	238
PRILOGA 3: VPRAŠANJA ZA POLSTRUKTURIRANI INTERVJU S PREDSTAVNIKOM MINISTRSTVA, PRISTOJENGA ZA SOCIALNE ZADEVE NA HRVAŠKEM	239
PRILOGA 4: VPRAŠANJA ZA POLSTRUKTURIRANI INTERVJU Z NEKDANJIM GENERALNIM DIREKTORJEM DIREKTORATA ZA DRUŽINO NA MDDSZ	241
PRILOGA 5: VPRAŠANJA ZA POLSTRUKTURIRANI INTERVJU Z GENERALNIM DIREKTORJEM DIREKTORATA ZA SOCIALNE ZADEVE NA MDDSZ	243
PRILOGA 6: VPRAŠANJA ZA POLSTRUKTURIRANE INTERVJUJE Z ZAPOSLENIMI NA CSD	246
PRILOGA 7: IZHODIŠČA ZA FOKUSNO SKUPINO S PREDSTAVNIKI UPORABNIKOV	250

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Splošno zadovoljstvo zaposlenih pri delu po reorganizaciji.....	99
Grafikon 2: Povprečne vrednosti elementov zadovoljstva zaposlenih pri delu pred in po reorganizaciji CSD.....	101
Grafikon 3: Vidiki organizacijske klime na CSD pred reorganizacijo in po njej	102
Grafikon 4: Ali je sprememba organizacijske strukture prispevala k poenostavitvi vodenja upravnih postopkov CSD na splošno	106
Grafikon 5: Ali je uvedba Službe ZUPJS prispevala k poenostavitvi vodenja upravnih postopkov na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev	107
Grafikon 6: Ali informativni izračun pravic iz javnih sredstev prispeva oz. bo prispeval k poenostavitvi uveljavljanja teh pravic za uporabnike	109
Grafikon 7: Ali je uvedba informativnega izračuna razbremenila delo strokovnih (so)delavcev CSD v smislu zmanjšanja administrativnih opravil	111
Grafikon 8: Delež zadev, rešenih po roku, nerešenih zadev in zaostankov glede na vse zadeve po letih	129
Grafikon 9: Delež vloženih pritožb glede na število vseh zadev v letu 2021 po območjih posameznih CSD.....	133

KAZALO SLIK

Slika 1: Medsebojno povezani projekti MDDSZ, ki skupaj tvorijo reorganizacijo CSD	37
Slika 2: Javno deklarirani cilji reorganizacije CSD z načeli kakovosti	40
Slika 3: Uporaba izhodišč multifunkcionalnosti upravnega postopka za reorganizacijo CSD	51
Slika 4: Uporaba mešanih metod s pristopom zaporednega pojasnjevanja v doktorski disertaciji.....	72
Slika 5: Vidiki primerjalne analize	79
Slika 6: Koraki kvantitativnega raziskovanja z anketiranjem.....	80

KAZALO TABEL

Tabela 1: Metodološke ovire pri evalvaciji reorganizacije CSD	19
Tabela 2: Elementi neo-weberjanskega modela na primeru reorganizacije CSD	21
Tabela 3: Organizacijski pogoji za izvedbo inovacij in njihov prispevek z vidika rezultatov reorganizacije CSD	32
Tabela 4: Temeljna opredelitev dejavnosti CSD	35
Tabela 5: Izpostavljeni vidiki reorganizacije na kongresu socialnega dela in ocenjeni rezultati	38
Tabela 6: Ugotovitve Računskega sodišča pri zagotavljanju informacijske podpore, ki jo izvaja MDDSZ, in sistemski vidik ugotovitev	43
Tabela 7: Funkcije upravnega postopka in njihova uporaba pri reorganizaciji CSD ..	50
Tabela 8: Primerjava reorganizacije slovenskih CSD z reformami v socialnem varstvu v Avstriji	57
Tabela 9: Primerjava reorganizacije slovenskih CSD in hrvaških CZSS	63
Tabela 10: Primerjava kodifikacij upravnega postopka v Sloveniji, Avstriji in na Hrvaškem	67
Tabela 11: Sinteza primerjalne analize.....	68
Tabela 12: Vidiki znanstvene in aplikativne raziskave pri evalvaciji reorganizacije CSD	70
Tabela 13: Metodološki načrt raziskave	73
Tabela 14: Deležniki reorganizacije CSD, metode in vzorec raziskovanja	73
Tabela 15: Uporabljene metode glede na hipoteze in podhipoteze	75
Tabela 16: Metode preučevanja modelov javnega upravljanja	77
Tabela 17: Podobnosti in razlike med upravnimi sistemi Avstrije, Hrvaške in Slovenije	78
Tabela 18: Prednosti in slabosti uporabe polstrukturiranih intervjujev in njihov prispevek k integraciji metod pri evalvaciji reorganizacije CSD	81
Tabela 19: Poudarki analize sodne prakse in njihova uporaba za evalvacijo reorganizacije CSD.....	83
Tabela 20: Prednosti in omejitve fokusne skupine pri evalvaciji reorganizacije CSD ..	85
Tabela 21: Kategorije uporabljenih spremenljivk in njihov pomen za razumevanje reorganizacije	87

Tabela 22: Deležniki, s katerimi so bili opravljeni intervjuji, in spremenljivke raziskovanja.....	88
Tabela 23: Časovna izvedba polstrukturiranih intervjujev z deležniki	90
Tabela 24: Udeleženci fokusne skupine in področja njihovega dela.....	91
Tabela 25: Populacija in vzorec raziskovanja z anketiranjem.....	93
Tabela 26: Struktura vzorca po spolu	93
Tabela 27: Struktura vzorca po starosti	94
Tabela 28: Struktura vzorca po izobrazbi	94
Tabela 29: Struktura vzorca po trajanju zaposlitve na CSD	95
Tabela 30: Struktura vzorca po delovnem mestu oz. položaju v organizaciji.....	95
Tabela 31: Opisne statistike spremenljivk v zvezi s splošnimi stališči o reorganizaciji CSD	97
Tabela 32: Opisne statistike spremenljivk ocene doseganja ciljev reorganizacije CSD	98
Tabela 33: Trenutno zadovoljstvo pri delu v primerjavi z zadovoljstvom pred reorganizacijo	99
Tabela 34: Opisne statistike spremenljivk zadovoljstva pri delu pred reorganizacijo in po njej.....	100
Tabela 35: Opisne statistike spremenljivk organizacijske klime pred reorganizacijo in po njej.....	102
Tabela 36: Opisne statistike spremenljivk uvedbe dokumentne rešitve Krpan na CSD	103
Tabela 37: Razvrstitev ciljev pri odločanju o upravičenosti do pravic iz javnih sredstev po pomembnosti	104
Tabela 38: Opisne statistike spremenljivk načel dobrega upravljanja pri odločanju o pravicah iz javnih sredstev – primerjava sedanjega stanja s stanjem pred reorganizacijo	105
Tabela 39: Vpliv spremembe organizacijske strukture na poenostavitev vodenja upravnih postopkov CSD na splošno.....	106
Tabela 40: Vpliv uvedbe Službe ZUPJS k poenostavitvi vodenja upravnih postopkov na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev	108
Tabela 41: Vpliv uvedbe informativnega izračuna na poenostavitev postopkov uveljavljanja pravic iz javnih sredstev za uporabnike.....	110
Tabela 42: Vpliv uvedbe informativnega izračuna na razbremenitev dela strokovnih (so)delavcev CSD v smislu zmanjšanja administrativnih opravil	111

Tabela 43: Povprečne vrednosti in statistična pomembnost razlik med managementom in strokovnimi (so)delavci v zvezi s splošnimi stališči o reorganizaciji CSD	113
Tabela 44: Povprečne vrednosti in statistična pomembnost razlik med managementom in strokovnimi (so)delavci v zvezi s stopnjo doseganja ciljev reorganizacije CSD	114
Tabela 45: Vpliv spremembe organizacijske strukture na vodenje upravnih postopkov na CSD na splošno.....	115
Tabela 46: Vpliv uvedbe Službe ZUPJS na poenostavitev postopkov uveljavljanja pravic iz javnih sredstev	116
Tabela 47: Vpliv uvedbe informativnega izračuna na poenostavitev uveljavljanja pravic za uporabnike	116
Tabela 48: Vpliv uvedbe informativnega izračuna na razbremenitev zaposlenih v smislu zmanjšanja administrativnih opravil.....	117
Tabela 49: Korelacijska matrika s Spearmanovimi koeficienti korelacije med spremenljivkami.....	118
Tabela 50: Pojasnjena variabilnost spremenljivke cilji reorganizacije CSD v regresijskem modelu	119
Tabela 51: Vpliv stališč, zadovoljstva, org. klime in načel dobrega upravljanja na ocenjevanje doseganja ciljev reorganizacije.....	120
Tabela 52: Cronbach α po posameznih sklopih anketnih vprašanj.....	121
Tabela 53: Opisna statistika spremenljivk analiziranih judikatov	123
Tabela 54: Opisna statistika spremenljivk, ki se nanašajo na materialnopravne podlage sporov	124
Tabela 55: Primeri pred Vrhovnim sodiščem RS po posameznih spremenljivkah ..	125
Tabela 56: Pomembnejše odločitve Vrhovnega sodišča RS za upravno prakso CSD	126
Tabela 57: Upravna statistika odločanja v postopkih pred CSD v letih 2015–2021	128
Tabela 58: Statistični podatki o pritožbenih postopkih v obdobju 2015–2021.....	129
Tabela 59: Statistični podatki o izrednih pravnih sredstvih v obdobju 2015–2021 ..	130
Tabela 60: Statistični podatki o upravnih postopkih na področju pravic iz javnih sredstev po posameznih CSD v obdobju 2015–2021.....	131
Tabela 61: Skupni podatki o izdanih informativnih izračunih julij–december 2021 .	134
Tabela 62: Podatki o izdanih informativnih izračunih po CSD za obdobje julij–december 2021.....	135

Tabela 63: Sinteza ugotovitev analize upravne statistike in sodne prakse	137
Tabela 64: Soočenje rezultatov institucionalne in instrumentalne ravni javnega upravljanja	143
Tabela 65: Rezultati intervjujev s predstavniki CSD	144
Tabela 66: Rezultati fokusne skupine v soočenju s stališči ostalih deležnikov	153

SEZNAM ČLANKOV, KI SO BILI OBJAVLJENI IZ VSEBINE DOKTORATA

Babšek, M. (2021a). Kodifikacija (splošnega) upravnega postopka kot mehanizem dobrega upravljanja: Primerjava ureditev v Sloveniji, Avstriji in na Hrvaškem. *Javna uprava*, 57(1/2), 25–48.

Babšek, M. (2021b). Slovenian social work centres' reorganisation vs. administrative reforms in Austria and Croatia. *The 2020 NISPAcee On-line Conference for PhD Students, October 29, 2020*.
https://www.nispa.org/files/conferences/2020phd/e-proceedings/system_files/papers/Babsek_NISPAcee_Jan2021.pdf

Babšek, M. in Kovač, P. (2021). Informativni izračun kot pravni presadek: Od dohodnine do socialnih pravic. *Podjetje in Delo*, 47(1), 19–39.

Babšek, M. in Kovač, P. (2022). Intertwining lawfulness, innovation and transparency in the era of uncertainty: The case of Slovenian prefilled informational calculation of personal income tax. *Citizens' Engagement and Empowerment - the Era of Collaborative Innovation in Governance: 29th NISPAcee Annual Conference, October 21 - 23, 2021, Ljubljana, Slovenia*.
https://www.nispa.org/files/conferences/2021/e-proceedings/system_files/papers/NISPAcee21_BabsekKovac_ICPIT.pdf

Babšek, M. in Kovač, P. (2023). The Covid-19 pandemic as a driver of more responsive social procedures: Between theory and practices in Slovenia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 16(1).

Babšek, M. in Kovač, P. (zbornik v postopku izdaje). Social procedures and artificial intelligence: Opportunities and barriers in Slovenia and beyond. *The Future of Public Administration Enabled Through Emerging Technologies: 31st NISPAcee Annual Conference, May 25 - 27, 2023, Belgrade, Serbia*.

Babšek, M., Tomaževič, N. in Kovač, P. (2020). Administrative reforms and the rule of law: Case-law analysis as an inspiration for the Slovene reorganisation of social work centres. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20(4), 595–622.

Kovač, P. in Babšek, M. (v tisku, 2023). Umetna inteligenca v socialnih postopkih – možnosti razvoja in omejitve skozi prizmo empatije. V A. Aristovnik, P. Kovač in T. Jukić (ur.), *Digitalna preobrazba javne uprave v teoriji in praksi*. Fakulteta za upravo.

Rupčić, N. in Babšek, M. (v tisku). Stakeholder analysis as tool for organisational learning in social services: Does internal social capital play a role?
International Journal of Public Sector Performance Management.

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

AVG	Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz – avstrijski zakon o splošnem upravnem postopku
CAF	Common Assessment Framework – Skupni ocenjevalni okvir v javnem sektorju
CEE	Central and Eastern Europe – Srednja in Vzhodna Evropa
CRP	Centralni register prebivalstva
CSD	Center za socialno delo
CZSS	Centar za socijalnu skrb – center za socialno delo na Hrvaškem
DNK	Društvo za nenasilno komunikacijo
DZ	Družinski zakonik
EAS	European Administrative Space – Evropski upravni prostor
EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic
EU	Evropska unija
GG	Good Governance – dobro upravljanje
IKT	Informacijsko-komunikacijske tehnologije
IMF	International Monetary Fund – Mednarodni denarni sklad
JU	Javna uprava
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti
MJU	Ministrstvo za javno upravo
NJM	Novi javni management
NPG	New Public Governance – novo ali dobro javno upravljanje
NPM	New Public Management – novi javni management
NVO	Nevladne organizacije
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
PSI	Public Sector Innovation – inovacije v javnem sektorju
RS	Republika Slovenija
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
VČP	Varuh človekovih pravic Republike Slovenije
WB	World Bank – Svetovna banka
ZPMS	Zveza prijateljev mladine Slovenije
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
ZSV	Zakon o socialnem varstvu
ZSVarPre	Zakon o socialnovarstvenih prejemkih
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUPJS	Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev

1 UVOD

Doktorska disertacija obravnava temo, ki se umešča med družboslovne znanosti, natančneje na področje upravne znanosti. Upravna znanost je multidisciplinarna in integralna znanost, ki za preučevanje kompleksnih družbenih pojavov, ki so sicer delno, vendar ne celostno, predmet preučevanja tudi drugih znanosti (npr. prava, organizacijskih ved, politologije ali sociologije), uporablja teoretske paradigme in metodološke pristope različnih znanosti, tako da jih poveže v sintetično celoto z dodano vrednostjo, lastno tej integralni znanstveni disciplini (Raadschelders, 2011). V kontekstu multidisciplinarnosti je tako treba upravno znanost razumeti kot empirično-analitično in kritično-normativno znanstveno disciplino, kjer pa imajo prevladujoči pravni, politološki ali managerski vidiki svoje prednosti in slabosti, zato jih je treba združiti v enoten, upravni znanosti lasten pristop (Kovač, 2013). V doktorski disertaciji, ki predstavlja presek javne uprave in socialnega varstva, so bili zato uporabljeni spoznanja in koncepti tako upravnih kot tudi pravnih, političnih in organizacijskih ved.

Javna uprava kot osrednji predmet preučevanja upravne znanosti je družbeni podsistem, ki se neprestano spreminja in modernizira in s tem prilagaja spremembam v njenem zunanjem in notranjem okolju. Reformira se, odkar je nastala, njene spremembe, reorganizacije in reforme pa se lahko razume kot njen zaščitni znak (Koprić idr., 2016, str. 345). Pri spremembah v delovanju javne uprave je pomembno razlikovanje med modernizacijo in reformami javne uprave. Če gre pri modernizaciji za kontinuiran proces s spremembami manjše intenzitete, pa reforme naslavlajo strukturne vidike delovanja javne uprave, uvajajo strateške spremembe, so časovno krajše in bolj intenzivne kot modernizacija (Pečarič, 2018). Pri tem pa so spremembe nujno pogojene z družbenim sistemom, čigar del je posamezna upravna ureditev. Zato upravne reforme po svetu potekajo na zelo različne načine, pri čemer se osredotočajo na učinke, ki jih oblasti želijo doseči na ravni oblikovanja javnih politik in njihovega izvrševanja ob upoštevanju okvirjev družbeno-ekonomskega in kulturno-zgodovinskega konteksta, čigar del so. Pri analizi reformnih politik je zato ključno, da jih analiziramo in interpretiramo v mejah vsakokratnega družbenega konteksta, ki jih v večji ali manjši meri determinira.

Javna uprava kot del javnega sektorja je celovit in kompleksen sistem, ki ga v Sloveniji poleg državne uprave in drugih upravnih entitet tvorijo tudi nosilci javnih pooblastil. Tem država (ali druga oblast, Evropska unija (EU) ali občina), glede na to, da niso njen organizacijski del, s pooblastilom zaupa opravljanje določenih nalog državne oz. občinske uprave (Rakar in Tičar, 2017, str. 219), in sicer z namenom bolj učinkovitega in strokovnega opravljanja teh nalog.¹ Med nosilce javnih pooblastil sodijo tudi centri

¹ Več o razlogih za podelitev javnega pooblastila in načinih prenosa oz. udeležencih v: Kovač, ur., 2006, str. 162–175. Glej tudi 121. člen Ustave RS.

za socialno delo (CSD), ki so do leta 2018 v obliki 62 samostojnih javnih zavodov izvajali različne javne naloge, pretežno v treh sklopih aktivnosti: (i) izvajanje socialnovarstvenih storitev, (ii) odločanje v obliki upravnih postopkov in (iii) izvajanje drugih nalog po zakonu, naj bo v družinskih, skrbniških ipd. zadevah ali glede dodeljevanja socialnih prejemkov. Kot pri ostalih upravnih subjektih po svetu in pri nas so se tudi pri delovanju CSD že dlje časa kazale potrebe po reformah kot odgovor na kompleksne potrebe in izzive sodobne družbe. Zato se je v Sloveniji že več let pripravljala prenova sistema CSD, kjer se je iskalo strokovno optimalne in politično sprejemljive rešitve. Oktobra 2018 je bila izvedena reorganizacija CSD v formalnem smislu, njeni učinki pa doslej še niso bili evalvirani.

Temeljni strateški dokument, ki je predstavljal podlago reorganizacije, je Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 (ReNPSV13–20, Uradni list RS, št. 39/13). Prav tako je bila reorganizacija del programa Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi RS za mandatno obdobje 2014–2018 (2014, str. 39–40) in Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi RS za mandatno obdobje 2018–2022 (2018, str. 33). Na ravni predpisov je reorganizacija temeljila na Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (ZSV-H, Uradni list RS, št. 54/17) in na njegovi podlagi sprejetih izvedbenih aktih, npr. Uredbi o določitvi centrov za socialno delo, njihovega sedeža in teritorialne pristojnosti ter določitvi enot centrov za socialno delo in njihovega območja delovanja (Uredba, Uradni list RS, št. 76/17) in sklepah o ustanovitvi posameznih CSD.² Reorganizacija je zajemala tri bistvene stebre, upošteva temeljne funkcije in njihove predpisane naloge kot nosilci javnih pooblastil, in sicer (i) spremembo organizacijske strukture, (ii) socialno aktivacijo in (iii) uvedbo informativnega izračuna za prejemke v pristojnosti CSD, kot so denarne socialne pomoči ali otroški dodatki.

Z doktorsko disertacijo je opravljena celovita in multidisciplinarna evalvacija reorganizacije CSD glede na njene namene in cilje ter temeljne zasledovane vrednote, vložene vire in kvantitativne in kvalitativne izložke in rezultate, pogojeno z globalnimi modeli javnega upravljanja v reformah javne uprave po svetu. Modeli javnega upravljanja, ki so bili temeljno teoretsko izhodišče disertacije, se tekom opravljene evalvacije približajo konkretnim izzivom upravne prakse, in sicer prek preučevanja, kateri model bi bil optimalen za določene dejavnosti v pristojnosti CSD, sploh glede na strateške cilje reorganizacije centrov iz leta 2018. V grobem glede konteksta reformiranja javne uprave teorija pozna tri osnovne modele javnega upravljanja, ki krojijo spremembe glede na temeljne vrednote, prostor, čas in naravo dejavnosti

² Za razumevanje in vrednotenje oblikovanja in izvrševanja javnih politik, povezanih z reorganizacijo, so pomemben vir tudi obrazložitve predlogov ZSV-H, Uredbe in ustanovitvenih aktov posameznih CSD, ki so bili predloženi v obravnavo in sprejem normodajalcu. Glej tudi mnenje Državnega sveta Republike Slovenije (Državni svet RS) k predlogu ZSV-H (Državni svet RS, 2017).

reformiranih subjektov. Različni avtorji³ tako izpostavljajo (i) neo-weberjanski model, (ii) *(post)New Public Management* (NPM) ali novi javni management (NJM) ter (iii) *New/Good (Public) Governance* (NPG, GG) ali dobro ali novo javno upravljanje (NPG).⁴ Prvi model je usmerjen predvsem v primarno varstvo javnega interesa ter predpisane postopke in hierarhijo v upravnih razmerjih, drugi razume upravne organe v funkciji služenja uporabnikom kot kupcem in uporablja metode managementa zasebnega sektorja, tretji pa skuša prek mreženja vseh deležnikov uravnoteženo zasledovati vsa za upravno dejavnost oz. nosilce oblasti in izvajalce javnih služb merodajna temeljna načela, kot so odgovornost, preglednost, odzivnost, enakost in vključenost, uspešnost in učinkovitost, vladavina prava, participacija in usmerjenost v soglasje (po OECD, več v Kovač in Gajduschek, 2015; Kovač idr., 2016a). Ti modeli so bili preučeni kot kontekst reorganizacije CSD glede na njihove naloge in celotni slovenski upravni sistem. Izpostaviti velja, da gre pri modelih javnega upravljanja za poenostavitve in abstrakcijo resničnosti (Pečarič, 2020), njihov namen pa je omogočiti razumevanje in napovedovanje razvoja kompleksnih pojavov, v konkretnem primeru reorganizacije CSD.

Celovitost opravljene evalvacije v doktorski disertaciji se ne odraža zgolj horizontalno, v smislu multidisciplinarnosti kot integracija pristopov posameznih ved, pač pa tudi vertikalno, saj je povezala upravno znanost in stroko ter prakso javne uprave, tako na ravni oblikovanja javnih politik kot tudi njihovega izvrševanja, kar je ena od bistvenih značilnosti raziskovalnega pristopa v sodobni upravni znanosti (Raadschelders, 2011, str. 145). Pri tem je nujno upoštevati, da gre pri javnih politikah oz. javnem upravljanju vedno za delovanje upravnih procesov na dveh ravneh, ki le skupaj tvorita celoto. Institucionalna raven, na kateri delujejo najvišji nosilci oblasti (npr. državni zbor, vlada), zajema oblikovanje oz. določanje javnih politik in njihovih ciljev (ang. *policy making*, *policy design*). Izvrševanje oz. implementacija teh javnih politik pa poteka na instrumentalni ravni, ki jo predstavljajo upravni organi (ministrstvom podrejeni organi, nosilci javnih pooblastil idr.), ti pa določajo načine doseganja ciljev (ang. *policy implementation*). V primeru reorganizacije CSD to pomeni, da resorno ministrstvo kot predstavnik države deluje pretežno na institucionalni ravni javnega upravljanja, CSD kot javni zavodi in nosilci javnih pooblastil pa na instrumentalni ravni javnega upravljanja. Uspešnost upravnih reform je tako v veliki meri pogojena z usklajenim delovanjem obeh ravni javnega upravljanja.

Cilj evalvacij upravnih reform in z njimi povezanih javnih politik je ocena njihove uspešnosti. Kustec idr. (2009, str. 23) v zvezi s tem razlikujejo med *vrednotenjem* javnih politik kot na vsebinskih razlogih utemeljeni odločitvi, da podamo oceno javnih

³ De Vries in Nemec, 2013; Koprić idr., 2016; Kovač idr., 2016a; Pollitt in Bouckaert, 2011; Randma-Liiv in Drechsler, 2017; Vintar idr., ur., 2013.

⁴ V slovenskem prostoru se za novo ali dobro javno upravljanje ustaljeno uporablja kratica NPG, ki (še) nima slovenske ustreznice. Podobno tudi kratica GG (ang. *Good Governance*) za dobro upravljanje.

politik, in *evalvacijskim raziskovanjem* kot na »znanstvenoraziskovalnih metodoloških znanjih utemeljenih načinih in poteh za izvedbo procesov, povezanih s podajanjem omenjenih ocen, oz. kot ciljno usmerjeno raziskavo, ki omogoča, da lahko preučevane vsebine sploh ovrednotimo na preverljiv in zanesljiv način«. Bistvena maksima vrednotenja zasnove in izvedbe upravnih reform je njihova učinkovitost, pri čemer je ocena v veliki meri odvisna od same opredelitve namena, ciljev, sredstev in drugih vidikov reform (Pečarič, 2018).

Učinkovitost je v posameznih znanstvenih disciplinah in po avtorjih glede na njihovo matično področje oz. afiliacijo pojmovana zelo različno. V ekonomski teoriji stopnja doseganja cilja predstavlja uspešnost (»delati prave stvari«), s kolikšno porabo sredstev pa cilj dosežemo, predstavlja učinkovitost (»delati stvari prav«) (Samuelson in Nordhaus, 2002). Čeprav enotne opredelitve učinkovitosti v literaturi ni zaslediti, pa se večina avtorjev osredotoča na razmerje med vložki in izločki (ang. *input – output*). Denimo Pirnat (v Godec idr., 1993, str. 144–146) učinkovitost, ki je sicer tesno povezana z racionalnostjo, vendar je za razliko od nje vrednostno nevtralna, opredeljuje kot razmerje med rezultati ter stroški in napori, ki so bili vloženi v delovanje.

V doktorski disertaciji je bila učinkovitost zato dosledno razumljena v najširšem smislu, kar po upravni teoriji (od Maxa Webra dalje) pomeni skladnost izvrše(va)ne javne politike, reforme oz. predpisov na določenem področju s sprejetim na institucionalni ravni javnega upravljanja. Učinkovitost se tako pojmuje kot »združeno politološko pogojeno in upravno-organizacijsko racionalnost, tj. prispevek upravnega sistema k funkcionalnim zahtevam družbenega okolja v luči družbenih vrednot glede na pričakovane in realne koristi in bremena (po Webbru gre za *Zweckrationalität* in *Wertrationalität*)« (Kovač idr., 2016a). Doktorska disertacija je glede na naravo pristojnosti in nalog CSD tako zasledovala celovito razumevanje učinkovitosti kot: (i) t. i. tehnične racionalnosti v smislu stopnje doseganja namenov politike oz. reforme, kar vključuje optimalno razmerje med vložki in izločki, tj. porabljenimi viri in rezultati reforme, in (ii) t. i. vrednostne racionalnosti v smislu doseganja zastavljenih vrednot, na katerih je bila politika oz. reforma utemeljena in h katerim je stremela.

V obstoječi literaturi je zaslediti le malo evalvacij upravnih reform. Opravljenih ni dovolj sistematičnih analiz, tiste pa, ki so, so pogosto le delne in se nanašajo zgolj na posamezno državo ali del javne uprave ter neredko izhajajo le iz ene discipline ali določenega politično-upravnega sistema.⁵ Nekoliko več je opravljenih analiz različnih modelov javnega upravljanja, čeprav večinoma s teoretičnega vidika in ne kot konteksta reform, izvedenih v realni upravni praksi.⁶ V slovenskem, pa tudi širšem evropskem prostoru se večina opravljenih evalvacij nanaša na upravne reforme na

⁵ Prim. Bouckaert in Jann, ur., 2020; Hammerschmid idr., 2016; Koprić, 2011; Kuhlmann in Wollmann, 2019; Raadschelders idr., 2015; idr.

⁶ Glej npr. Bouckaert in Pollitt, 2009; Dan in Pollitt, 2015; De Vries in Nemec, 2013; Drechsler in Kattel, 2009; Dunn in Miller, 2007; Ferlie idr., 1996; Greve idr., 2019; Kovač in Gajduschek, 2015.

področjih zdravstva⁷ ter vzgoje in izobraževanja,⁸ ki za obravnavo vprašanj te doktorske disertacije niso neposredno uporabne.

Kljub temu, da je bila reorganizacija CSD izvedena že leta 2018 in oblikovana vrsto let prej, pa celovita evalvacija te reforme (še) ni bila opravljena. Opravljene so bile sicer posamezne raziskave te reforme, večinoma v obliki strokovnih in znanstvenih člankov ter zaključnih študijskih del različnih avtorjev in disciplin,⁹ vendar gre v teh primerih le za monodisciplinarno preučevanje ali osredotočanje le na posamezne vidike reorganizacije. Disertacija zato predstavlja izvirno znanstveno delo, saj pomeni prvo znanstveno raziskavo takšne vrste, tako v Sloveniji kot tudi širše v evropskem prostoru, predvsem z vidika multidisciplinarne analize preučevanega pojava, integralnosti metodoloških pristopov in obsega obravnavane teme. Prispevek disertacije k znanosti in stroki je mnogovrsten. Prvič, gre za razvoj teoretskih podlag modelov javnega upravljanja in posledično formiranja upravne znanosti kot samostojne in integralne vede. Drugič, razvit je model celovite evalvacije tudi za druge reforme sorodnih upravnih subjektov v Sloveniji in širše. Tretjič, praktična spoznanja nudijo podlago snovalcem javnih politik in izvajalcem na področju socialnega varstva za nadaljnje reforme ali modernizacijo analiziranega področja. Četrto, integralni metodološki pristop v smislu t. i. mešanih metod raziskovanja nudi podlago za uporabo in razvoj tovrstne metodologije v upravni znanosti. Petič, ugotovitve in zaključki predmetne evalvacije nudijo izhodišča za nadaljnje znanstvene raziskave navedenega področja ali njegovih ožje opredeljenih delov.

Problem preučevanja, ki ga doktorska disertacija naslavlja, je, v ožjem smislu, še neopravljena evalvacija reorganizacije CSD kot strukturne reforme delovanja teh zavodov. V širšem smislu pa gre za vprašanje, kako, glede na pričakovanja uporabnikov in zaposlenih ter upoštevanje institucionalne zmogljivosti oblikovanja in izvedbe reformnih politik v slovenskem upravnem prostoru, zastaviti in izvesti potrebne spremembe pri delovanju teh institucij v smislu njihovega približevanja potrebam ljudi. Z namenom zaobjeti vse pomembne vidike evalvacije reorganizacije CSD so bili za njeno preučevanje kot teoretsko izhodišče uporabljeni v upravni znanosti uveljavljeni modeli javnega upravljanja. Čeprav gre pri njihovi uporabi za poenostavitve in olajšanje razumevanja kompleksnih pojavov, pa po drugi strani omogočajo opredelitev izhodišč za nadaljnje spremembe pri delu CSD, skladno s preferencami posameznih modelov.

Cilji raziskovanja v okviru doktorske disertacije, vse v okviru izpostavljenih treh modelov javnega upravljanja, so bili:

- preučiti javne politike, povezane z reorganizacijo CSD,

⁷ Glej npr. Koppel idr., 2003 in Polluste idr., 2004 za Estonijo; Oliveira in Pinto, 2005 za Portugalsko ter Gross idr., 1998 za Izrael.

⁸ Glej npr. Bjorklund idr., 2006; Epstein, 2005; McNally, 2005; Supovitz in Taylor, 2005.

⁹ Colnar, 2020; Radovan, 2020; Rape Žiberna idr., 2019; Rape Žiberna idr., 2020; Zega, 2020; Židanek, 2020; Žnidar idr., 2020.

- umestiti CSD in sorodne tipe oblasti, upošteva je njihove funkcije, v sistem javne uprave in javnega sektorja v Republiki Sloveniji in širšem evropskem upravnem prostoru,
- kritično ovrednotiti normativno ureditev pristojnosti in nalog CSD ter njihovo organizacijsko strukturo,
- analizirati upravne postopke in sodno prakso, ki se nanaša na odločitve CSD, ne zgolj s pravnega vidika, pač pa multidisciplinarno, upošteva je institucionalno-sistemske, upravno-pravne, managerske in organizacijske vidike,
- identificirati najustreznejši model javnega upravljanja za CSD oz. več modelov ali kombinacijo le-teh glede na naravo med seboj različnih upravnih nalog, za katere so pristojni in jih izvajajo CSD,
- ovrednotiti učinkovitost reorganizacije glede na javno deklarirane cilje po posameznih skupinah deležnikov.

Namen doktorske disertacije je bil:

- opozoriti na različne interese in težave različnih skupin deležnikov po reorganizaciji CSD pri izvajanju predpisanih pristojnosti in nalog,
- predlagati izboljšave normative ureditve pristojnosti in nalog ter poslovanja in organiziranosti CSD,
- oblikovati smernice in predloge za nadaljnjo modernizacijo reformiranega področja,
- podati priporočila za večjo učinkovitost upravnih reform v slovenskem in primerljivih evropskih upravnih sistemih.

Temeljno raziskovalno vprašanje, ki je predstavljalo izhodišče disertacije in v nadaljevanju oblikovanih hipotez ter pripadajočih metod raziskovanja, je bilo, ali je reorganizacija prinesla želene rezultate posameznim skupinam deležnikov, ki jim je bila namenjena, ter v čem oz. zakaj da ali ne, upošteva je umeščenost različnih nalog CSD po konstitutivnih oz. razločevalnih znakih v disertaciji izpostavljenih ključnih treh modelov javnega upravljanja. Raziskovalno vprašanje je bilo oblikovano ob upoštevanju problema še neopravljene evalvacije reorganizacije kot strukturne reforme v delovanju slovenskih CSD.

Pri raziskovanju se je izhajalo iz različnih teorij oz. izsledkov njihovih avtorjev, ki so svoje koncepte oblikovali znotraj posamezne discipline, ki sega tudi na področje javne uprave. Pri uporabi teorij se je zato stremelo k njihovi integralnosti. Sledilo se je razumevanju učinkovitosti po Webbru, pri ugotavljanju učinkovitosti reorganizacije pa se je izhajalo iz javno deklariranih ciljev te reforme. Te cilje je država v obrazložitvi predloga ZSV-H¹⁰ določila kot: poenotiti delovanje CSD, poenostaviti upravne postopke pri odločanju o pravicah iz javnih sredstev, več možnosti za strokovno delo, povečanje učinkovitosti, racionalizacija dela ter racionalnejša raba vseh virov in

¹⁰ Primerjaj z mnenjem Državnega sveta RS k predlogu ZSV-H (Državni svet RS, 2017).

sredstev. Posebej so bile izpostavljene koristi, izpeljane iz zgoraj navedenih ciljev, ki naj bi jih od reorganizacije CSD imeli uporabniki,¹¹ in sicer: dosegljivost in dostopnost, usmerjenost k cilju obravnave, celostna obravnava, povezana in neprekinjena obravnava, podpora in pomoč uporabnikom.

V konkretnem primeru je (re)organizacijo CSD treba razumeti kot niz notranjih in zunanjih dinamičnih odnosov med ljudmi, ki zagotavljajo obstoj, razvoj in doseganje skupnih ciljev združbe (Tomažević idr., 2017).¹² Posebna pozornost v raziskavi je bila zato posvečena deležnikom reorganizacije, ki so bili: (1) država, to je Republika Slovenija kot ustanovitelj, pri čemer ustanoviteljske pravice izvršuje Vlada RS, zanj pa Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ); (2) management CSD, to so direktorji in pomočniki direktorjev novoustanovljenih CSD; (3) zaposleni na CSD, ki izvajajo upravne postopke ali svetujejo in informirajo uporabnikom/e (socialnovarstvene storitve izven upravnih postopkov), to so strokovni delavci in sodelavci; ter (4) uporabniki socialnovarstvenih storitev svetovanja in informiranja ter stranke v upravnih postopkih CSD. Če je ostale skupine deležnikov relativno enostavno identificirati, pa je nujno izpostaviti, da v sodobnih demokracijah država nikakor ni monoliten pojem. Glede na zakonska in ustavna določila je kot nosilec področne državne politike na področju socialnega varstva in s tem deležnik v tej doktorski disertaciji upoštevan MDDSZ.

Skozi prizmo pglavitnih modelov javnega upravljanja so bile v doktorski disertaciji preverjene tri hipoteze:

Hipoteza 1: Glede na predpisane pristojnosti in naloge centrov za socialno delo je neo-weberjanski model javnega upravljanja pri izvajanju le-teh bolj primeren kot modela novega javnega managementa in novega oz. dobrega javnega upravljanja.

V splošnem izvajajo CSD tri skupine nalog – socialnovarstvene storitve, naloge po zakonu ter odločanje o posameznih pravicah in obveznostih upravičencev v upravnih postopkih. Osnovni okvir izvajanja vseh treh skupin nalog je javno pooblastilo, ki pomeni pooblastilo subjektu, ki ni organizacijski del državne uprave, da izvaja določene naloge državne oblasti. CSD torej v izvajanju javnih pooblastil nastopajo v oblastni funkciji države, v kateri zasledujejo predvsem varstvo javnega interesa ter

¹¹ V socialnem varstvu se izraz »uporabnik«, ne kot najustreznejši, temveč kot najmanj sporen (vsaj v primerjavi z izrazi kot so klient, stranka, pacient ipd.), uporablja za vse posameznike, ki so udeleženi v izvajanju nalog izvajalcev na tem področju, ne glede na vrsto postopka. V doktorski disertaciji je tako izraz uporabnik, razen če ni izrecno drugače navedeno, uporabljen za (i) uporabnike socialnovarstvenih storitev, (ii) udeležence drugih postopkov na podlagi izvajanja nalog, ki jih CSD predpisujejo različni zakoni, ter (iii) stranke v upravnih postopkih CSD.

¹² Gre za opredelitev, ki izhaja iz gradiv resornega ministrstva in na njih temelječih spremembah organizacijske strukture CSD. Izraz »organizacija« je v teoriji sicer lahko razumljen tudi drugače, npr. kot tehnični proces ureditve dela, kot zveza ljudi, ki deluje zaradi uresničevanja skupnih ciljev idr. Glej Tomažević, 2011, str. 31–34.

sledijo predpisanim pravilom in standardiziranim postopkom. Ti so pretežno upravnopravne narave ter upoštevajo in ustvarjajo hierarhijo, tako z organizacijskega kot vsebinskega in procesnega vidika, da bi se uporabnike obravnavalo predvidljivo (po z zakonom vnaprej opredeljenih pogojih) in enako v istovrstnih položajih. Glede na naravo delovanja tovrstnih upravnih subjektov oz. tipov oblasti se upravne reforme na tem področju kažejo ob upoštevanju temeljev zakonitosti predvsem kot premik k osredotočenosti navzven, k uporabniku, z njegovo večjo participacijo in vključenostjo, k racionalizaciji porabe sredstev in večjemu poudarku pri doseganju ciljev dela ter k profesionalizaciji in hkrati apolitizaciji izvajanja nalog z združevanjem pravnih in managerskih znanj. To pa so bolj značilnosti neo-weberjanskega modela javnega upravljanja kot modela dobrega javnega upravljanja, ki se osredotoča na mreženje in partnerstva med deležniki, ali modela novega javnega managementa, čigar osnovne značilnosti so uporaba poslovnih metod v javni upravi, servisiranje uporabnika in najmanjša še možna vloga države. Slednja modela prideta v poštev tudi pri organizacijah v javnem sektorju, kadar le-te izvajajo storitve in ne delujejo (tudi) oblastno.

Za preverbo te hipoteze je bila uporabljena kombinacija naslednjih znanstvenih metod: dogmatska, deskriptivna, normativna, zgodovinska, primerjalna in analitična metoda, analiza vsebine, sinteza oz. dedukcija in kompilacija. Ta hipoteza je bila preverjena tudi z vsemi drugimi metodami, uporabljenimi v doktorski disertaciji, kot sinteza rezultatov skozi aksiološko-deontološko metodo na temelju izsledkov drugih metod, saj so bili modeli javnega upravljanja, ki so bili izluščeni iz relevantne znanstvene literature, perspektiva v celotni disertaciji, skozi prizmo katere so bila analizirana druga vprašanja.

Hipoteza 2: Obravnavana reorganizacija slovenskih centrov za socialno delo je z vidika zastavljenih ciljev reformatorjev in doseženih rezultatov primerljiva reformam v izbranih evropskih državah, tj. sosednjih Avstriji in Hrvaški.

Primerjalne študije so ena temeljnih metod, s katerimi se v družboslovju ustvarja novo znanje, zato so posebej primerne tudi za izvedbo evalvacij reformnih politik in njihovih učinkov. Reorganizacija slovenskih CSD je bila analizirana in ovrednotena s primerjavo upravnih reform v sosednjih državah – v Avstriji in na Hrvaškem. Upravni ureditvi obeh za primerjavo izbranih držav temeljita na kulturno-zgodovinski in pravno-politični tradiciji pravne države (nem. *Rechtsstaat*), izhajajoči iz temeljev rimskega prava, sodita pa vsaka v drugo skupino. Glede na skupne značilnosti njunih upravnih ureditev sodi Avstrija v kontinentalno evropsko federalno skupino, Hrvaška pa, tako kot Slovenija, v osrednje- in jugovzhodnoevropsko skupino s post/socialističnimi elementi.

Temeljni metodi, ki sta bili uporabljeni za preverjanje te hipoteze, sta bili komparativna metoda in polstrukturirani intervju. Delno so bile v povezavi z njima uporabljene še

zgodovinska metoda, kompilacija in dedukcija ter aksiološko-deontološka metoda. Raziskovanje je bilo vsaj delno opravljeno po treh dimenzijah, in sicer mednacionalno, mednivojsko in časovno, pri čemer je navedene dimenzije mogoče tudi kombinirati med seboj, npr. časovno-mednivojska primerjava, mednacionalno-mednivojska primerjava ipd.

Hipoteza 3: Različne skupine deležnikov različno ocenjujejo rezultate obravnavane reorganizacije centrov za socialno delo.

Pri evalvaciji reform je bistveno, da ta zajame vse ključne deležnike, na katere se nanašajo rezultati reform. Evalvacija reorganizacije CSD je bila tako opravljena na primeru štirih ključnih skupin deležnikov. To so država (katere predstavnik v tej disertaciji je MDDSZ), management CSD, strokovni (so)delavci CSD in uporabniki CSD. Pri tej delitvi je ključno razlikovanje med institucionalno ravno javnega upravljanja, ki jo predstavlja MDDSZ, in instrumentalno ravno, na kateri delujejo zaposleni na CSD. Na prvi ravni so se določali cilji reorganizacije, na drugi pa so bili le-ti izvršeni, kar pomeni, da se njihova vrednotenja reorganizacije in s tem rezultati evalvacije lahko razlikujejo.

Zaradi specifičnosti položajev različnih deležnikov so bile na podlagi hipoteze 3 oblikovane še podhipoteze, ki so se nanašale na posamezne deležnike v procesu reorganizacije:

Podhipoteza 3.1: Za resorno ministrstvo kot predstavnika države je najpomembneje, da centri za socialno delo po reorganizaciji delujejo bolj poenoteno kot pred njo.

Za preverbo te hipoteze sta bila v raziskavi opravljena dva polstrukturirana intervjuja s predstavnikoma MDDSZ, kot komplementarne metode pa so bile uporabljene še metode kritične analize vsebine dokumentov in predlogov zakonodaje iz obdobja načrtovanja in izvedbe reorganizacije. Prav tako sta bili za preverjanje te hipoteze uporabljeni metodi analize sodne prakse in sekundarne analize statističnih podatkov o vodenju upravnih postopkov.

Podhipoteza 3.2: Za management na centrih za socialno delo je najpomembneje, da lahko strokovnim (so)delavcem po reorganizaciji zagotavlja pogoje dela, ki jim omogočajo več časa za neposredno delo z uporabniki.

Podhipoteza 3.3: Za strokovne (so)delavce je najpomembneje, da imajo po reorganizaciji več časa za strokovno obravnavo uporabnikov kot pred njo.

Za preverbo podhipotez 3.2 in 3.3, ki se nanašata na stališča zaposlenih na CSD do reorganizacije, so bile uporabljene tako kvantitativne kot tudi kvalitativne empirične metode raziskovanja. Integracija kvantitativnih in kvalitativnih metod je posebej

primerna za uporabo v primerih, ko se opravljajo evalvacije ali se ista oz. podobna raziskovalna vprašanja raziskujejo pri številčno različnih vzorcih, za kar gre tudi pri preverjanju navedenih hipotez. Konkretno sta bili za preverjanje teh podhipotez uporabljeni metodi spletnega anketiranja, kjer se je posebno pozornost namenilo zagotovitvi reprezentativnosti vzorca, in polstrukturiranih intervjujev. Ti so bili opravljeni med različnimi skupinami zaposlenih glede na njihov položaj v organizaciji, da bi ugotovili, ali različne skupine zaposlenih na CSD različno ocenjujejo rezultate izvedene reorganizacije. Statistično je bilo to preverjeno tudi z neparametričnim Mann-Whitney U testom. Cilj druge faze, tj. intervjujev po anketiranju, je bil bodisi pojasnitev nepričakovanih ali nasprotujočih si rezultatov kvantitativnega dela raziskave bodisi povezava ugotovitev obeh vrst podatkov, vse v zasledovanju cilja triangulacije kot znanstveno preverjenega pristopa v raziskovanju.

Podhipoteza 3.4: Za uporabnike je najpomembneje, da imajo strokovni (so)delavci po reorganizaciji več časa za delo z njimi.

Za preverjanje podhipoteze, ki se nanaša na stališča uporabnikov, je bila kot temeljna metoda uporabljena fokusna skupina. Ta metoda je posebej primerna za evalvacijsko raziskovanje, saj omogoča raziskovanje pojava v širšem socialnem kontekstu. Udeleženci fokusne skupine niso bili uporabniki sami, pač pa predstavniki nevladnih organizacij, ki pokrivajo najbolj značilna področja, na katerih delujejo tudi CSD. S tovrstno izvedbo fokusne skupine so bili zagotovljeni varstvo osebnih podatkov, objektivnost, reprezentativnost in veljavnost dobljenih rezultatov. Posredno se je to podhipotezo preverjalo še z analizo sodne prakse in s sekundarno analizo upravne statistike.

Podhipoteza 3.5: Vsi deležniki ocenjujejo načrtovani informativni izračun za prejemke v pristojnosti CSD (npr. denarne socialne pomoči ali otroški dodatki) kot ključen mehanizem poenostavitve uveljavljanja teh pravic.

Ta podhipoteza je bila preverjena pri vseh deležnikih reforme, ki so bili vključeni v raziskavo. Pri tem se je subjektivne zaznave z uporabo spletnega anketiranja, polstrukturiranih intervjujev in fokusne skupine kombiniralo z objektivnimi podatki, pridobljenimi iz analize sodne prakse in upravne statistike. Sodna praksa je bila po letih, pred in po izvedeni reorganizaciji, analizirana z uporabo normativne metode in metode analize vsebine. Pridobljeni statistični podatki o značilnostih upravnih postopkov po letih in po posameznih parametrih so bili analizirani s sekundarno kvantitativno analizo. Vse analize so bile opravljene skozi prizmo izbranih modelov javnega upravljanja, ob upoštevanju paradigem vladavine prava in dobre uprave kot bistvenega dela dobrega upravljanja.

Doktorska disertacija je strukturirana po poglavjih, kot sledi v nadaljevanju. Uvodno poglavje je namenjeno predstavitvi obravnavane teme s problemskega vidika upravne

znanosti. Predstavljeni so cilji in namen doktorske disertacije, ocena dosedanjih raziskav ter hipoteze in metode raziskovanja kot metodološka zasnova nadaljnjega raziskovanja. Sledi osrednje teoretično poglavje o modelih javnega upravljanja v kontekstu socialnovarstvene dejavnosti, ki vzpostavi temeljni znanstveno-konceptualni okvir preučevanja reorganizacije CSD. Predstavljeni so vsi trije za analizo izbrani modeli javnega upravljanja. Tretje poglavje z vidika kritične analize predstavi reorganizacijo v vseh njenih razsežnostih, tako glede namena in ciljev kot tudi poteka te reforme. Posebna pozornost je namenjena upravnemu postopku kot mehanizmu dobrega upravljanja, ki je tudi podlaga za nadaljnja proučevanja upravnih reform. Sledi četrto, primerjalno poglavje, v katerem je reorganizacija slovenskih CSD evalvirana s primerjavo ureditev sorodnih upravnih sistemov in njihovih reform v sosednjih Avstriji in na Hrvaškem. Peto poglavje se osredotoča na predstavitev v doktorski disertaciji uporabljene metodologije, vse v kontekstu preučevane reforme. Predstavljene so mešane metode raziskovanja in metodološki načrt, hipoteze in podhipoteze ter konkretne metode za njihovo preverjanje. V istem poglavju so predstavljene tudi uporabljene spremenljivke in merski instrumenti, pa tudi opis pridobivanja podatkov. Sledi poglavje, v katerem so predstavljeni rezultati raziskovanja. Razdeljeni so na pretežno kvantitativni in pretežno kvalitativni del, pri čemer prihaja za t. i. mešane metode raziskovanja značilno kombiniranje različnih vidikov, ter analizo sodne prakse in upravne statistike. Na podlagi teh rezultatov sledi sedmo poglavje, ki se nanaša na preverjanje hipotez. Vsaka hipoteza posebej, vključno s podhipotezami, je posebej preverjena. Sledi osmo poglavje z razpravo na osnovi rezultatov in hipotez, ki poleg sedanje ureditve naslavlja tudi vprašanja nadaljnjega razvoja CSD z vidika različnih modelov javnega upravljanja in konceptualnih izhodišč. V naslednjem poglavju je podrobneje opisan prispevek doktorske disertacije k upravni znanosti in socialnovarstveni stroki. Sledi sklepno poglavje z zaključkom, v katerem so strnjeno povzete ugotovitve in predstavljeni struktura dela in odprta vprašanja ter predlogi za nadaljnje raziskovanje.

2 MODELI JAVNEGA UPRAVLJANJA V KONTEKSTU SOCIALNOVARSTVENE DEJAVNOSTI

Socialnovarstvena dejavnost v Republiki Sloveniji, ki jo izvajajo tako javni kot tudi nevladni in zasebni izvajalci, zajema preprečevanje in reševanje socialne problematike posameznikov, družin in skupin prebivalstva. V pluralni mreži javne službe na tem področju, ki jo zagotavlja država, kot primarni in osrednji izvajalci delujejo CSD. Ti na podlagi materialnih predpisov upravičencem zagotavljajo socialno varnost v najširšem smislu, pri tem pa izvajajo tudi javna pooblastila in tako kot instrumentalni del javne uprave zasledujejo sprejete cilje javnih politik (poleg socialne tudi davčne, štipendijske, stanovanjske, zaposlitvene, družinske, zdravstvene idr.). Osnovni okvir upravnega delovanja CSD predstavlja upravni postopek, pri vodenju katerega se nujno prepletajo posebna določila področnih predpisov in podrejena ali smiselna raba Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05, 119/05, 24/06, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb). Pri tem pa se v preseku načel dobrega upravljanja in sodobnih konceptov socialnega varstva razumevanje CSD kot tradicionalnih upravnih organov, ki oblastno in togo odločajo o pravicah in obveznostih strank v postopkih, poskuša preseči. Cilj CSD je približati se vzpostavljanju partnerskih razmerij z uporabniki, osredotočenosti na potrebe, iskanju rešitev in deljeni odgovornosti zanje. Čeprav so to značilnosti modela dobrega ali novega javnega upravljanja, pa gre v tem kontekstu glede na pretežno pravno determiniranost slovenske javne uprave in funkcij, ki jih zasledujejo CSD, prej govoriti o zasledovanju neo-weberjanskega modela javnega upravljanja kot pa o dobrem javnem upravljanju.¹³ Temu pritrjuje tudi dejstvo splošno pomanjkljive medsektorske in mednivojske usklajenosti delovanja upravnih subjektov v Sloveniji, ki otežuje vzpostavljanje mrež med deležniki in se odraža tudi na področju socialnega varstva.

Tako kot se spreminjajo potrebe uporabnikov in družba sama, se nenehno spreminja tudi delo CSD, ki morajo ob osredotočenosti na potrebe uporabnikov hkrati zasledovati tudi varstvo javnega interesa v zakonitosti postopkov, skladnosti postopanja z materialnimi predpisi in ekonomičnosti poslovanja. Ta dvojnost, pogosto tudi konflikt med različnimi interesi, je stalnica sprememb in modernizacije dela CSD in je glede na obseg reforme še posebej izrazita pri reorganizaciji CSD. Kot pri ostalih upravnih reformah je tudi v primeru reorganizacije CSD pri uravnavanju interesov med posamezniki in državo ključnega pomena vloga resornega ministrstva kot veznega člana med institucionalno in instrumentalno fazo procesa javnega upravljanja, predvsem z vidika zagotavljanja njune medsebojne usklajenosti. Ravno v pomanjkljivi koordinacijski aktivnosti ministrstva med različnimi ravni javnega upravljanja gre

¹³ Podrobneje o modelih javnega upravljanja v podpoglavju 2.1.1.

iskati ključne razloge za nezadovoljive rezultate reorganizacije CSD. Aktivnosti vseh deležnikov v upravnih procesih na področju socialnega varstva morajo potekati skladno z ustavnim načelom pravne in socialne države, ki se z zagotavljanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin ranljivim skupinam prebivalstva izraža predvsem v varstvu človekovega dostojanstva.

2.1 UPRAVNE REFORME KOT ZAŠČITNI ZNAK SODOBNIH JAVNIH UPRAV

Upravne reforme so pomembnejše institucionalne spremembe v delovanju javnih uprav posameznih držav in zajemajo strukturne, funkcionalne, personalne in druge ukrepe za izboljšanje delovanja teh sistemov (Koprić idr., 2016). So rezultat načrtnih institucionalno-političnih intervencij, v katerih reformne politike predstavljajo spremembo institucionalnega reda, saj je le tako mogoče sprejeti strateške odločitve in udejanjiti celovite spremembe (Kuhlmann in Wollman, 2019). Kot izhaja iz obrazložitve predloga ZSV-H, ki je predstavljal temeljno zakonodajno podlago za izvedbo reorganizacije CSD, je takšne spremembe zahtevala tudi neenotna praksa CSD pred njihovo reorganizacijo, vključno z njihovo veliko razdrobljenostjo in neprimerljivostjo po velikosti, kar je imelo za rezultat manj možnosti interdisciplinarnega delovanja, timskega dela in nasploh njihovo manjšo učinkovitost, enovitost prakse in hitrost ukrepanja. Ker dotedanja praksa CSD ni ustrezala potrebam družbe, je to izzvalo spremembe, ki naj bi vodile do povečanja kapacitet slovenskega upravnega prostora, da uspešno naslavlja javne probleme in vprašanja ter na tej podlagi analizira in oblikuje ustrezne javne politike (Koprić, idr. 2016).

2.1.1 Splošno o upravnih reformah kot odgovoru na zahtevna pričakovanja današnje družbe

Ne glede na organizacijske, funkcionalne in teritorialne posebnosti delovanja CSD pri izvajanju socialnovarstvene dejavnosti se zaradi njihovih temeljnih značilnosti, ki opredeljujejo ves javni sektor, kot so financiranje iz javnih sredstev, monopolni položaj, hierarhična organiziranost in urejenost z javnim pravom (Rakar in Tičar, 2017, str. 141; Rakar, 2021), tudi reforme CSD uvrščajo v sklop upravnih reform. Tako so reforme delovanja CSD pogojene z značilnostmi skupnega srednjeevropskega upravnega prostora in spreminjajoče se vloge tradicionalne pravne države nemškega tipa v teh sistemih. Vzporedno z razvojem same družbe se namreč klasična oblastna funkcija upravnih sistemov v tem okolju spreminja, tradicionalni teritorialni upravni sistemi prehajajo v oblike decentralizacije, narašča pomen funkcionalnih upravnih sistemov, ki se razvijajo v smeri nedejavnosti in profesionalizacije, vse naštetost pa se odraža v spremenjeni organizacijski strukturi upravnih sistemov, ki so medsebojno odvisni (Trpin v Godec idr., 1993, str. 137, 139).

Poleg stalnih izboljšav in modernizacije prihaja v vseh tipih upravnih sistemov bolj ali manj pogosto, bolj ali manj načrtno ter bolj ali manj uspešno tudi do upravnih reform, ki predstavljajo odziv na specifične in spremenjene potrebe spreminjajoče se družbe. Te potekajo v kontekstu družbeno-političnega, kulturno-zgodovinskega in ekonomskega okvira vsake posamezne ureditve. Tako je pri načrtovanju upravnih reform njihove bodoče učinke treba vedno predvideti v okviru tega konteksta (Brunsson in Olsen, 2018).

Velik pomen tradiciji državne ureditve pripisujejo tudi Bevir idr. (2003), vendar po drugi strani izpostavljajo, da so značilnosti upravno-političnih sistemov v pretežni meri rezultat interpretacije oblikovalcev javnih politik, zato reform ne gre razumeti v strogo institucionalnem kontekstu, ki izhaja iz vlog in značilnosti teh sistemov, pač pa je za njihovo analizo treba zavzeti interpretativni pristop. Ta vrednostna komponenta je glede na funkcije, ki jih izvajajo, in cilje, ki jih pri tem zasledujejo, še posebej pomembna za reformiranje delovanja CSD, saj tudi analize (npr. po Koprić idr., 2016, str. 345) izpostavljajo, da le na tak način zasnovane upravne reforme prispevajo k povečanju institucionalnih zmogljivosti posamezne države, da ta čim bolj uspešno rešuje družbene probleme, obravnava javna vprašanja ter analizira, koncipira in izvaja različne javne in socialne politike. To gre najverjetneje pripisati stalno spreminjajočim se potrebam uporabnikov javnih in socialnih storitev, ki izhajajo iz nepredvidljivega družbenega okolja in razmer, v katerih le-ti živijo.

Za razliko od modernizacije, ki je kontinuiran proces, so reforme bolj načrtne in se nanašajo na določeno obdobje, čeprav so v času kompleksnega in hitro spreminjajočega se okolja prej stalna javna politika kot pa kratkoročni projekt (Kovač v Kovač in Virant, ur., 2011, str. 32). Navedeno potrjuje tudi primer CSD, saj si je njihovo delovanje država prizadevala reformirati že več let, če ne desetletij pred reformo leta 2018 (Rape Žiberna, 2020), pri tem pa je šlo za sicer vsečne rešitve odgovarjanja na problematiko CSD, ki pa so bile brez vsebinske in institucionalne podlage. Ravno v izogib temu in da bi reforme dejansko prinesle systemske, kompleksne in strateške spremembe, jih je treba analizirati in razumeti podrobno in precizno, onkraj diskurza, populizma, reformne propagande in tudi onkraj njihovih javno deklariranih ciljev (Hammerschmid idr., 2016). Po drugi strani pa je treba zagotoviti mehanizme, ki bodo spodbudili usmerjenost javne uprave k uporabniku ter povečali njeno odprtost, preglednost, demokratičnost in učinkovitost (Kovač v Kovač in Virant, ur., 2011, str. 31), s tem pa prispevali k razvoju javne uprave v smeri dobrih uprav, saj lahko le dobre uprave zagotovijo ustrezne odgovore na kompleksne probleme in izzive sodobnih družb in njihovih ureditev.

Dobra uprava kot pretežno njen pravni vidik postopkovne narave predstavlja del širšega teoretskega koncepta dobrega upravljanja kot ideala sodobnih javnih uprav. Tega je težko doseči v popolnosti, zato je v kontinuiranem diskurzu z vsemi deležniki pri oblikovanju javnih politik in njihovi implementaciji treba za cilj postaviti sledenje

načelom, s katerimi je dobro upravljanje opredeljeno: vladavina prava, transparentnost, odzivnost, naravnost na doseganje soglasja, pravičnost in vključevanje, uspešnost in učinkovitost, odgovornost, participacija (po OECD/Sigma; Graham idr., 2003). Pri tem ne gre zanemariti dejstva, da se tisti deli javnega sektorja, ki izvajajo servisne funkcije, lažje približajo uporabnikom ter spodbudijo in zagotovijo njihovo participacijo, saj izvajajo praviloma neoblastne funkcije. Vendar tudi nosilci javnih pooblastil, ki izvajajo pretežno oblastne funkcije, lahko le-te izvajajo ob upoštevanju načel dobre uprave in dobrega upravljanja.¹⁴ Čeprav nekatere raziskave o reorganizaciji CSD¹⁵ izpostavljajo, da po izvedbi reorganizacije na CSD prevladujejo toge, oblastne upravne naloge, in govorijo celo o t. i. upravnem modelu, ki da s CSD izpodriva socialno delo, pa je mogoče ob primerjavi načel dobrega upravljanja in sodobnih konceptov v socialnem varstvu ugotoviti ravno nasprotno. Oba pristopa sta zelo sorodna in se v marsikaterem izhodišču celo prekrivata. Za izvajanje oblastnih funkcij CSD v skladu z načeli dobrega upravljanja torej ni ovir.

Vendar kot vse upravne subjekte tudi CSD čakajo številni izzivi v smeri približevanja idealu dobrega upravljanja. Tega je mogoče doseči le ob stalnih analizah obstoječega stanja, prepoznavanju potreb po spremembah in na tem temelju določenih ciljih in ukrepih na vseh ravneh za njihovo realizacijo ter končnih evalvacijah učinkov po t. i. ciklu stalnih izboljšav: načrtuj – izvedi – preveri – ukrepaj (Wollmann, 2003, str. 13). Kot temeljno pomanjkljivost dosedanjih upravnih reform v slovenskem prostoru, vključujoč CSD, bi namreč lahko izpostavili pomanjkanje sistemskih, tj. celostnih in konsistentnih reform, ki bi zasledovale sodobna načela dobrega upravljanja prej kot pa ohranjanje pretiranega legalizma kot rezultata posamičnih in medsektorsko neusklajenih javnih politik, ki zadevajo upravne reforme (Kovač in Bileišis, 2017, str. 485–487). Nekoliko drugače vidi razloge za neuspehe reform Tomažević (2011, str. 24), ki izpostavlja, da se je večina upravnih reform v slovenskem prostoru po osamosvojitvi in v procesu evropeizacije nanašala na normativne vidike, zelo malo pa na področja profesionalizacije in odličnosti, mnoge od teh reform pa so bile uvedene brez podrobnih analiz stanj in kakovostnih izvedbenih načrtov ter s pomanjkljivo implementacijo. Oba navedena vidika prideta do izraza pri analizi reorganizacije CSD na podlagi doslej izvedenih raziskav te reforme različnih avtorjev, ki sicer izhajajo iz različnih disciplin,¹⁶ saj razlogi za nedoseganje zastavljenih ciljev izhajajo iz prepletanja neusklajenih sistemskih pristopov in pretiranega osredotočanja na zgolj posamezne normativne vidike te reforme. Glede na zgoraj izpostavljene vire in empirične analize gre torej na primeru reorganizacije CSD ugotoviti, da je sploh za storitveni del javnih institucij ključen sistemski pristop pri njihovem reformiranju, ki

¹⁴ Glede upravnih reform t. i. institucionaliziranih organizacij, v katerih reforme prav tako lahko potekajo kot del rutine na podlagi notranjih vzgibov, glej Brunsson in Olsen, 2018.

¹⁵ Rape Žiberna idr., 2019; Rape Žiberna idr., 2020; Žnidar idr., 2020.

¹⁶ Colnar, 2020; Radovan, 2020; Rape Žiberna idr., 2019; Rape Žiberna idr., 2020; Zega, 2020; Židanek, 2020; Žnidar idr., 2020.

zajema vse faze in deležnike sprememb, ob upoštevanju integracije sodobnih usmeritev različnih strokovnih pristopov, saj lahko le tako reforme zagotovijo učinkovite izide za vse deležnike.

Glede na tipe reform, njihovo časovno umestitev, področja javne uprave, na katera se nanašajo, metode, ki jih za doseg učinkov in implementacijo politik uporabljajo, načrtovane in realizirane učinke (na deklarativni in dejanski ravni) ter paradigme, na katerih temeljijo, je reforme mogoče kategorizirati v modele javnega upravljanja (Eymeri-Douzans in Pierre, ur., 2011; Pollitt in Bouckaert, 2011). Pri modelih upravljanja gre za teoretične koncepte, ki so se razvili v času in prostoru glede na potrebe tega okolja, v sodobni javni upravi pa je tako na ravni javnih politik kot tudi njihove implementacije mogoče govoriti le o mešanih tipih modelov oziroma njihovih posameznih značilnostih ali dominantnih vidikih, odvisno od funkcij upravnega subjekta, ki je predmet preučevanja (Pečarič, 2020). Posamezni avtorji,¹⁷ sicer vsak s svojimi teoretičnimi poudarki, tako kot najpogostejše modele javnega upravljanja opredeljujejo neo-weberjanski model, novi javni management (NJM) oziroma *(post)New Public Management* (NPM) ter novo ali dobro javno upravljanje oziroma *New/Good (Public) Governance* (NPG, GG).

Prvi model poudarja močno vlogo države in posledično varstvo javnega interesa, zagovarja formalne in hierarhične postopke, temelječe na upravnem pravu, upravna ureditev pa temelji na stari avstrijsko-germanski tradiciji in vladavini prava kot osnovnemu izhodišču upravnega delovanja. Odmik od vseumogočne države predstavlja model NJM, ki tudi v javno upravo vpeljuje metode zasebnega sektorja, država je le še tista, ki omogoča, ne pa več zagotavlja delovanja temeljnih družbenih podsistemov, državljani so naročniki storitev, upravno delovanje pa temelji na privatizaciji, deregulaciji in decentralizaciji. Kot razvojno najmlajši model novo ali dobro javno upravljanje temelji na mreženju deležnikov in vlogi države kot mediatorju med različnimi interesi, spodbuja aktivno državljanstvo, participacijo, dialog in soustvarjanje rešitev.¹⁸ Na kratko, upravne reforme, ki sledijo paradigmi NJM, so osredotočene na tržne zakonitosti, neo-weberjanski pristop izpopolnjuje tradicionalni model profesionalne, hierarhično organizirane uprave, novo ali dobro javno upravljanje pa gradi horizontalne upravne mreže, ki se v vzpostavljanju partnerstev s prebivalci, zasebnim sektorjem in civilno družbo združujejo v družbo, v kateri in za katero delujejo (Koprić idr., 2016, str. 347).

¹⁷ De Vries in Nemec, 2013; Drechsler in Kattel, 2009; Kovač in Bileišis, 2017; Kovač in Gajdushek, 2015; Kovač idr., 2016a; Pollitt in Bouckaert, 2011; Rakar in Tičar, 2017; Randma-Liiv in Drechsler, 2017; Vintar idr., ur., 2013.

¹⁸ Za podrobnejši opis posameznih elementov modelov javnega upravljanja (načela, elementi, vloga države, vloga javnih uslužbencev idr.) glej npr. Kovač in Gajdushek, 2015; Pollitt in Bouckaert, 2011; Hammerschmid idr. 2016; Koprić idr., 2016.

Čeprav so glede na organiziranost, pristojnosti in naravo nalog, ki jih izvajajo, CSD tipični predstavniki tradicionalne pravne države Webrovega tipa, pa je pri ciljih njihove reorganizacije poleg prevladujočih neo-weberjanskih elementov opaziti tudi elemente modela novega javnega upravljanja in posamezne elemente NJM, kar je rezultat izredne kompleksnosti delovanja teh subjektov. V tem kontekstu Pečarič (2015) izpostavlja, da je tudi v tradicionalnih organizacijah, ki temeljijo na hierarhiji, odgovornosti in varstvu javnega interesa, mogoče udejanjiti demokratična načela dobrega upravljanja, pri čemer pride do t. i. heterarhije v javni upravi. Posledično je pri evalvaciji reorganizacije CSD z vidika multidisciplinarnosti analize treba izhajati iz posameznih elementov vseh treh izbranih modelov javnega upravljanja. Ob tem velja izpostaviti, da gre pri modelih javnega upravljanja za teoretske ideale in pri preverjanju skladnosti upravnih reform z njimi nikoli ni mogoče zaobjeti vseh značilnosti modelov, pač pa le več ali manj njihovih elementov. Zato tudi upravnih reform ni mogoče povsem enačiti z modeli javnega upravljanja, čeprav se glede na prevladujoče značilnosti le-te (lahko) kategorizirajo glede na v upravni znanosti uveljavljene modele javnega upravljanja.

2.1.2 Izzivi evalviranja upravnih reform

Čeprav je od reorganizacije CSD minilo že več let in vse doslej izvedene monodisciplinarne raziskave različnih avtorjev¹⁹ oziroma raziskave, ki se nanašajo na njene posamezne vidike,²⁰ v zvezi s to reformo opozarjajo na pomanjkljivosti pri njeni izvedbi in posledično izpostavljajo neustrezne rezultate ter nedosežene cilje, pa celovite evalvacije o tej sistemski in strukturni reformi na področju socialnega varstva še niso bile opravljene, čeprav naj bi bile tudi evalvacije del procesa in zadnja faza upravnih reform, ki vzpodbudi nove spremembe. Bistvo evalvacij upravnih reform je pomagati odločevalcem in organizacijam, da izboljšajo načrte, javne politike in prakse v dobro prebivalcev, evalvacija rezultatov ukrepov za zagotavljanje in izboljšanje kakovosti upravnih storitev pa je ključna za nadaljnje izboljšave (Promberger, idr., 2004, str. 41; Weiss, 1999, str. 469).

Evalvacijo upravnih reform je prej kot spremljanje njihovih učinkov (ang. *monitoring*) treba razumeti v smislu analitičnega raziskovanja, ki za razlago o tem, ali je opazovani rezultat vzročno povezan z »intervencijami«²⁰ zadevnih javnih politik, uporablja znanstvene metode družboslovnega raziskovanja (Wollmann, 2003, str. 20). Po drugi strani pa nekateri avtorji (Kustec idr., 2009, str. 19) izpostavljajo, da ko gre za evalvacijo družbenih, torej tudi upravnih procesov in pojavov, je nujno upoštevati tudi vidik zasledovanja temeljnih vrednot družbenega delovanja ter z njimi povezane subjektivne poglede nanje, kar je glede na temeljne funkcije in njihovo vlogo v družbi

¹⁹ Radovan, 2020; Rape Žiberna idr., 2019; Rape Žiberna idr., 2020; Zega, 2020; Židanek, 2020; Žnidar idr., 2020.

²⁰ Colnar, 2020; Jovanović Zupanc, 2021; Robnik, 2020; Sladojević, 2021.

še posebej pomembno v primeru evalvacije reform CSD. Pečarič (2021b, str. 61) pri tem izpostavlja, da je javna uprava nujno subjektivna, saj združuje številne interese, posledično pa je javni interes oziroma kolektivni agregat kot sredino med človeškimi cilji včasih težko doseči, kaj šele izmeriti ali razvrstiti. To pride še posebej do izraza pri evalvacijah na področju socialnega varstva, kjer zaradi omejenih virov države blaginje evalvacije predstavljajo orodje, ki pripomore k prerazporejanju virov v tiste programe in dejavnosti, ki na najboljši možen način odgovarjajo na potrebe državljanek in državljanov (Rihter, 2007, str. 207). Zbirno torej ni moč skleniti, da gre pri evalvacijah upravnih reform za objektivno oceno njihove uspešnosti, pač pa za vrednotno pogojeno analizo doseganja ciljev reformnih politik, ki so odraz tega, kar je družbi kot celoti pomembno. Tovrstno analizo pa je kljub temu mogoče opraviti na metodološko veljaven, nepristranski in preverljiv način.

Tako se evalvacijsko raziskovanje v upravni znanosti najprej nanaša na reformne programe pri oblikovanju javnih politik in s tem na spremembe na institucionalni ravni, sledi analiza sprememb na instrumentalni ravni, najprej pri delovanju javne uprave (ang. *performance evaluation*), ki ji sledi še zadnja faza, tj. analiza dolgoročnih rezultatov upravnih reform v kontekstu prihodnje politično-upravne ureditve (Kuhlmann in Wollmann, 2019, str. 55). Pri tem je ključno merilo evalviranja skladnost reformnih politik s politično racionalnostjo in osredotočenostjo na učinkovitost (Bundschuh-Rieseneder, 2008, str. 49), reforme in posledično evalvacije pa naj se nanašajo na celotni spekter javnih politik (horizontalno in vertikalno), z možnostjo reformulacije neustreznih javnih politik na koncu (Kuhlmann in Wollman, 2019, str. 50). Evalvacije naj tako poleg analize dejanskega stanja (nem. *sein*) zajemajo tudi normativni vidik (nem. *sollen*), ko pojasnjujejo tisto, kar bi moralo biti, s tem pa zajamejo tudi politološke in filozofske poglede na upravne reforme in tako *sein* in *sollen* postaneta povezana člena pri oblikovanju javnih politik (Pečarič, 2021b, str. 60).

Ključni pri evalvaciji upravnih reform so kazalniki uspešnosti le-teh, od katerih izbire je odvisno tudi končno ovrednotenje rezultatov reform. Kot prvi in pogosto najpogostejši kazalnik se običajno izpostavlja prihranek pri financiranju in zmanjšanju administrativnih bremen za stranke, sledita kazalnika izboljšanja upravnih procesov oz. delovanja javne uprave in uspešnost delovanja v smislu doseganja zastavljenih ciljev, nato pa še medsebojno povezana kazalnika, ki se nanašata na delovanje uprave na institucionalni ravni – prožen sistem, ki se prilagaja spremembam v okolju, in spremenjena vloga države (Pollitt in Bouckaert, 2003). V zvezi z opredelitvijo kazalnikov uspešnosti reorganizacije CSD so v tabeli 1 izpostavljene temeljne metodološke ovire, ki utegnejo vplivati na končne rezultate o učinkih te reforme in jih je zato treba upoštevati pri njihovi interpretaciji.

Tabela 1: Metodološke ovire pri evalvaciji reorganizacije CSD

Splošno	Reorganizacija CSD
- cilje in namen reform, ki služijo kot merilo ocenjevanja, je težko identificirati	- cilji so preveč splošni, nekonsistentni v različnih dokumentih, ni razmejitve med namenom in cilji reorganizacije
- cilje je težko opredeliti z operacionaliziranimi in merljivimi kazalniki	- cilji ne vsebujejo nobenih operacionaliziranih kazalnikov za njihovo merjenje
- kakovostne empirične podatke je težko pridobiti	- obstajajo izzivi motiviranja deležnikov za sodelovanje v evalvaciji
- sistemski in družbeno-politični vidik ciljev je težje operacionalizirati in empirično utemeljiti	- cilji že pri oblikovanju javnih politik niso umeščeni v širši sistemski kontekst
- stranske učinke in nenačrtovane posledice reform je težko identificirati	- težave pri opredelitvi, kateri učinki so posledica reorganizacije in kateri drugih vplivov
- metodološko rigorozne metode so le redko uporabne	- učinkoviti so le mešani metodološki pristopi s kvantitativnimi in kvalitativnimi vidiki

Vir: lasten, prirejeno po Wollmann (2003, str. 20)

Kot je razvidno iz tabele 1, je ključne metodološke ovire pri izvedbi evalvacije reorganizacije CSD mogoče iskati v presplošno opredeljenih ciljih, ki ne vsebujejo operacionaliziranih kazalnikov za merjenje njihove uspešnosti, vse navedeno pa je odraz premalo sistemsko dovršene in nenatančno opredeljene zasnove te reforme. Začetna opredelitev metodoloških ovir prispeva k lažji interpretaciji končnih rezultatov evalvacije reorganizacije CSD in omogoča umestitev zaključkov analize v širši kontekst izvajanja socialnovarstvene dejavnosti. S te plati opravljena evalvacija reorganizacije CSD zajame vse njene bistvene vidike, od faznosti izvedbe, vključenih deležnikov, razmerja med vloženimi viri in rezultati reforme, predvsem pa omogoči oceno njene učinkovitosti v smislu vrednostne racionalnosti po Webbru.

2.2 NEO-WEBERJANSKI MODEL – IMPLEMENTACIJA NAČELA SOCIALNE DRŽAVE V JAVNEM INTERESU

Socialna država, kot ena temeljnih civilizacijskih pridobitev, naj bi posameznikom, družinam in drugim skupinam prebivalstva zagotavljala materialno in socialno varnost. V zasledovanju tega cilja CSD kot nosilci javnih pooblastil na podlagi načel enakosti, pravičnosti, zakonitosti in legitimnosti izvajajo nanje prenesene naloge iz državne pristojnosti. Pri tem je bistvena njihova vezanost na pravne predpise, materialno in postopkovno, saj ustavno načelo pravne države veže zlasti zakonodajalca, da v izogib samovolji in arbitrarnosti oblasti iz tega načela izhajajoča razmerja med oblastjo in posamezniki ustrezno normativno uredi. Tako delovanje CSD v slovenski ureditvi v temeljnih značilnostih sledi neo-weberjanskemu modelu javnega upravljanja, ki, izhajajoč iz upravne tradicije, temelječe na vladavini prava (ang. *rule of law*), poudarja

vlogo države kot integralnega dela družbe in pomena kodifikacije na rimskem pravu temelječih pravnih pravil.

V kontinentalni Evropi nasploh prevladujejo upravni sistemi, ki temeljijo na načelih zakonitosti, enakosti pred zakonom in politične nevtralnosti (Kuhlmann in Wollmann, 2019, str. 11–13). Gre za implementacijo Webrove opredelitve moderne države iz 19. stoletja, ki izhaja iz vseobsegajoče prisotnosti in zmožnosti države rešiti družbene probleme. Če tradicionalni weberjanski model javnega upravljanja temelji na legalizmu, racionalizmu in formalizmu, kar se odraža v hierarhični organiziranosti javne uprave, ki ob spoštovanju človekovih pravic rešuje vsakokratne družbene izzive, pa se neo-weberjanski vidiki osredotočajo na uspešnost in učinkovitost delovanja javne uprave, vloga države pa se kaže predvsem v zagotavljanju vladavine prava in socialne države ter v korigiranju tržnih nepravilnosti pri delovanju temeljnih družbenih sistemov (Kovač, 2015). Država pri tem v zasledovanju obeh vidikov v upravnih sistemih zagotavlja tako varstvo javnega interesa kot tudi zasebnega interesa strank, državljan pa je prej kot naslovnik v predpisih vsebovanih pravil subjekt varstva države (Randma-Liiv in Drechsler, 2017).

Drechsler in Kattel (2009) pri koncipiranju neo elementov tega modela kritično ugotavljata, da se koncept neo-weberjanske države preveč približuje paradigmi NJM, saj, četudi v okviru tradicionalne Webrove teorije, kot svoje sprejema elemente drugega modela, od katerega se želi razlikovati. Vendar v tem kontekstu Tomaževič (2019, str. 192) izpostavlja, da se neo-weberjanski pristop bolj osredotoča na vprašanja kakovosti storitev, predvsem z vidika zakonitosti in enake obravnave, medtem ko je cilj reform NJM predvsem povečanje učinkovitosti in prilagodljivosti, pri tem pa se z organizacijskega vidika prvi model osredotoča predvsem na vložke in organizacijske procese, drugi pa na izločke. Ne glede na različna stališča pa se ob upoštevanju pristojnosti CSD in njihove vloge v slovenskem sistemu socialnega varstva neo-weberjanski elementi pri reorganizaciji CSD kažejo predvsem v povečani dostopnosti za uporabnike in zmanjševanju administrativnih bremen zanje, kar ima za rezultat tudi poudarjeno načelo ekonomičnosti postopkov, vendar ne na račun zmanjšanja zakonitosti v postopkih kot temeljnega izhodišča pravne in socialne države.

Ker gre pri modelih javnega upravljanja za teoretske koncepte, ki izhajajo iz temeljnih pravnih načel (Pečarič, 2020), je pomembno, da se jih ob evalvaciji posamezne upravne reforme uporabi na konkretnem primeru. Tradicionalni in neo elementi, ki se v realnosti upravnega prostora medsebojno prepletajo, so na primeru reorganizacije CSD prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Elementi neo-weberjanskega modela na primeru reorganizacije CSD

Tradicionalni weberjanski elementi	Reorganizacija CSD
- država je tista, ki zagotavlja rešitve novih izzivov globalizacije, tehnologije, demografije	- rešitve izzivov so predstavljene in uvedene »od zgoraj navzdol«
- pomen predstavniške demokracije kot element legitimnosti državnega aparata	- zagotovljene le osnovne in formalne oblike participacije deležnikov, ni upoštevanja predlogov
- upravno pravo zagotavlja varstvo pravic strank v razmerju do oblasti	- poenostavitev in avtomatizacija postopkov v okviru upravnega procesnega prava (informativni izračun)
- ideja javne uprave kot službe s posebnim statusom, kulturo in pogoji delovanja	- služba s posebnim poslanstvom, osredotočenost vseh aktivnosti na približevanje storitev ljudem na deklarativni ravni
Neo elementi	Reorganizacija CSD
- preusmeritev od notranje usmerjenosti v pravila v zunanjo usmerjenost v potrebe	- CSD naj se prilagaja potrebam posameznika in ne obratno
- dopolnjevanje predstavniške demokracije z mehanizmi posvetovanja in participacije	- vključevanje in posvetovanje zgolj na deklarativni ravni
- ciljna usmerjenost pri upravljanju z viri in zakonodajne spremembe	- pomanjkanje strateško usklajenih pristopov in operacionaliziranih ciljev
- profesionalizacija javne službe s ciljem učinkovitejšega zadovoljevanja potreb	- timi strokovnjakov s specialističnimi znanji in razvoj novih metod strokovnega dela

Vir: lasten, prirejeno po Pollitt in Bouckaert (2004)

Navedene značilnosti neo-weberjanskega modela v grobem veljajo za vse države Srednje in Vzhodne Evrope (imenovane tudi CEE države – ang. *Central and Eastern Europe*). Pri tem velja izpostaviti, da se držav v ta upravni prostor ne uvršča zgolj na podlagi njihove geografske lege, pač pa tudi na podlagi skupnih vrednot in načel, značilnih za to regijo pri upravnih reformah, ki večinoma izhajajo iz do določene mere skupne zgodovine in politične determiniranosti teh držav (Pečarič, 2020). Ta skupni družbeno-politični razvoj opredeljuje delovanje njihovih javnih uprav še dandanes. V procesu tranzicije iz socialističnih sistemov v demokratično družbeno ureditev se v teh državah kljub težnjam mednarodnih institucij (IMF, WB idr.) doktrina NJM ni uveljavila. V težnji po vzpostavitvi stabilnega upravnega sistema v tem pravno, politično in ekonomsko nestabilnem okolju, v katerem institucionalnih okvirjev ni moč reformirati, pač pa jih je najprej treba sploh vzpostaviti, je poskus vpeljave modela NJM povzročil ne manj, pač pa več države. Razlog za to gre iskati v dejstvu, da so se v družbeno nepredvidljivih razmerah srednje- in vzhodnoevropske države zatele k preteklim legalističnim okvirjem nemškega tipa, kot izpostavljajo avtorji tega prostora.²¹

²¹ Gajduscek v Kovač in Gajduscek, ur., 2015; Koprić idr., 2016; Kovač in Bileišis, ur., 2017; Randma-Liiv in Drechsler, 2017.

Tako je v upravnih sistemih srednjeevropskih držav, med njimi tudi Slovenije, poudarjeno sicer v vlogi upravnih subjektov v funkciji oblastnega odločanja, opaziti predvsem elementne neo-weberjanske države, temelječe na elementih, ki jih je opredelil že sam Weber (1952 v Frederickson idr., 2011, str. 2): (i) formalna avtoriteta, (ii) pravila in zakoni, naslovljeni na vse, (iii) individualne pristojnosti, ki vključujejo diferenciacijo, specializacijo, profesionalizacijo, (iv) skupinska organiziranost glede na specializacijo, hierarhijo, pravila, (v) organizacija, ločena od nosilcev funkcij in (vi) razvoj specifičnih tehnologij. Povsem drugače od zgoraj navedenih avtorjev, ki ugotavljajo, da reforme, zasnovane na paradigmi NJM, v srednjeevropskih državah ne funkcionirajo, pa Dan in Pollitt (2015) izpostavljata, da nekatera od temeljnih izhodišč NJM lahko delujejo in tudi so delovala tudi v tem prostoru ter vodila do izboljšanja upravnih sistemov posameznih držav.

Dandanes v upravnih sistemih srednjeevropskih držav v težnji politike po normiranju vseh mogočih dejanskih stanj prihaja do hipertrofije predpisov, ki je sama po sebi generator številnih težav, odraža pa se predvsem v birokratizaciji uprave (Brejc, 2021, str. 88). Prepodrobna in preobsežna normiranost tako v teh državah ovira reševanje pomembnih upravnih vprašanj sodobnega časa, kot so migracije, demografija, digitalizacija ali okoljski izzivi (Tomažević, 2019, str. 198). V izogib tem težavam in v težnji k približevanju idealu dobrega upravljanja v procesu modernizacije v upravnih sistemih srednjeevropskih držav zato vedno bolj prevladujejo neo elementi, kot so usmerjenost k uporabniku namesto k pravilom, participacija javnosti, večja osredotočenost na rezultate in profesionalizacija javne uprave (Pollitt in Bouckaert, 2011). Po drugi strani pa Randma-Liiv (2008, str. 13), ki sicer kot edino alternativo razvoja srednjeevropskih držav vidi sledenje neo-weberjanskemu modelu javnega upravljanja, ob tem izpostavlja, da je za razvoj upravnih sistemov teh držav ključno, da najprej sploh zagotovijo uresničevanje načel tradicionalnega weberjanskega modela, preden se posvetijo neo elementom z vpeljavo sodobnih managerskih orodij. Temu izhodišču gre slediti tudi pri načrtovanju reform delovanja slovenskih CSD in sorodnih tipov oblasti srednjeevropskega upravnega prostora, saj mora zaradi pravne determiniranosti teh upravnih sistemov reformiranje potekati v okviru institucionalnih zmožnosti, ki jih dopušča demokratična ureditev pravne države kot rezultat vrednot tega okolja.

Tako kot CSD v izvajanju ustavnega načela socialne države v slovenskem prostoru delujejo kot tipični predstavniki neo-weberjanskega modela javnega upravljanja, tudi Garland (2014, str. 334) izpostavlja, da je Webrov pogled na moderno državo še posebej blizu konceptu in izhodiščem socialne države, saj si vsaka oblast, ne glede na njeno ureditev, prizadeva za blaginjo svojega naroda, služi obćemu dobremu in posameznikom pod svojo oblastjo nudi varnost in zaščito. Socialna država je z razvojem sodobne družbe prevzela nadomestno vlogo zagotavljanja socialne varnosti posameznikom, ki so jo prej zagotavljali neformalni družbeni mehanizmi, kot sta

družina ali skupnost (Bertram, 2011, str. 12), pri tem pa socialna država temelji na profesionalizmu in specialističnih pristopih ter deluje urejeno s pravili in hierarhično (Gajduschek, 2015, str. 158). V tem kontekstu Ranchordás (2021) opozarja, da so v zahodnem svetu sistemi socialne države med najbolj administrativno togimi sistemi, kar je še posebej problematično z vidika uveljavljanja pravic ranljivih skupin prebivalstva, ki ne razpolagajo z resursi učinkovitega spopadanja z administrativnimi bremenami v teh ureditvah. To se odraža tudi na primeru slovenskih CSD kot organizacijsko togih sistemih, ki z ureditvijo t. i. socialno-upravnega postopka kot posebnega upravnega postopka, v katerem se uresničujejo socialne pravice, uporabnikom ne olajšujejo dostopa do socialnih pravic. S svojimi specialnimi določbami, nenehnimi spremembami in vsesplošno hipertrofijo materialno-procesnih predpisov na tem področju socialna zakonodaja, ki jo izvršujejo CSD z uporabo neoptimalnih informacijskih rešitev, uporabnikom pogosto otežuje dostop do temeljnih pravic socialne države.

Kot ugotavlja Bertram (2011), je enako kot upravna ureditev tudi ureditev socialne države v veliki meri »odvisna od poti« (ang. *path dependence*),²² kar še posebej velja za majhne države. Razvoj socialne države tako poteka večinoma po poti, ki jo določa njihova zgodovina, njihov podedovani institucionalni okvir delovanja (Merrien, 1998, str. 62). Garland (2014, str. 328) vidi koncept socialne države tudi kot poseben model javnega upravljanja, ki sestoji iz posebnega nabora družbenih in ekonomskih vidikov javnega upravljanja. Gre za novo upravljavsko racionalnost, ki je v samem bistvu koncepta socialne države in predstavlja kolektivizacijo ravnanja s tveganji, katere značilnosti so celovitost, sistematičnost in rutinskost, ki doslej v zgodovini ni bila poznana (prav tam, str. 337–338). Pri tem delovanju socialne države je proporcionalno glede na število prebivalcev javna uprava v majhnih državah večja kot v večjih, saj mora tudi majhna država zagotavljati enake naloge socialne države kot večja država (Bertram, 2011). Glede na zgoraj izpostavljene vire gre tako oceniti, da je za razvoj socialne države, še posebej v manjših državah, med katere sodi tudi Slovenija, ključno »več države«, ne manj. To pa je mogoče zagotoviti s sledenjem temeljnemu postulatoma weberjanskega modela javnega upravljanja, pri čemer morajo reformni vzgibi, tudi v primeru reorganizacije CSD, slediti načelom odprtosti, vključevanja, dostopnosti in osredotočenosti na potrebe uporabnikov, da v kompleksni realnosti sedanjega in prihodnjega časa pravna država sploh lahko deluje.

Po drugi strani pa Verschraegen (2015) izpostavlja, da naj bi bila socialna država danes upravljana prožno, torej naj bi se bolj kot weberjanski instrumenti hierarhije in pravil uporabljale metode koordiniranja med različnimi družbenimi sistemi. Pri tem, kot izpostavlja Donzelot (v Garland, str. 344), tudi socialna država v svojem delovanju po eni strani varuje, po drugi pa nadzira in tako neprestano prehaja med stanji manj in

²² Podrobneje o tem konceptu v Bertram, 2011; Bevir idr., 2003; Merrien, 1998; Verschraegen, 2015.

več kontrole, manj in več države. Čeprav gre pri teh vidikih za približevanje managerskim konceptom tržnega delovanja, pa jedro delovanja še vedno sledi javnemu interesu zaščite najšibkejših skupin prebivalstva. To dvojnost je do določene mere moč opaziti tudi pri deklariranih ciljih reorganizacije CSD, ki kljub pretežno weberjanskim okvirjem delovanja in legalistični determiniranosti skuša uvesti pristope zmanjšanja hierarhije, večje prilagodljivosti, večje učinkovitosti rabe virov in racionalizacije poslovanja. Te neo elemente weberjanskega delovanja gre prepoznati predvsem v usmerjenosti k uporabniku kot subjektu delovanja CSD in ne več zgolj naslovniku pravnih pravil ter v vlogi države, ki sicer zagotavlja pravice v formalnih pravnih postopkih, vendar so ti del širših procesov medsebojnega sodelovanja, participacije uporabnikov in multidisciplinarnih pristopov v socialnem varstvu.

2.3 NOVI JAVNI MANAGEMENT IN SPREMENJENA VLOGA DRŽAVE

Čeprav je na prvi pogled dejavnost CSD zaradi podrobne reguliranosti, usmerjenosti v hierarhijo in poudarka na zakonitosti postopkov nezdružljiva s pogledi NJM, pa je predvsem z vidika stremjenja k učinkovitosti in usmerjenosti k uporabnikom posamezne elemente tega modela prav tako mogoče prepoznati v ciljih reorganizacije CSD. Tudi tekom evropeizacije slovenske javne uprave so slovenski CSD prevzeli posamezne metode in tehnike, temelječe na paradigmi NJM, kot je denimo uporaba modela CAF (ang. *Common Assessment Framework*) za celovito merjenje kakovosti upravnega delovanja teh upravnih subjektov (prim. Tomaževič, 2011).

Model NJM se je izoblikoval v 80-ih letih prejšnjega stoletja kot del širšega ekonomsko-političnega koncepta, temelječega na neoliberalistični ekonomski paradigmi. Po načelu najmanjšega možnega posega države v zasebno sfero je zagotovil osredotočenost javne uprave na uporabnika storitev po vzoru ekonomske teorije, država pa naj bi bila tista, ki storitev ne zagotavlja (več), temveč le omogoča pogoje za njihovo izvajanje. Temelji na deregulaciji, privatizaciji in učinkovitem izvrševanju javnih politik, zmanjševanju administrativnih bremen, vse po vzoru metod iz poslovnega sveta (Kovač, 2015). Čeprav so bili v preteklih desetletjih reformni pristopi v evropskih upravnih sistemih spodbujeni z različnimi vplivi, pa je ravno diskurz NJM najmočnejše vplival na potek upravnih reform v tem prostoru, vsaj v njihovi začetni fazi v 80-ih in 90-letih prejšnjega stoletja (Kuhlmann in Wollmann, 2019, str. 138), pri tem pa nekateri avtorji izpostavljajo, da je razvoj NJM v zasebnem sektorju omogočil tudi reformni val v javnih upravah po svetu nasploh (Bevir idr., 2003).²³

Da je vpliv NJM na te procese še večji, pa poudarjajo Koprić idr. (2016, str. 346–347), saj se po njihovi analizi tradicionalne upravne reforme nanašajo na weberjanski model upravnega delovanja, ostali tipi upravnih reform pa se opirajo na paradigmo NJM, tako

²³ Glej Hammerschmid idr., 2016 za primerjalno analizo reform NJM v evropskem prostoru, predvsem z vidika dinamike, trendov in instrumentov upravnih reform.

(i) modernizacijske reforme, ki uvajajo ukrepe za pospešitev in večjo fleksibilnost upravnega delovanja, kot tudi (ii) tržne reforme, ki v javno upravo uvajajo tržna načela in metode, ter (iii) minimizirajoče reforme, ki ožijo javno sfero in zagotavljanje storitev javne uprave razširjajo tudi v zasebni sektor (ang. *contracting out*). Čeprav pomena izhodišč NJM na reformne procese ne gre zanikati, pa je, vsaj v srednjeevropskem prostoru, takšno osredotočanje na njegovo vlogo pretirano. Reforme v tem okolju potekajo pod različnimi vplivi in na zelo različne načine, pri tem pa zaradi kulturno-zgodovinske vloge tradicionalne pravne države germanskega tipa prispevek NJM ni prevladujoč, saj tega institucionalni okvir subjektov javnega sektorja ne dopušča.

Čeprav se koncept NJM v slovenskem, pa tudi širšem srednjeevropskem upravnem prostoru ni uveljavil²⁴ in je njegove posamezne elemente moč prepoznati večinoma v upravnih sistemih anglosaksonskega tipa (ZDA, Združeno kraljestvo, Nova Zelandija idr.), pa je NJM vseeno v prvem desetletju slovenske javne uprave v samostojni državi pomenil ključni element razvoja v pravo smer (Kovač v Kovač in Virant, ur., 2011, str. 34). Drugače od večine avtorjev, ki konceptu NJM v srednje- in vzhodnoevropskem prostoru ne priznavajo pretirane veljave, analizirata te vidike Dan in Pollitt (2015, str. 11), ki sicer priznavata, da tovrstne reforme v tem prostoru niso bile vedno uspešne, izpostavljata pa, da obstajajo številne študije, ki potrjujejo, da so nekateri osrednji pristopi NJM, kot so ravnanje z uspešnostjo in učinkovitostjo (ang. *performance management*), izboljšanje kakovosti in uvedba agencij kot upravnih subjektov, privedli do pomembnih izboljšav pri organizaciji in izvajanju upravnih storitev v vsej regiji.²⁵ Pri tem kot ključno (prav tam, str. 12) vidita ustrezno raven institucionalne zmogljivosti upravnih subjektov, sprejemanje temeljnih izhodišč NJM in trajna prizadevanja v daljšem časovnem obdobju, ki vodijo do uspeha tudi ob zasledovanju načel NJM. Tudi Pečarič (2021b, str. 65–66) ugotavlja, da managerski pristopi v javni upravi zasledujejo načelo učinkovitega delovanja in organizacije javne uprave po vzoru Webrove racionalne učinkovitosti kot podstati birokracije idealnega tipa. Glede na prevladujoče vidike zgoraj navedenih virov gre tako zaključiti, da mora biti tudi delovanje CSD podvrženo kontroli učinkovitosti v smislu izvrševanja ciljev javnih socialnih politik, katerih rezultat mora biti dostopna in prilagojena storitev za uporabnike, ki zadosti njihovim potrebam.

Drechsler in Kattel (2009, str. 95) glede tega poudarjata, da reform v poznih 90-ih in v zgodnjih letih po 2000 v srednjeevropskem prostoru ni mogoče preprosto uvrstiti na lestvico manj NJM – več NJM, pač pa je mogoče izpostaviti tri temeljne premise po Bouckaertu, ki so bile kljub vsem razlikah skupne reformirajočim se upravnim sistemom pod vplivom NJM: (i) ohraniti državo kot primarni okvir, (ii) uporabiti

²⁴ Z izjemo posameznih elementov v sicer tradicionalnih ureditvah weberjanskega tipa kot npr. v Avstriji. Glej podpoglavje 4.2 o analizi upravnih reform v Avstriji.

²⁵ Za podrobnosti glede reform NJM v posameznih srednjeevropskih državah in njihovih učinkov, predvsem uspešnosti, učinkovitosti in managerskih vidikov, glej Nemec idr., ur., 2002.

zakonodajo kot krmilni instrument znotraj okvira in (iii) ne eksperimentirati z državo, upravo in drugimi pomembnimi dejavniki obstoječega sistema. Tako so v posameznih sistemih še danes prisotni instrumenti in orodja NJM, ki omogočajo optimizacijo upravnih procesov, vendar se zaradi drugačne vloge države v teh sistemih bolj kot *povečana* učinkovitost odražajo kot *izboljšana* učinkovitost – v zasledovanju ideala vrednostne racionalnosti po Webbru, trend zmanjševanja vloge države pa se bolj kot v minimalni državi odraža v njeni spremenjeni vlogi v zasledovanju ideala dobrega upravljanja (De Vries in Nemec, 2013). Glede na izpostavljeno gre v primeru reorganizacije CSD oceniti, da posamezni elementi NJM, ki sicer delujejo ob upoštevanju načela vladavine prava, za uporabnike predstavljajo njim prilagojene storitve in povečano dostopnost. To pa je tudi bistvo uresničevanja ustavnega načela pravne in socialne države v tem okolju, kar je temeljno poslanstvo CSD.

Tudi socialna država s skladu s paradigmo NJM izhaja iz načela minimalne države, kar ima za rezultat privatizacijo storitev, uporabo tržnih metod in pristopov, decentralizacijo storitev, premik od države, ki redistribuira, k državi, ki omogoča in ne vodi ali zagotavlja (Merrien, 1998). Z vidika NJM so tudi institucije socialne države, ki skrbijo za dobrobit državljanov, neposredno odgovorne za rezultate svojega dela, pri tem pa se od njih pričakuje, da bodo iskale najboljše možne pristope in zagotavljale učinkovite storitve svojim uporabnikom (De Schutter, 2015, str. 133). Pri tem se spremembe nanašajo pretežno na vpeljavo modelov zasebnega sektorja v javni sektor, na ravnanje s spremembami (ang. *change management*) v javnem sektorju in na reorganizacijo vodstva s spremembo vlog (Ferlie idr., 1996). V tem kontekstu teoretiki socialnega dela zaradi kompleksnosti situacij, v katerih socialno delo deluje, opozarjajo, da lahko vpeljavo prvin NJM na področje socialnega varstva pomeni več novih izzivov kot pa rešitev (Rape Žiberna idr., 2020, str. 4). Temu najbolj botruje dejstvo, da javni sektor deluje po drugačnih zakonitostih kot zasebni sektor in pri večini javnih storitev, torej tudi storitev socialnega varstva, državljani nimajo dostopa do alternativnih načinov storitev, tako pa v odnosu do oblasti, za razliko od storitev zasebnega sektorja, nimajo moči v smislu izbirne alternativne storitve, če z obstoječo niso zadovoljni (Ranchordás, 2021; Tomaževič, 2011, str. 41). Kljub temu pa je tudi v procesu reorganizacije CSD zaslediti sledenje posameznim elementom NJM, predvsem z vidika tradicionalne paradigme tega modela v smislu delati bolje in porabiti manj (ang. *work better and cost less*), konkretno v prepletanju ciljev te reforme, kot so racionalizacija poslovanja, poenotenje delovanja posameznih zavodov in poenostavitve postopkov ob hkratnem razvoju novih metod strokovnega dela z uporabniki, enakega standarda storitev po vsej državi in zagotovitvi multidisciplinarnih pristopov dela z vključevanjem strokovnjakov s specialističnimi znanji.

2.4 DOBRO JAVNO UPRAVLJANJE V VZPOSTAVLJANJU MREŽ S KLJUČNIMI DELEŽNIKI

Kot primarna institucija na področju socialnega varstva, ki vsakodnevno prihaja v stik s številnimi deležniki in pri tem koordinira njihove dejavnosti v zagotavljanju multidisciplinarne in multiinstitucionalne obravnave uporabnikov, CSD nenehno deluje v vzpostavljanju mrež in medijanju med pogosto kontradiktornimi interesi teh deležnikov. Potencial reorganizacije CSD se posledično odraža v redefiniciji nosilcev oblasti, ki jo je mogoče doseči prek mreženja družbenih podskupin ob strateškem povezovanju in partnerskem sovladanju, pri čemer je izhodišče celotnega delovanja sledenje načelom dobrega javnega upravljanja.

Novo ali dobro javno upravljanje je razvojno gledano najmlajši model javnega upravljanja, ki se pojavlja od leta 2000 dalje. Temelji na povezovanju deležnikov in mreženju ter sodelovanju različnih upravnih subjektov. Takšna je tudi vloga države, prek vladnih strategij se razvijajo partnerstva za soodločanje, kar je tako v javnem kot tudi v zasebnem interesu. Država tako ne nastopa več hierarhično, pač pa zavzame vlogo mediatorja, ki nastopa v mrežah različnih deležnikov, te pa temeljijo na medsebojnem zaupanju (Merrien, 1998, str. 58). Gre za koordinacijsko delovanje države, ki spodbuja mreženje, pri tem pa se tradicionalni hierarhični pristopi nadomeščajo z novimi organizacijskimi oblikami, ki poudarjajo sodelovalno zmogljivost in usklajevanje uprave s pomembnimi deležniki (Sever, 2021, str. 287). Vloga javnih uslužbencev v tem razumevanju upravnega delovanja primarno ni v varstvu javnega interesa, pač pa bolj v vlogi mediatorja med interesi različnih deležnikov. Po drugi strani tudi vloga strank ni pasivna, pač pa omogoča in spodbuja vlogo aktivnih državljanov in soodločevalcev v upravnih procesih. Upravni postopki so tako dialog med oblastjo in državljani, interesi se uravnavajo v skladu s pravno ureditvijo, ki omogoča tudi diskrecijsko odločanje (Kovač, 2016a). Pri tem modelu kaže za reorganizacijo CSD izpostaviti predvsem vlogo zagotavljanja participacije državljanov tako v individualnih postopkih kot tudi širše v upravnih procesih, pri sprejemanju in izvrševanju predpisov. Le s tem je mogoče zagotoviti aktivno vlogo in soodločanje strank v individualnih upravnih postopkih in legitimnost odločitev nosilcev oblasti pri snovanju socialnih javnih politik na sistemski ravni. Ravno ta vidik je umanjkal pri reorganizaciji CSD, kar je za rezultat imelo nezadostne izide te reforme za posamezne deležnike.

Dobro upravljanje kot pretežno nepravni in interdisciplinarni koncept (Beneška komisija, 2011) opredeljuje osem načel: odgovornost, preglednost, odzivnost, enakost in vključenost, uspešnost in učinkovitost, vladavina prava, participacija in usmerjenost v soglasje (po OECD/Sigma).²⁶ Čeprav načela dobrega upravljanja delujejo skladno in učinkovito le, ko so obravnavana kot celota, je predvsem v srednjeevropskih upravnih sistemih načelo vladavine prava tisto, ki s povezovanjem z ostalimi načeli omogoča

²⁶ Podrobneje v Graham idr., 2003; Kovač in Gajduschek, 2015; Kovač idr., 2016a.

njihovo implementacijo v konkretnih postopkih in s tem sorazmerno sledenje vsem priznanim interesom (Kovač, 2020, str. 853; Statskontoret, 2005, str. 17). Pri tem Agere (2000, str. 23) dobro upravljanje vidi v povezavi z institucionaliziranimi vrednotami, kot so demokracija, skrb za človekove pravice ter večja uspešnost in učinkovitost javnega sektorja. Nekoliko drugače vidi Ubaldi (2013, v Tomaževič in Ravšelj, 2021, str. 689) vlogo javne uprave v vključevanju institucionalnih in neinstitucionalnih deležnikov v ustvarjanje javne vrednosti, ne pa več na notranjem usklajevanju in sodelovanju, s tem pa sodobne javne uprave tudi napravijo premik iz v »državljane usmerjene« (ang. *citizen-centric*) v »s strani državljanov spodbujene« (ang. *citizen-driven*) javne uprave. Na temelju analiziranih virov gre tako ugotoviti, da so stališča o načinu sledenja upravnih subjektov načelom dobrega upravljanja različna, vendar gre zaradi legalistične pogojenosti upravnih sistemov, vsaj v srednjeevropskem prostoru, zaradi prevladujoče osredotočenosti, ki sledi načelom pravne države, kot model, ki naj bi mu sledili tudi reorganizirani CSD, upoštevati integralno uresničevanje načel dobrega upravljanja znotraj okvirjev tradicionalne države neo-weberjanskega tipa.

V upravni realnosti sodobnega časa je opaziti močne težnje po sledenju omenjenim načelom modela dobrega javnega upravljanja, ki hkrati predstavljajo gonilno silo za proces konvergence in evropeizacije javnih uprav srednjeevropskih držav v smeri načel, vrednot in standardov skupnega Evropskega upravnega prostora (ang. *European Administrative Space; EAS*) kot teoretskega koncepta, v središču katerega je ideja o upravni konvergenci, zblíževanju različnih upravnih modelov in praks držav ter omogočanju novih in inovativnih rešitev za državljane, katerih rezultati in učinki so podobni za prebivalce različnih evropskih držav – tj. evropeizacija kot učinek reform (Koprić idr., 2016, str. 319). Kljub težnji k iskanju skupnih vrednot in definiranju istovrstnih načel v procesu konvergence se je treba zavedati, da je vedno treba upoštevati tudi razlike in specifične posameznih držav, njihovih upravnih in državnih sistemov ter temeljev njihove zgodovinske, kulturne, politične in družbenogospodarske podstat, učinke posameznih reform pa presojati znotraj teh okvirov, ki jih je nujno upoštevati tudi pri načrtovanju novih reform (Pečarič, 2020). Nekateri avtorji zato kljub večinsko sprejetim stališčem o upravni konvergenci izpostavljajo, da po skupnih povezovalnih elementih, ki so izhajali iz tranzicije v novo družbeno ureditev in približevanja EU, vzhodno- in srednjeevropske države v razvoju nimajo več toliko skupnega in bodo njihovi upravni sistemi divergirali v smeri upravnih skupin, ki so del njihovega geografskega in kulturnega okolja – v smeri skandinavskih, kontinentalnih ali južnoevropskih družin (Randma-Liiv in Drechsler, 2017, str. 14).²⁷

Socialna država naj bi v kontekstu dobrega upravljanja delovala v nenehnem iskanju ravnotežja med ekonomskimi in politično-demokracijskimi zahtevami, v koordiniranju

²⁷ Podrobneje o konvergencah in divergencah upravnega razvoja v posameznih državah tudi v Kovač in Bileišis, ur., 2017; Pollitt, 2001; Pollitt in Bouckaert, 2011; Vintar idr., 2013.

sicer različnih, pa vendar medsebojno soodvisnih sistemov (Verschraegen, 2015). Ker ima država le omejene zmožnosti načrtovanja, predvidevanja in akcijskega delovanja, pri vsem tem pa je soočena s konkurenco iz zasebnega sektorja, mora svojo moč razpršiti in sklepati partnerstva z vsemi relevantnimi deležniki, pri tem pa, kot izpostavlja Bevir (2011), tvori t. i. mreže javnih politik (ang. *policy network*). Le tako so tudi deležniki pripravljeni deliti vire in vstopiti v koalicijo z oblastmi, kar vodi v skupno delovanje, ki temelji na deljeni odgovornosti (Merrien, 1998, str. 58). Z vidika javnih politik se vloga socialne države dandanes odraža predvsem v družbeni koheziji in mediiranju med različnimi interesi (npr. med različnimi starostnimi skupinami, med delavci in delodajalci itd.) (Verschraegen, 2015). Javno upravljanje v tem kontekstu deluje kot strateško in sistemsko usmerjanje družbenih interakcij, saj deluje prepleteno tako na politično-institucionalni ravni z določanjem ciljev socialnih politik kot tudi na upravno-instrumentalni ravni z določanjem načinov doseganja teh ciljev (Kovač, 2021, str. 108). Pri tem delovanju dobro (javno) upravljanje obstaja v tistih družbah, v katerih prevladujejo demokratične institucije in postopki, vsakokratna oblast pa spoštuje in omogoča izvrševanje celotnega spektra temeljnih človekovih pravic (Beneška komisija, 2011, str. 13).²⁸ Na temelju analiziranih virov je za primer reorganizacije CSD tako mogoče zaključiti, da je resorno ministrstvo kot snovalec reformnih politik tisti ključni deležnik, ki z demokratičnim vključevanjem in dopuščanjem različnih oblik in stopenj participacije vsem ostalim deležnikom omogoča uresničevanje načela dobrega upravljanja na področju socialnega varstva. To še posebej velja ob upoštevanju temeljnega načela reorganizacije, ki je bilo približati te institucije številnim skupinam deležnikov, to pa je zaradi institucionalne pogojenosti delovanja CSD mogoče le ob pripravljenosti resornega ministrstva kot predstavnika države za upoštevanje stališč tudi drugih deležnikov.

Vendar, kot poudarja Merrien (1998, str. 64), dejstvo, da je država vpeta v socialne mreže s svojimi deležniki, samo po sebi še ne zagotavlja njenega učinkovitega delovanja na socialnovarstvenem področju. Razloge za to je najti v tem, da vse skupine deležnikov niso enako močne in vplivne ter imajo različne interese. Dominantne skupine pogosto bolje sodelujejo z državo v skladu z lastnimi interesi, manj vplivni deležniki pa so pogosto spregledani. Ranchordás (2021) izpostavlja, da je to mogoče preseči z empatijo pri izvajanju socialnih politik, ki v prepletanju z drugimi načeli dobrega upravljanja omogoča razumeti potrebe različnih deležnikov v kontekstu vsakokratne državne ureditve. Dobro upravljanje v okviru storitev socialne države tako lahko deluje le v zrelih družbenih sistemih, ki temeljijo na solidarnosti in zasledovanju skupne dobrobiti, pri tem pa spodbujajo aktivnost vseh deležnikov, demokratično kontrolo lastnega delovanja in delegiranje moči (Kovač, 2015, str. 12). Ravno onemogočanje aktivnosti ključnih deležnikov in koncentracija moči sta bili ključni pomanjkljivosti v postopku načrtovanja rešitev reorganizacije CSD, kar se je

²⁸ Glede dobrega javnega upravljanja na ravni EU glej Galetta idr., 2015.

posledično odrazilo v nezadovoljivih rezultatih te strukturne spremembe, kot izhaja iz dosedanjih raziskav, ki jih je izvedlo več avtorjev z različnih teoretskih vidikov raziskovanja.²⁹ V kontekstu modela dobrega javnega upravljanja se upravno delovanje razume kot družbeno politični dogovor, tega pa je mogoče doseči le ob predpogoju vključevanja vseh deležnikov, saj je le tako mogoče soočenje interesov pri oblikovanju in izvajanju socialnih politik. To je, glede na občutljivo naravo dela z ljudmi v stiski, še posebej pomembno pri reformah delovanja in organiziranosti CSD.

2.5 DRUGI MODELI, KI TEMELJIJO NA PARADIGMI INOVACIJ V JAVNEM SEKTORJU

Po vzoru leta 2007 uvedenega informativnega izračuna dohodnine, ki primerjalno gledano še dandanes slovensko ureditev odmere dohodnine postavlja v svetovni vrh, je bila kot ena od treh stebrov reorganizacije CSD načrtovana tudi vzpostavitev informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. Prav tako je, vzporedno s procesom reorganizacije na CSD, v letu 2019 potekala uvedba sistema Krpan kot enotne, tehnološko prenovljene in napredne informacijske rešitve za podporo ravnanju z dokumentarnim gradivom. Uvedba novih tehnologij pri delu CSD omogoča prepletanje načel zakonitosti, preglednosti in usmerjenosti na potrebe uporabnikov s sodobnimi pristopi digitalizacije in e-poslovanja v javni upravi, s tem pa se neo-weberjanski vidiki dopolnjujejo z elementi modelov javnega upravljanja, ki temeljijo na paradigmi inovacij v javnem sektorju. Na inovacijah v javnem sektorju osnovane modele javnega upravljanja kot samostojne modele sicer omenjajo le posamezni avtorji (npr. Potts in Kastle, 2010; Randma-Liiv in Drechsler, 2017), večina³⁰ pa koncepte digitalne uprave, e-poslovanja, pametnih mest in inovacij v javnem sektorju uvršča v model novega ali dobrega javnega upravljanja.

V današnjem času naglega tehnološkega razvoja in nenehnih družbenih izzivov javna uprava razvija nove pristope in metode dela, ki ne morejo biti enostavno načrtovani ali institucionalizirani (Potts in Kastle, 2010, str. 130). K temu prispevajo tako tehnologija kot tudi bolj informirana in ozaveščena družba, ki narekuje drugačne načine sodelovanja posameznikov z oblastmi ter nove in celovite rešitve, ki omogočajo njeno sodobnejše delovanje, da se lahko odziva na zahtevna pričakovanja naslovnikov (OECD, 2021). Tako novi pristopi javnega upravljanja temeljijo na e-upravljanju, digitalni upravi, konceptu pametnih mest in uporabi velikega števila (prosto dostopnih) podatkov (ang. *Big/Open Data*) v javni upravi, pri tem pa sledijo konceptu inovacij v javnem sektorju (ang. *Public Sector Innovation*; *PSI*), čeprav je to še vedno precej nejasen in mestoma tudi kontroverzen model javnega upravljanja (Randma-Liiv in Drechsler, 2017, str. 3, 13). Inovacije, ki so bistveni element tega pristopa, se ne

²⁹ Colnar, 2020; Radovan, 2020; Rape Žiberna idr., 2019; Rape Žiberna idr., 2020; Zega, 2020; Židanek, 2020; Žnidar idr., 2020.

³⁰ Npr. De Vries in Nemec, 2013; Koprić idr., 2016; Kovač idr., 2016a; Pollitt in Bouckaert, 2011.

nanašajo zgolj na spremembe, na nekaj novega, pač pa zajemajo dinamiko upravnih procesov na mikro in makro ravni, ki omogoča, da se deležniki, organizacije in posamezni instituti javnega upravljanja preoblikujejo skladno z novim, pa vendar institucionaliziranim pristopom (Potts in Kastle, 2010, str. 123). Pri tem gre, kot poudarja Ranchordás (2020), za sledenje načelom t. i. digitalnega upravljanja, ki poleg klasičnih načel dobrega upravljanja zajema še specifična načela načina delovanja tega pristopa (samo-storitev, enotna vstopna točka, privzeto digitalno) in varstva pravic strank v tovrstnih postopkih (vključevanje, dostopnost, varstvo zasebnosti), kar je mogoče prepoznati tudi med cilji reorganizacije CSD.

Glede na zgoraj izpostavljene vidike gre tako oceniti, da so inovacije v javnem sektorju neizbežne in vprašanje ni, ali jih bodo upravni subjekti vključili v svoje poslovanje, ampak le, na kakšen način in z zasledovanjem katerih ciljev jih bodo vključili. Pri tem je pomembno, da so informacijske rešitve skladne s siceršnjimi upravnimi procesi, vrednotami okolja in upravno zavestjo javnih uslužbencev, predvsem pa da so informacijski vidiki prilagojeni zakonodajnim in vsebinskim vidikom dela organizacij v javnem sektorju. V primeru reorganizacije CSD gre v tem kontekstu izpostaviti uvedbo dokumentarne rešitve Krpan, ki sicer omogoča pregledno in elektronsko podprto vodenje dokumentacije, vendar ker sistem ni prilagojen specifikam dela v socialnem varstvu kljub svojim prednostim za zaposlene na CSD predstavlja dodatno administrativno breme, čeprav se je pri njegovi uvedbi zasledovalo ravno nasprotno cilje.

Četudi so informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) dandanes del vsakodnevnega delovanja in posledično tudi v javni upravi pripomorejo k soočanju s številnimi izzivi, se v na inovacijah v javnem sektorju temelječih pristopih nujno kombinira tehnološke in informacijske vidike uporabe IKT z organizacijskimi vidiki ter spremembami delovanja javne uprave, kar naj ima za rezultat izboljšanje javnih storitev, olajšanje demokratičnega procesa in izboljšanje javnih politik (Kuhlmann in Wollmann, 2019, str. 306). To prepletanje je mogoče izpostaviti tudi pri reorganizaciji CSD, tako z vidika zagotavljanja pogojev, da do inovacij v javni upravi sploh pride, kot tudi z vidika prispevka k razvoju javnih storitev, kot je prikazano v tabeli 3.

Čeprav potencial inovativnih pristopov v procesu reorganizacije CSD ni bil izkoriščen v zadostni meri, predvsem zaradi pomanjkanja celostnih pristopov in sistemsko neusklajenih rešitev, pa je mogoče izpostaviti posamezne pozitivne vidike vpeljave teh mehanizmov tudi na področje socialnega varstva, predvsem na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev z delno uvedbo informativnega izračuna teh pravic. Kot ugotavljata tudi Tomaževič in Ravšelj (2021, str. 690), tovrstni pristopi, ki temeljijo na zbiranju podatkov in inovativnih metodah njihove analize, prispevajo k poenostavljanju upravnih postopkov, večji notranji učinkovitosti organov javne uprave, ustvarjajo informacije za podporo pri odločanju in spodbujajo oblikovanje novih, sodelovalnih in učinkovitejših modelov nudenja javnih storitev. Tega pa ne gre pripisati le uporabi

informacijskih tehnologij samih po sebi, ampak je ob tem treba zagotoviti usklajeno delovanje vseh procesov v organizacijah javnega sektorja. V kontekstu obravnavane reorganizacije CSD tako ni moč govoriti le o posameznih vidikih te reforme in njihovih izidih, kot je npr. sprememba organizacijske strukture ali uvedba informativnega izračuna pravic iz javnih sredstev, pač pa le skupno, saj uvedba ene spremembe nujno povzroči tudi spremembe v delovanju vseh drugih podsistemov upravne organizacije kot zaključenega sistema, ki naj bi deloval v ravnovesju.

Tabela 3: Organizacijski pogoji za izvedbo inovacij in njihov prispevek z vidika rezultatov reorganizacije CSD

Organizacijski pogoji	Prispevek k javnim storitvam	Rezultati reorganizacije CSD
- motivacija posameznikov za spremembe	- doseganje specifičnih ciljev organizacije	- odpor do sprememb, potenciali niso izkoriščeni
- znanje in učenje, ki omogočata kritični razmislek	- novi institucionalni pristopi reševanja družbenih izzivov	- malo vključevanja deležnikov, ni novih metod dela z ljudmi
- spremenjeni načini in metode delovanja	- primerljivost s sorodnimi sistemi, dobro upravljanje	- poenotena zgolj organizacijska struktura, ne vsebina dela
- sprememba pravil in kulture organizacije	- uspešna implementacija socialnih politik	- spremembe zgolj formalne, org. kultura nespremenjena
- prilagoditve regulatornega okvirja in financiranja	- zmanjšanje stroškov, izboljšanje rezultatov	- vpliv le na posamezna področja (ZUPJS), ni celostnih rešitev in sistemskega pristopa

Vir: lasten, prirejeno po OECD (2021), Potts in Kastle (2010)

V zvezi z inovacijami v javnem sektorju Kuhlmann in Wollmann (2019, str. 311) opozarjata, da na inovacijah temelječi pristopi res pomembno prispevajo k prihrankom in izboljšanju javnih storitev, vendar hkrati prispevajo tudi k t. i. digitalnemu razkoraku (ang. *digital divide*), ki je razkorak med posamezniki, gospodinjstvi, podjetji in geografskimi območji z različnimi družbenogospodarskimi značilnostmi in posledično tudi neenakim dostopom do digitalnih storitev javne uprave. Če je bil digitalni razkorak sprva razumljen pretežno v okviru možnosti dostopa do interneta, pa danes zajema širše dimenzije družbene neenakosti v smislu razlik med mestnim in ruralnim okoljem, možnostih izobraževanja in usposabljanja, imigracij in statusa posameznikov, pri tem pa širitev dostopa do interneta tudi v nerazvitih državah še ne pomeni tudi širitve njegove uporabe, posledično pa digitalni razkorak, ki je rezultat družbenih neenakosti, nadalje ustvarja nove neenakosti med posamezniki (Ranchordás, 2020; prim. Pečarič 2021a). Tudi OECD (2001) opozarja, da je treba sprejeti ukrepe za izboljšanje dostopnosti do tovrstnih storitev za deprivilegirane skupine, kot so invalidi in ostareli, ter za oddaljena in ruralna območja z nizkimi dohodki, vse z namenom enake dostopnosti in vsesplošne blaginje ter na način vzpostavljanja mrež. To je mogoče

aplicirati tudi na posamezne vidike reorganizacije CSD, ki z uvajanjem nove dokumentarne rešitve Krpan sicer sledi načelom e-poslovanja in zmanjšanja administrativnih bremen, vendar po drugi strani zaradi neprilagojenosti rešitve vsebini dela CSD in s slabo integriranostjo z ostalimi informacijskimi rešitvami povzroča dodatno birokracijo in ovire uporabnikom pri uveljavljanju njihovih pravic. Pri tem pa obstaja nevarnost, da se s širjenjem elektronskega poslovanja in uporabe IKT pri delu CSD zmanjšuje dostopnost do storitev za najranljivejše skupine prebivalstva, ki so jim te storitve ravno namenjene.

3 REORGANIZACIJA CENTROV ZA SOCIALNO DELO V REPUBLIKI SLOVENIJI – NA TEREN, BLIŽJE K LJUDEM?

Strateške usmeritve države na področju socialnega varstva, opredeljene v ReNPSV13–20, zasledujejo cilje razpoložljivosti, dostopnosti in dosegljivosti socialnovarstvenih storitev ob hkratnem izboljšanju kakovosti in učinkovitosti njihovega izvajanja. Med drugim naj bi bilo to doseženo tudi z večjim vplivom uporabnikov, povečanjem strokovne avtonomije in racionalnejšo rabo finančnih virov CSD na regijski in lokalni ravni, ki jih je predvidela njihova reorganizacija. S tem bodo CSD okrepili koordinacijsko in povezovalno vlogo s službami drugih resorjev in nevladnimi organizacijami, ki izvajajo različne programe za ranljive skupine prebivalstva. V sistemu socialnega varstva naj bi to spodbudilo širjenje ponudbe in vpeljavo sodobnih inovativnih pristopov pri vseh izvajalcih, vključno s krepitvijo njihove strokovne avtonomije, pri tem pa bo pri izvajanju socialnovarstvenih storitev ostala ključna mreža izvajalcev javne službe.

3.1 ANALIZA STANJA NA CENTRIH ZA SOCIALNO DELO PRED REORGANIZACIJO IN POTREBE PO SPREMEMBAH

CSD so javni socialnovarstveni zavodi z lastno pravno subjektiviteto, ki jim zagotavlja neodvisnost in strokovnost na izjemno občutljivem področju delovanja, saj poleg izvajanja javnih pooblastil iz pristojnosti države izvajajo številne naloge v smislu razvoja sistema preventive in svetovanja (Kovač, 2006, str. 320). So primarne in osrednje institucije v mreži izvajalcev na področju socialnega varstva in kot take zagotavljajo prevladujoči del storitev in nalog na področju socialnega varstva (Colnar idr., 2019, str. 3), prav tako pa so tudi ključni akterji medinstitucionalnega sodelovanja v tem sektorju (Rape Žiberna, 2020, str. 26). Temeljni zakon, ki opredeljuje pristojnosti CSD, je Zakon o socialnem varstvu (ZSV, Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07–popr., 41/07–popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16-ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A, 28/19, 189/20 – ZFRO in 196/21 – ZDOsk). Delovanje CSD sicer ureja več kot 100 predpisov (Rape Žiberna, 2020, str. 28), v grobem pa se naloge, ki jih izvaja CSD, delijo na javna pooblastila in socialnovarstvene storitve, kot je prikazano v tabeli 4.³¹

³¹ Za podrobnejši vpogled v naloge in posamezna opravila CSD pri izvajanju le-teh glej Katalog javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo centri za socialno delo (2020/2021). Navedeni katalog, ki sicer ni pravno (formalni) vir dela CSD, pač pa prej skupek smernic za strokovno delo, izdaja Skupnost CSD Slovenije in ga sproti ažurira glede na zakonodajne spremembe, ki se nanašajo na delo CSD. Glej tudi Rape Žiberna, 2020.

Tabela 4: Temeljna opredelitev dejavnosti CSD

Javna pooblastila in naloge po zakonu	Socialnovarstvene storitve
- varstvo otrok in družine (statusna razmerja, razmerja med starši in otroki, posebno varstvo otrok in mladostnikov) - varstvo odraslih (naloge za preprečevanje nasilja v družini, obravnava odraslih storilcev kaznivih dejanj, status odrasle invalidne osebe, skrbništvo, težave v duševnem zdravju, krizne intervencije) - uveljavljanje pravic iz javnih sredstev. - starševsko varstvo in družinski prejemki. - oprostitve plačil socialnovarstvenih storitev	- socialna preventiva, prva socialna pomoč, osebna pomoč, pomoč družini za dom, pomoč družini na domu, podpora žrtvam kaznivih dejanj

Vir: CSD Slovenije (2021)

Ker je narava izvajanja javnih pooblastil in nalog po zakonu drugačna od dela v socialnovarstvenih storitvah, v konkretnih življenjskih situacijah pogosto prihaja do konflikta med svetovalnim delom in preventivnim poslanstvom CSD v socialnovarstvenih storitvah in represivnim odločanjem v skladu s pravili upravnega postopka v izvrševanju javnih pooblastil (Kovač, 2006, str. 323). Novejši pristopi v javni upravi, temelječi na konceptu dobrega upravljanja, to razlikovanje sicer omilijo, saj tudi v upravnem odločanju sledijo posameznim načelom, ki so dokaj blizu strokovnim izhodiščem v socialnem varstvu, kot npr. usmerjenost k soglasju, participacija uporabnikov, uravnavanje različnih interesov v spremenjeni vlogi države ipd. Tudi doktrina na področju socialnega varstva narekuje nenehno prepletanje dela v izvrševanju javnih pooblastil in izvajanja socialnovarstvenih storitev. Po drugi strani pa Sitar Surić (2016 v Rape Žiberna, 2020, str. 33) izpostavlja, da bi reorganizacija CSD, če bi želela poenotiti postopke vsebinskega dela CSD, morala težiti k odmiku od delitve strokovnega dela na javna pooblastila in storitve, saj le-ta ni več potrebna niti strokovno utemeljena, ključna za razvoj strokovnega dela pa bi bila uvedba ključnega strokovnega delavca (ang. *key worker*), ki bi z družino ali posamezniki delal na način soustvarjanja v delovnem odnosu, izhajajoč iz njihovih potreb, ne glede na to, v kakšni problemski situaciji so se znašli. Navedeni vidik ni bil izpostavljen med deklariranimi cilji reorganizacije. Glede na vsa zgoraj navedena stališča gre skupno oceniti, da je delo CSD zelo raznoliko, pri tem pa je ob upoštevanju prevladujočih argumentacij, ki se nanašajo na zakonodajni okvir dela CSD z delitvijo posameznih nalog in pristojnosti, ki potekajo vsaka po svojih pravilih in zakonitostih, v kontekstu analize njihovega delovanja treba upoštevati vsaj delitev na socialnovarstvene storitve in oblastno odločanje v upravnih postopkih.

Do septembra 2018 je na območju Slovenije delovalo 62 CSD, katerih krajevna pristojnost delovanja je bila določena z območji upravnih enot in njihovih izpostav,

oktobra 2018 pa so se v procesu reorganizacije spojili v 16 CSD. CSD so samostojni javni socialnovarstveni zavodi, ki avtonomno opravljajo različne naloge, vendar je na ravni države, skladno z Zakonom o državni upravi (ZDU-1, Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 113/05, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23), za njihovo delovanje odgovoren MDDSZ, ki usklajuje različne področne strateške in operativne aktivnosti ter pripravlja načrte za njihov razvoj, kar vključuje pripravo predlogov strateških dokumentov, resolucij, zakonov, sprejemanje podzakonskih aktov in usmerjevalnih dokumentov ter zagotavljanje različnih podpornih funkcij (Računsko sodišče, 2021, str. 9). Tako gre pri delovanju CSD za neprestano iskanje ravnovesja med strokovno utemeljenimi in politično sprejemljivimi odločitvami (Zega, 2020), med procesi odločanja na institucionalni ravni in izvrševanjem teh odločitev na instrumentalni ravni upravnega delovanja (Sever, 2021). To je bilo zaznati tudi v postopku priprave in sprejemanja ZSV-H kot ključne pravne podlage, na kateri je temeljila reorganizacija CSD. Četudi je stroka, kolikor ji je bilo to sploh omogočeno, predlagala določene rešitve, je bila v zakonodajni postopek predložena ureditev, ki je imela dovolj politične podpore za njen sprejem v državnem zboru.³² V zvezi s tem Brejc (2021, str. 78–80) poudarja, da je ravno zakonodajni postopek tipično mesto preseka politike in stroke, politični in upravni procesi pa se nujno prepletajo in med njimi ni mogoče potegniti jasne ločnice.

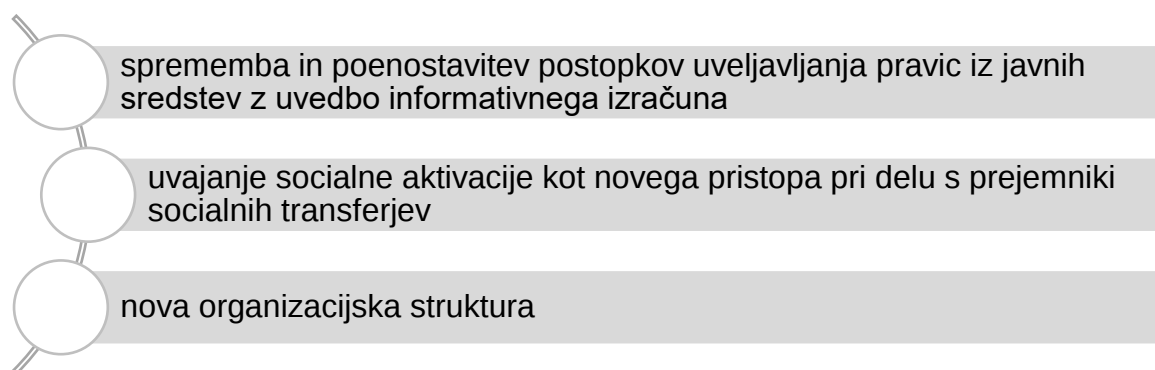
Kot izhaja iz obrazložitve predloga ZSV-H, ki ga je pripravil MDDSZ, je praksa CSD pred reorganizacijo kazala na njihovo veliko razdrobljenost in neprimerljivost po velikosti, zaradi česar je na manjših CSD primanjkovalo specialistov različnih strok, s tem pa je bilo manj možnosti interdisciplinarnega delovanja, timskega dela in manj možnosti imenovanja nevtralnih članov strokovnih komisij. Poleg tega so bili CSD zelo različno veliki, na najmanjšem CSD Metlika je po pogodbi o izvajanju dejavnosti MDDSZ financiral zaposlitev 5,69 zaposlenih, na največjem CSD Maribor pa 88,50 zaposlenih. Potrebe, s katerimi so se CSD soočali, so zahtevale nov, enovit, hiter in učinkovit sistem ukrepanja. Navedene težave naj bi odpravila reorganizacija CSD, saj bi s spojitvijo več dosedanjih CSD v nov CSD omogočila kadrovske raznolikost in različne strokovne profile. Z lokacijami enot CSD v lokalnem okolju pa bi se istočasno ohranila dostopnost do storitev in nalog za prebivalce. Z vidika makroorganizacijske strukture javne uprave je takšno ustanavljanje novih organov kompleksna situacija prilagajanja spremenjenim družbenim, gospodarskim ali drugim razmeram na podlagi političnih in organizacijskih preudarkov (Rakar, 2021, str. 295; Richter 2016). Preoblikovanje CSD naj bi potekalo v dveh fazah, v prvi je bil poudarek na organizacijskem vidiku, v drugi pa naj bi bil na vsebini in strokovnem delu, pri čemer naj bi že same organizacijske spremembe do določene mere prispevale k razvoju stroke in k približanju delovanja CSD uporabnikom. V zvezi s tem Rape Žiberna (2020,

³² Glej npr. Koalicija zbližala stališča do reorganizacije centrov za socialno delo (RTV Slovenija, MMC, 2017).

str. 32–33) kritično opozarja, da si država že več let, če ne celo desetletij, prizadeva čim bolj poenotiti delo CSD, pri tem pa spregleda, da bi bilo treba prej kot poenotiti postopke zagotoviti posameznim CSD pogoje, da bi se ti lahko dovolj hitro in na primeren način prilagajali zaznamim potrebam uporabnikov, pri tem pa sta ključnega pomena ustrezna kadrovska pokritost CSD in zagotavljanje finančnih virov.

Pri pripravi ZSV-H se je zasledovalo načela socialne države, usmerjenosti k upravičencem, enake dostopnosti, strokovnosti, interdisciplinarnosti in sodelovanja z lokalno samoupravo. Obrazložitev predloga ZSV-H opredeljuje tri med seboj povezane projekte, ki skupaj tvorijo reorganizacijo CSD, kot prikazano na sliki 1. Po mnenju MDDSZ (povzeto po MDDSZ, b. d., Reorganizacija centrov za socialno delo) naj bi bili z uvedbo informativnega izračuna upravni postopki uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, ki jih vodijo CSD, bolj pregledni, z opustitvijo obveznosti vsakoletnega obnavljanja letnih pravic pa tudi enostavnejši. Socialna aktivacija naj bi izboljšala položaj dolgotrajno brezposelnih, saj naj bi prispevala k večji socialni vključenosti in zmanjšanju tveganja revščine dolgotrajnih prejemnikov denarne socialne pomoči in dolgotrajno brezposelnih oseb. Nova organizacijska struktura CSD pa naj bi zajemala ustanovitve skupnih splošnih služb (kadrovska služba, računovodstvo idr.), službe za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev in skupne strokovne službe (interventna služba, krizni centri). Navedene službe naj bi delovale na sedežih novoustanovljenih CSD, dosedanje CSD pa naj bi delovali kot enote območnega CSD in naj bi bili enotna vstopna točka za vse pravice uporabnikov ter naj bi še naprej izvajali strokovne naloge, kot so socialnovarstvene storitve, javna pooblastila in socialnovarstveni programi. S spremembo organizacijske strukture naj bi se poenotilo delovanje CSD, izboljšala naj bi se njihova dostopnost in povečala kakovost storitev, upravni postopki pa naj bi bili poenostavljeni.

Slika 1: Medsebojno povezani projekti MDDSZ, ki skupaj tvorijo reorganizacijo CSD



Vir: lasten, prirejeno po MDDSZ (2018)

Precej drugače kot resorno ministrstvo so stanje na CSD pred reorganizacijo ter glavne težave in potrebe po spremembah ocenjevali zaposleni na CSD. Iz raziskave, ki jo je med zaposlenimi na CSD opravil Zega (2020, str. 36–37), izhaja, da je veliko težav pri delovanju CSD, ki se jih pripisuje izvedenemu procesu reorganizacije, sicer obstajalo

že pred njo, jih je pa reorganizacija bolj osvetlila. Velik obseg dela, preveč administrativnih opravil, kadrovske primanjkljaje, neenotne prakse ter premalo sredstev za izobraževanje in usposabljanje so težave, na katere se je na CSD opozarjalo že vrsto let, reorganizacija pa jih je še povečala in s tem napravila bolj vidne. Rape Žiberna (2020, str. 32) kot glavno pomanjkljivost v delovanju CSD izpostavlja kadrovske podhranjenosti, na katero se opozarja že več kot desetletje. Glede na to, da je bila reorganizacija načrtovana že vrsto let pred njeno izvedbo leta 2018 in da naj bi naslovila tudi prej omenjene težave pri delovanju CSD, so na 6. kongresu socialnega dela, ki je potekal leta 2016, zaposleni na CSD opredelili pomembne vidike poteka načrtovane reorganizacije, prikazane v tabeli 5 in analizirane glede na rezultate reorganizacije.

Raziskave izpostavljajo, da so bili pomisleki zaposlenih na CSD, izraženi na dveh kongresih socialnega dela (prvi že leta 2013 in zgoraj omenjeni leta 2016) in posredovani na MDDSZ, spregledani, zaposleni kot ključni deležniki te reforme pa se ob tem niso počutili niti nagovorjene niti slišane (Žnidar idr., 2020, str. 148). Največja past reorganizacij so ravno ljudje, saj so vajeni delati na ustaljeni način, reorganizacija pa nam to onemogoča, saj od nas zahteva, da se opravil začnemo lotevati drugače (Kranjc Pavlica, 2013), zato bi bilo že v procesu načrtovanja reorganizacije CSD vanj v čim večji možni meri nujno vključiti zaposlene kot ključne deležnike te reforme.

Tabela 5: Izpostavljeni vidiki reorganizacije na kongresu socialnega dela in ocenjeni rezultati

Izpostavljeni vidiki na 6. kongresu CSD (2016)	Rezultati reorganizacije CSD (2018–)
- namen, cilje in izvedbo reorganizacije je treba opredeliti iz perspektive zaposlenih in uporabnikov	- namen in cilji usklajeni s potrebami zaposlenih in uporabnikov zgoj na deklaratorni ravni, ni implementacije
- raziskati in analizirati obstoječe primere dobre organiziranosti CSD	- predhodne analize niso bile opravljene
- pilotni preizkus novih organizacijskih oblik in metod strokovnega dela	- pilotni preizkus ni bil opravljen
- zmanjševanje administrativnih opravil in povečanje deleža strokovnega dela	- več administrativnih opravil, cilj ni dosežen
- večja vpetost v skupnost, več terenskega in skupnostnega dela	- delež terenskega dela se je ob povečanju drugih nalog še zmanjšal
- več kadra in vseživljenjsko učenje na CSD	- dodaten kader le za izvajanje splošnih in ne strokovnih nalog
- delitev nalog med različnimi kadri in vpeljava ključnega delavca	- deklarirani multidisciplinarni timi v praksi ne delujejo, ni ključnega delavca
- dialog med ključnimi deležniki	- pomanjkljivo vključevanje, zgoj formalno, brez upoštevanja predlogov
- spremembe »od spodaj navzgor«	- spremembe »od zgoraj navzdol«

Vir: lasten, prirejeno po Rihter in Šugman Bohinc (2016, str. 2015)

Glede na dinamiko temeljnih družbenih podsistemov in hitro spreminjajočih se potreb posameznikov so spremembe v delovanju CSD nujne in s tega vidika je bila reorganizacija njihovega dela potrebna. V postopku reorganizacije, že v njegovih začetnih fazah analiziranja obstoječega stanja ter opredelitve ciljev in postopkov za njihovo dosego, pa je prišlo do številnih pomanjkljivosti, ki so bile v pretežni meri rezultat nezadostnega vključevanja in upoštevanja predlogov stroke. Vse to je imelo za rezultat nedoseganje zastavljenih ciljev reorganizacije.

3.2 CILJI IN NAMEN REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO – MED DEKLARIRANIM IN DEJANSKIM

Kot izpostavlja Rakar (2021, str. 297), je eden od številnih paradoksov javne uprave ta, da se, čeprav ima javnost javno upravo večinoma za neučinkovito, oblastne strukture nenehno ukvarjajo z njenimi reformami, pri tem pa v reorganizacijah pogosto vidijo glavni del vsebinskih reform upravnega delovanja in ne zgolj enega od njenih elementov. To je mogoče ugotoviti tudi v primeru reorganizacije CSD, saj je bil eden od javno deklariranih ciljev te reforme sprememba organizacijske strukture, ki naj bi že sama po sebi prispevala k spremembam vsebinskega dela na CSD, doslej izvedene raziskave, izhajajoče iz različnih disciplin,³³ pa vsebinskih sprememb pri delu kot posledic reorganizacije ne zaznavajo. Omenjene raziskave sicer zajemajo temeljne vidike načrtovanja in izvedbe reorganizacije ter posledično izpostavljajo bistvene težave oz. nezadovoljive rezultate te reforme, vendar se večinoma nanašajo le na posamezne vidike (npr. finančno poslovanje, strokovno delo, management znanja idr.), kar skuša odpraviti pričujoča disertacija z multidisciplinarno obravnavo tematike, tako teoretsko kot tudi metodološko. Ključna pri tem je analiza dejansko doseženih ciljev glede na javno deklarirane. Na sliki 2 so prikazani cilji reorganizacije CSD, kot jih je pred njeno izvedbo opredelil MDDSZ, ob njih pa načela kakovosti za njihovo doseganje.

Skupni imenovalec doslej izvedenih raziskav o uspešnosti reorganizacije CSD je, da reorganizacija ni prinesla načrtovanih rezultatov. Radovan (2020, str. 60) tako ugotavlja, da se je z reorganizacijo dosegla zgolj centralizacija vodenja in upravljanja, v strokovnem smislu pa ta reforma ni prinesla nobenega napredka. Žnidar idr. (2020, str. 159) izpostavljajo pogloblitve izzive, ki tudi po izvedeni reorganizaciji ostajajo odprti, večina se jih nanaša na zagotavljanje pogojev s strani MDDSZ (premalo informiranja, premalo vključevanja v načrtovanje in izvedbo sprememb, premalo kadra), različne ravni vodenja, ki otežujejo stik zaposlenih z vodstvom, preobremenjenost zaposlenih in povečanje administrativnega dela ter premalo razvoja strokovnega dela.

³³ Colnar, 2020; Jovanović Zupanc, 2021; Radovan, 2020; Rape Žiberna idr., 2019; Rape Žiberna idr., 2020; Zega, 2020; Židanek, 2020; Žnidar idr., 2020.

Slika 2: Javno deklarirani cilji reorganizacije CSD z načeli kakovosti



Vir: lasten, prirejeno po MDDSZ (2018)

Podobno tudi Rape Žiberna idr. (2020, str. 10–15) z vidika rezultatov obravnavane reforme kot pglavitne težave izpostavljajo: (i) birokratizacijo in formalizacijo vsebinskega dela; (ii) neuspešno racionalizacijo oziroma nedoseganje ekonomskih ciljev reorganizacije; (iii) nezadostno avtonomijo stroke in družbene odgovornosti; (iv) kadrovska podhranjenost in izgorevanje zaposlenih. Glede na navedeno gre oceniti, da zgolj organizacijske spremembe, ki so bile predvidene in tudi udejanjene v procesu reorganizacije, same po sebi še niso zagotovile potrebnih sprememb v vsebinskem in strokovnem delu CSD. K temu je dodatno pripomogla že dlje časa izpostavljena kadrovska podhranjenost, zaradi katere se je preveč zaposlenih po reorganizaciji osredotočalo na nova organizacijska in administrativna opravila in postopke in premalo na vsebino dela in strokovni razvoj CSD.

Zega (2020, str. 48–50) nadalje ugotavlja, da je vpliv reorganizacije na delo zaposlenih sicer težko objektivno meriti, saj je vpliv na različna vsebinska področja dela različen, pa vendar kot ključne probleme tudi po reorganizaciji izpostavlja kadrovska

podhranjenost, povečanje birokracije (predvsem v povezavi z uvedbo dokumentarne rešitve Krpan), hierarhično strukturo zavodov, pomanjkanje sredstev za izobraževanje in usposabljanje,³⁴ fluktuacijo zaposlenih in pomanjkanje ustrezno usposobljenega kadra, pomanjkanje pripravništev, izgorevanje, stres in jezo zaposlenih. Ministrstvo je z izvedbo reorganizacije izvedlo centralizacijo vodenja in organizacijsko spremembo delovanja CSD, ki ni imela vpliva na vsebinsko delo CSD oziroma je bil ta vpliv kvečjemu prej negativen. MDDSZ je sicer navajal, da bodo organizacijske spremembe vplivale tudi na olajšanje in izboljšanje vsebine dela CSD (glej obrazložitev predloga ZSV-H), vendar doslej opravljene raziskave več avtorjev³⁵ kažejo, da temu v praksi ni tako. To gre najverjetneje pripisati slabo načrtovani reformi, ki ni izhajala iz predhodno opravljenih analiz, pač pa v veliki meri le iz medijsko izpostavljenih težav pri delu CSD takratnega časa. Manko predhodnih analiz stanja bi se dalo do določene mere omiliti z zagotavljanjem participacije zaposlenih in uporabnikov v kasnejših fazah reforme, vendar tudi ta ni bila zagotovljena v zadostni meri, zato se ti deležniki z reorganizacijo CSD danes ne poistovetijo.

Reorganizacija kljub sloganu »Na teren, bližje k ljudem!« terenskega dela ni izboljšala, pač pa ga je zaradi različnih birokratskih ovir še otežila. Tudi Colnar (2020, str. 206 in nasl.) v svoji raziskavi ugotavlja, da reorganizacija ni dosegla zastavljenih ciljev, predvsem ne v smislu zagotoviti več časa za neposredno delo z uporabniki, ter da zaposleni z njenimi rezultati niso zadovoljni – če so ob njeni napovedi zaposlene prevečali občutki strahu in negotovosti, pa so po njeni izvedbi predvsem razočarani. Čeprav je bil eden od javno deklariranih ciljev reorganizacije tudi povečanje učinkovitosti rabe virov in racionalizacija poslovanja, pa Radovan (2020, str. 60) na podlagi analize računovodskih izkazov prejšnjih CSD za leto 2017 in novoustanovljenih za leto 2019 ugotavlja, da ne prihaja do bistvenih razlik v finančnem poslovanju CSD kot javnih zavodov pred in po reorganizaciji.

Kot sicer redke pozitivne rezultate reorganizacije zaposleni vidijo prenos odločanja o pravicah iz javnih sredstev na Službe ZUPJS ter prenos administrativnih in poslovnih nalog na sedež novoustanovljenih zavodov, prav tako pa tudi boljše povezovanje strokovnih delavcev iz različnih enot, ki delajo na istih vsebinskih področjih, kar lahko vodi do izboljšanja strokovnega dela (Žnidar idr., 2020, str. 153). Tudi Sladojević (2021) ugotavlja, da so zaposleni po reorganizaciji zadovoljni z vidiki, ki se nanašajo na sodelovanje s sodelavci. Jovanović Zupanc (2021) kot najbolj pozitivne izpostavlja Aktivne, na katerih se izpostavi težave pri delu in kjer se na podlagi opravljene diskusije nato vzpostavlja enotna praksa, skupna sestajanja in notranja usposabljanja. Razen omenjenega pa reorganizacija ni naslovila drugih področij ravnanja z ljudmi, ki bi bila

³⁴ V doktorskem delu izraz »izobraževanje« predstavlja pridobivanje novih stopenj izobrazbe v formalnem procesu izobraževanja, izraz »usposabljanje« pa pomeni pridobivanje novih znanj in veščin pri in ob delu.

³⁵ Colnar, 2020; Jovanović Zupanc, 2021; Radovan, 2020; Rape Žiberna idr., 2019; Rape Žiberna idr., 2020; Zega, 2020; Židanek, 2020; Žnidar idr., 2020.

bistvenega pomena za uspeh te reforme, kot so socialni (npr. medosebni odnosi, komuniciranje ipd.) ali psihološki (npr. osebna drža, vrline, motiviranost, zavzetost, ponos ipd.) vidiki vedenja in ravnanja z ljudmi v organizaciji (Kozjek, 2021, str. 150), prav tako ni zajela ravnanja s spremembami znotraj samih CSD na mikro ravni (Kuipers idr., 2014). Javna uprava kot kompleksen družbeni sistem namreč poleg svojih nalog, prava, upravnih postopkov in organizacije zajema tudi ljudi v upravi, ti vidiki pa so med seboj tesno povezani in vplivajo eden na drugega (Rakar, 2021, str. 300), zato jih je treba v kontekstu reformiranja posameznega področja obravnavati celostno, sinergično in medsebojno soodvisno. Ob upoštevanju navedenih analiz in virov gre tako zaključiti, da je pri reformiranju nalog in pristojnosti CSD kot tistega izvajalca na področju socialnega varstva, ki naslavlja najboljčutljivejše vidike življenja posameznikov, ključnega pomena osredotočanje na potrebe in pričakovanja ljudi. Pri tem gre tako za zaposlene na CSD kot tudi za uporabnike CSD, zato naj bi tudi odločevalci v procesih oblikovanja socialnih javnih politik, tako predstavniki resornega ministrstva kot tudi management na različnih ravneh na CSD, pri svojem delu upoštevali spoznanja učinkovitega in asertivnega ravnanja z ljudmi.

Glede na intenzivnost in strukturnost te reforme pomembne ugotovitve v zvezi z rezultati reorganizacije izhajajo tudi iz Revizijskega poročila Računskega sodišča RS (2021), ki se je sicer primarno nanašalo na revizijo zagotavljanja informacijske podpore delovanju CSD. Kljub samostojnosti pri poslovanju so CSD glede informacijskih rešitev v veliki meri odvisni od MDDSZ in Ministrstva za javno upravo (MJU), zato je bil cilj revizije preveriti, ali je bil MDDSZ v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2019 učinkovit pri zagotavljanju informacijske podpore CSD. Računsko sodišče (2011, str. 5) v zvezi s tem generalno ugotavlja, da pri tem, ko je MDDSZ leta 2018 pristopil k reorganizaciji CSD, ni uporabil strukturiranega projektnega pristopa, zato ni vnaprej predvidel vseh posledic reorganizacije na informacijsko podporo CSD in tudi ne vseh stroškov v zvezi s tem, prav tako pa z vidika informacijske podpore delovanja CSD z reorganizacijo ni dosegel predvidenih ciljev. CSD pri svojem delovanju sicer uporabljajo številne informacijske rešitve MDDSZ, delno tudi MJU, pa vendar na njihovo delo najbolj vpliva vpeljava dokumentarne rešitve Krpan, ki jo upravlja in financira MJU.

Sistem Krpan je bil na CSD uveden leta 2019 v okviru projekta reorganizacije po odločitvi MDDSZ, pri čemer naj bi bil posebej prilagojen za delo na CSD (Računsko sodišče, 2021, str. 28). Da temu v praksi ni tako, izpostavlja raziskava Colnarja (2020, str. 160–161), ki ugotavlja, da bi moral biti Krpan bolj prilagojen nalogam, zahtevam in kontekstu dela CSD, prav tako pa bi morali biti z njim povezani ostali informacijski sistemi, ki jih uporabljajo CSD. Po drugi strani pa omenjena raziskava tudi ugotavlja, da bi ob ustreznih prilagoditvah ta dokumentarna rešitev dolgoročno lahko prispevala k izboljšanju delovanja CSD v smislu elektronskega poslovanja. Ključne pomanjkljivosti, ki jih je Računsko sodišče ugotovilo pri zagotavljanju informacijske podpore MDDSZ pri delovanju CSD, so prikazane v tabeli 6. Umeščene so v širši

kontekst neizkoriščenega reformnega potenciala slovenske javne uprave, predvsem z vidika medsektorsko neusklajenih politik in pomanjkljivih strateških usmeritev države.

Tabela 6: Ugotovitve Računskega sodišča pri zagotavljanju informacijske podpore, ki jo izvaja MDDSZ, in sistemski vidik ugotovitev

Pomanjkljivosti delovanja MDDSZ	Sistemski kontekst slovenske JU
- ni pripravil strateških in letnih načrtov - ni oblikoval strateške, usmerjevalne in nadzorne skupine - ni zagotovil pregledne porabne javnih sredstev, saj ne zbira vseh podatkov o zneskih pravic iz javnih sredstev³⁶ - pri nekaterih predlogih sprememb zakonov ni predvidel finančnih posledic - ni uvedel postopkov spremljanja zadovoljstva uporabnikov CSD - odločbe, izdane avtomatsko v sistemu ISCSD, so vsebovale vsebinske napake in nedoslednosti, bile so slogovno neustrezne, obrazložitve odločb so bile kontradiktorne in težko razumljive - ni izvedel funkcionalne analize rešitve Krpan z namenom optimizacije - rešitev Krpan ni bila prilagojena delu CSD, kar povzroča administrativna bremena - ni uporabil strukturirane metodologije vodenja projektov in ni sistematično pristopil k velikim projektom - za izvedbo reorganizacije CSD ni vzpostavil projektne organizacije z merljivimi cilji, projektnim načrtom, časovnico, spremljanjem projekta - ni oblikoval meril za spremljanje doseganja ciljev reorganizacije in ni analiziral njenih dejanskih učinkov - motnje v sistemu ISCSD in Krpan so oteževale delo zaposlenih na CSD, namesto da bi jim bilo omogočeno več časa za strokovne naloge	- pomanjkljivo strateško načrtovanje, neusklajenost javnih politik - nezadostno evalviranje učinkov javnih politik - slaba medsektorska in mednivojska preglednost - pomanjkljivo strateško in sistemsko načrtovanje - mednivojska neusklajenost - neusklajenost tehničnih rešitev z zakonskimi zahtevami - pomanjkanje analiz in evalvacij pri oblikovanju javnih politik - mednivojska in medsektorska neusklajenost - neustreznost sistemskih pristopov pri načrtovanju in izvedbi projektov - pomanjkljivi projektni pristopi in strategije - slabo načrtovanje in pomanjkljive evalvacije projektov - mednivojska in medsektorska usklajenost, pristop od zgoraj navzdol

Vir: lasten, prirejeno po Računsko sodišče (2021, str. 33–66)

Računsko sodišče je po opravljeni reviziji izreklo mnenje, da je bil MDDSZ v revidiranem obdobju pri zagotavljanju informacijske podpore CSD *delno učinkovit*. Po posameznih vidikih delovanja pa je bil delno učinkovit pri: zagotavljanju pomoči

³⁶ S tem pa ne sledi usmeritvam Strategije razvoja javne uprave 2015–2020, ki zahteva odgovorno, odprto in transparentno delovanje javne uprave, kar vključuje tudi pregled nad porabo javnih sredstev, za katera so zadolžena resorna ministrstva.

uporabnikom informacijskih rešitev, zagotavljanju informacijske varnosti CSD in pri upravljanju sodelovanja z zunanjimi izvajalci storitev informacijske podpore CSD in zunanjimi dobavitelji. Neučinkovit pa je MDDSZ bil pri: strateškem načrtovanju in upravljanju informacijske podpore delovanju CSD, učinkovitosti delovanja informacijske podpore ter pri zagotavljanju zasnove in uvedbe novih ter nadgradnje obstoječih informacijskih rešitev in tehnološke infrastrukture CSD (Računsko sodišče, 2021, str. 70–72).

Navedene ugotovitve, ki v zvezi z reorganizacijo CSD izpostavljajo predvsem težave pri strateškem načrtovanju na državni ravni in medsektorski neusklajenosti ter neustrezni povezanosti ravni oblikovanja in implementacije socialnih politik, potrjujejo, kot izpostavljajo Haček idr. (2016 v Evropska komisija, 2018: Slovenia), da je institucionalna reformna zmogljivost v Sloveniji relativno nizka, saj ne obstaja osrednja enota v vladi, katere naloga bi bila strateško načrtovanje javnih politik, prav tako so relativno slabo razvite zmogljivosti koordiniranja nalog in pristojnosti med posameznimi ministrstvi. Da je uvedba enotnega koordinacijskega telesa v slovenski državi upravi ključnega pomena za zagotovitev sistemsko usklajenih rešitev, izpostavlja tudi Pečarič (2019), saj v nasprotnem primeru ni moč zagotoviti vsebinsko, časovno in finančno optimalnih rešitev pri oblikovanju javnih politik. To se na primeru reorganizacije CSD odraža tudi v tem, da od izvedene organizacijske spremembe dalje ni nobenega govora o strokovni prenovi, specializaciji dela, zmanjšanju administrativnih bremen, več interdisciplinarnosti in zagotavljanju več časa in prostora za delo z uporabniki, vključno s terenskim delom, pri izvajanju nalog CSD, ki naj bi jih prinesla druga faza reorganizacije (Radovan, 2020, str. 61).

Kot poudarja Kranjc Pavlica (2013), bi reorganizacija kot kontinuiran proces morala potekati z roko v roki s spreminjanjem vizije, ciljev in strategije organizacije, česar pa v primeru reorganiziranih CSD ni zaslediti. Tudi Sladojević (2021) izpostavlja, da bi se zadovoljstvo zaposlenih pri delu bistveno izboljšalo, če bi se proces reorganizacije CSD nadaljeval in zajel tudi vsebinske vidike njihovega delovanja. Glede na navedena vira gre oceniti, da tudi z vidika organizacijske teorije proces reorganizacije CSD ni potekal optimalno, saj ni zajel vseh bistvenih vidikov delovanja teh organizacij, katerih ključni deležnik so zaposleni. Tako se zaposleni še danes, po dobrih štirih letih od izvedbe reforme, z novoustanovljenimi CSD slabo identificirajo in ne poznajo njihove vizije in ciljev ter strategije delovanja, čeprav naj bi le-te oblikovali vsi zaposleni skupaj kot njihovo skupno vodilo pri delu.

Glede na vse v tem podpoglavju analizirane vire in empirične raziskave gre zaključiti, da se v procesu reorganizacije CSD poleg neoptimalnih tehnoloških in organizacijskih rešitev kot ključen problem kaže nezadostna vključenost zaposlenih v njeno načrtovanje in izvedbo. Pomanjkljivo participacijo zaposlenih gre po vsej verjetnosti pripisati temu, kot ugotavlja tudi Stare (2021, str. 245–255), da v slovenski javni upravi še niso razviti vsi elementi ravnanja z ljudmi, pri tem pa spet umanjka prav strateški

pogled in odnos do ravnanja z ljudmi, ki bi dolgoročno vplival na ustvarjanje spodbudnega okolja, ki bi zaposlenim omogočalo, da kar najbolje uresničijo svoje potencialne, s tem pa prispevajo tako k lastnemu strokovnemu in osebnemu razvoju kot tudi k razvoju slovenske javne uprave. Tudi teorija ravnanja s spremembami izpostavlja, da v so v javnem sektorju spremembe običajno vzpostavljene na makroravni, njihov glavni načrtovalec so politični akterji, manjka pa mikro pristop, ki zajema ravnanje s spremembami v samih organizacijah (Kuipers idr., 2014). Ta vidik pri oblikovanju ciljev reorganizacije CSD ni bil v ospredju, saj se je reforma primarno osredotočala na spremembo organizacijske strukture in avtomatizacijo upravnih postopkov odločanja o pravicah iz javnih sredstev. Pri analizi rezultatov reorganizacije CSD je tako mogoče to pomanjkanje celostnega pristopa, ki mora pri reformiranju zajeti vse procese, tako organizacijske, tehnološke kot tudi človeški potencial, v konkretnem primeru zaposlene in uporabnike CSD, izpostaviti kot razlog za nezadovoljive rezultate reorganizacije.

3.3 OVREDNOTENJE POTEKA REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO Z VIDIKA SOUDELEŽBE DELEŽNIKOV

Participativni vidiki reform zagotavljajo neposredno udeležbo državljanov pri razpravi o javnih politikah, načrtu in izvedbi reformnih programov ter končne evalvacije, s tem pa vodijo k večji uspešnosti in učinkovitosti reform, gospodarni rabi javnih sredstev, večji transparentnosti oblasti in, kar je najpomembnejše, storitvam po meri uporabnikov (Sangita, 2002, str. 338–339). Bolj kot se storitve reformiranih subjektov nanašajo na osebna stanja, razmerja in razmere posameznikov, v katerih ti živijo, pomembnejša je njihova participacija. Ker te vidike širokega spektra posameznikov naslavlja naloge v izvajanju CSD, je pri reformah njihovega delovanja ključno zagotoviti sodelovanje javnosti v vseh fazah reformnega procesa. Pri tem je treba ločiti dve skupini javnosti, prva je splošna javnost, ki sodeluje pri javnem upravljanju na podlagi demokratičnih načel sodobnih oblasti, druga skupina pa so uporabniki reform. To so deležniki reform, posamezniki ali skupine, ki so neposredno vključeni v določeno področje in imajo reforme neposreden ali posreden vpliv na njihovo delo. S tem, ko imajo možnost biti vključeni in vplivati na strateške odločitve, prispevajo k uspešnemu oblikovanju in izvedbi reform (prav tam, str. 340). Ti dve skupini se zaradi širokega polja pristojnosti CSD, katerih uporabnik bi potencialno lahko bil kdorkoli, v veliki meri prekrivata.

Za razliko od modela lastništva (ang. *shareholder model*), ki na prvo mesto postavlja le interes ene udeležene strani (lastnikov) in se reševanja družbenih izzivov loteva individualistično, pa se model deležnikov (ang. *stakeholder model*) osredotoča na kolektivistično reševanje problemov družbe, pri tem pa je za uspeh ključno priznanje določenega odnosa med posameznimi deležniki, njihovih interesov, aktivnega vključevanja in uravnoteževanja interesov, potreb, želja in zahtev vseh udeleženi (Tomažević, 2011, str. 49–50). Na tem modelu temelječe organizacije niso

strukturirane hierarhično, pač pa gre za poslanstvu njihovega delovanja prilagojene fleksibilne in stroškovno učinkovite hibridne organizacije (Vretenar, 2022). Predvsem za organizacije javnega sektorja je ključno, da znajo prepoznati potrebe in pričakovanja vseh njenih deležnikov, saj sicer obstaja velika verjetnost, da ti deležniki delovanja organizacije ne bodo sprejemali (Riege in Lindsay, 2006). Konkretno za področje socialnega varstva pa Verdeyen idr. (2004) predlagajo delovanje po socialnem modelu deležnikov (ang. *social stakeholder model*), ki legitimnost delovanja socialnih politik in institucij na tem področju vidi v procesu širokega sodelovanja vseh deležnikov, ob upoštevanju ciljev in strateških usmeritev organizacije, pri čemer legitimnost delovanja izhaja iz smotrne porabe sredstev, ustreznem organizacijskem vedenju in delovanju v skladu s poslanstvom socialnovarstvenih organizacij. Ta model je neposredno uporabljen tudi za reorganizacijo CSD, saj zagotavlja medsektorsko usklajeno delovanje na institucionalni ravni oblikovanja reformnih politik, za katere so pristojna različna ministrstva, prav tako pa omogoča nemoteno izvrševanje ciljev teh politik pri delovanju CSD, ki je v skladu s potrebami njihovih zaposlenih in uporabnikov storitev. Rezultati reform tako niso zgolj usklajeni upoštevaje različne ravni javnega upravljanja, pač pa tudi legitimni in s tem sprejemljivi za vse deležnike, ki jih reforma naslavlja (Pečarič, 2019).

Javni uslužbenci, zaposleni na CSD, so ključni za doseganje ciljev CSD, zato je treba zagotoviti tudi povezanost njihovih osebnih ciljev s cilji organizacije (Kozjek, 2021, str. 150), kar je mogoče le z zagotavljanjem njihove zadostne udeležbe v vseh procesih reorganizacije. Tako se zaposlenih kot ključnih deležnikov te reforme ne obravnava le kot virov doseganja ciljev organizacije, pač pa celovito, z vsemi njihovimi potrebami in potenciali (Stare, 2021, str. 245). Ob upoštevanju navedenega gre ugotoviti, da način participacije, ki ga je s posveti in sestanki z direktorji CSD v procesu reorganizacije zagotavljalo resorno ministrstvo, ni bil ustrezen, saj ni v zadostni meri zagotovil prehajanja pobud in idej »od spodaj navzgor«, čeprav bi to moral zagotavljati tudi management CSD, kot izpostavlja teorija (Schmidt idr., 2017). Ravno zaposleni, ki neposredno delajo z uporabniki in poznajo tudi njihove potrebe, bi lahko prispevali k oblikovanju takšnih ciljev reforme, ki bi poleg potreb zaposlenih na CSD naslovili tudi potrebe uporabnikov. S tem pa bi bilo zaposlenim omogočeno uresničevanje tako lastnega poslanstva pri delu z ljudmi kot tudi poslanstva in ciljev organizacij, v katerih so zaposleni, kar bi posledično prispevalo k boljši identifikaciji z novoustanovljenimi organizacijami, njihovimi vrednotami, poslanstvom, vizijo in cilji.

Kot ugotavlja Zega (2020), zaposleni na CSD med procesom reorganizacije CSD v razprave o načrtovanih učinkih te reforme niso bili zadostno vključeni, komunikacija MDDSZ v zvezi z načrtovanim potekom in cilji reorganizacije pa je bila pretežno enosmerna. Tudi raziskava, ki so jo opravili Rape Žiberna idr. (2019, str. 149), izpostavlja, da zaposleni odgovorov na zastavljena vprašanja v času reorganizacije niso dobili, saj so bila sporočila MDDSZ splošna in niso dajala ustreznih pojasnil, to pa

je pri zaposlenih vzbudilo občutke neslišnosti. Reorganizacija naj bi bila vodena in izvedena »od zgoraj navzdol«, po vnaprej pripravljenem scenariju, brez neposrednega dialoga z zaposlenimi, pri čemer so javne predstavitve MDDSZ služile zgolj videzu javne razprave in medijskemu nastopu predstavnikov MDDSZ, ne pa aktivnemu preučevanju strokovnih predlogov zaposlenih (Zega, 2020). Tudi raziskava, ki jo je izvedla Radovan (2020, str. 56), opozarja, da v strokovnih analizah, na podlagi katerih je bil pripravljen načrt reorganizacije, predstavniki stroke niso bili zadostno vključeni in zato načrt reorganizacije ne vključuje njihovih rešitev. Posledično zaposleni menijo, da je bila reorganizacija narejena na hitro, ni bila dovolj dobro pripravljena, ni bilo opravljenih predhodnih analiz, kar je ob samem začetku delovanja povzročalo zmedo, novoustanovljeni zavodi niso imeli ne svetov zavodov ne strokovnih svetov ne sprejetih statuten (Žnidar idr., 2020, str. 154). S tem, ko MDDSZ ni zagotovil ustrezne aktivne udeležbe vsem deležnikom v reformnem procesu, tudi ni uravnaval vseh različnih potreb, želja in pričakovanj. Ravno zagotavljanje ravnovesja med odnosi vseh udeležencev in usklajenost njihovih interesov je, kot izpostavlja Kotler (1996, v Tomaževič, 2011, str. 55), ključno, da ne prihaja do nekonstruktivnih konfliktnih odnosov, ki izhajajo tudi iz zgoraj navedenih raziskav o reorganizaciji CSD.

Kot ugotavljajo Cotton idr. (1988), je participacija zaposlenih v organizaciji multidimenzionalen pojav, ki lahko poteka v številnih oblikah, lahko je bolj ali manj formalna, bolj ali manj neposredna, ima večji ali manjši vpliv ter zajema krajše ali daljše časovno obdobje. Participacija zaposlenih je predvsem v velikih organizacijah, kot so glede na število zaposlenih in organizacijske procese v njih tudi reorganizirani CSD, ključnega pomena za opolnomočenje zaposlenih in njihovo avtonomnost pri delu, takšni zaposleni pa so ključni za prenos znanja in izkušenj ter za razvoj strokovnosti organizacije (Huq, 2017, str. 7). Participacija zaposlenih pri odločitvah, ki se tičejo njihovega dela, pozitivno vpliva na uspešnost organizacije in zadovoljstvo zaposlenih pri delu (Cotton idr., 1988, str. 16). S tem ko organizacija omogoči zaposlenim več participacije, pa se posledično poveča tudi njihovo zadovoljstvo pri delu, pri čemer povečanje participacije ne vpliva negativno na ostale elemente zadovoljstva pri delu, vključno s tistimi, ki sodijo v individualno sfero zaposlenih (Pacheco in Webber, 2014, str. 187, 193). Sploh v organizacijah, katerih delo je osredotočeno na uporabnike, je pomembno, da zaposleni predlagajo rešitve, saj se vsakodnevno srečujejo z njihovimi težavami (Huq, 2017, str. 8). Z upoštevanjem njihovih predlogov pa bodo zaposleni tudi bolj motivirani za spremembe in drugačen način dela (Kranjc Pavlica, 2013). Ob upoštevanju navedenega gre poudariti, da je v primeru reorganizacije CSD poleg participacije zaposlenih na ravni organizacije le-to v sistemu tradicionalne, na vladavini prava temelječe neo-weberjanske uprave treba zagotoviti tudi v reformnih procesih na sistemski ravni, ob upoštevanju teh danosti. To je z vidika zagovorništva uporabnikov pomembno tudi zaradi oblikovanja optimalnih rešitev socialnih politik. Posledično zaradi družbene vloge CSD v sistemu socialnega varstva neformalne oblike participacije ne morejo biti vedno učinkovite, pač pa je postopke in načine sodelovanja

deležnikov treba urediti formalno in na zakonodajni ravni ob upoštevanju načel dobrega upravljanja ter odprte in sodelovalne uprave.

Nezadostno vključevanje v proces reorganizacije in nepoznavanje pomena vloge zaposlenih CSD kot enega ključnih deležnikov te reforme je sicer odraz širšega in sistemsko neurejenega pristopa k razvoju in skrbi za zaposlene v slovenskem javnem sektorju. Kot ugotavlja Kozjek (2021, str. 148), namreč vlogi javnih uslužbencev v Sloveniji tako v praksi kot v normativnih in zakonodajnih ureditvah ni namenjene večje pozornosti, pri tem pa tudi Zakon o javnih uslužbencih (ZJU, Uradni list RS, št. 56/02, 110/02 – ZDT-B, 2/04 – ZDSS-1, 23/05, 35/05, 62/05 – odl. US, 75/05 – odl. US, 113/05, 32/06, 68/06 – ZSPJS-F, 131/06 – odl. US, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPVE in 202/21 – odl. US, 3/22 – ZDeb) očitno ne temelji na pomenu in pomembnosti osebne vključenosti javnih uslužbencev pri doseganju ciljev organizacije, strateških razvojnih ciljev, participacije pri spremembah in ustvarjanju kulture inovacij v organizacijah javnega sektorja. Podobno tudi Stare (2021, str. 236) izpostavlja, da je v slovenskem prostoru za formalne vidike dela javnih uslužbencev sicer poskrbljeno, je pa dano premalo poudarka vlogam zaposlenih v javnem sektorju, strateškemu načrtovanju in razvoju ključnih zaposlenih, premalo je osredotočenosti na ustvarjanje pozitivne podobe v javnosti, razvojne naravnosti, premalo se posveča vodjem in vodenju, kakovosti delovnih odnosov, kompetencam in potencialom, nagrajevanju, prenosu znanja, etičnim dilemam idr. Kot izpostavlja teorija (Schmidt idr., 2017), navedeni izzivi niso zgolj stvar urejanja reformnih politik, pač pa tudi ravnanja s spremembami v samih organizacijah, pri čemer je ključna vloga managementa, ki se mora osredotočati tako na vsebino kot tudi postopke uvajanja sprememb v organizacije javnega sektorja. V kontekstu modelov javnega upravljanja zgoraj navedene ugotovitve slovenske javne uslužbenice postavljajo v vlogo legalistov in ekspertov kot braniteljev javnega interesa. Gre za vidike tradicionalnega weberjanskega modela, ki ne omogoča naprednejše vloge javnih uslužbencev ob upoštevanju načel dobrega upravljanja. Ta se ob upoštevanju zakonodajnih, managerskih in socioloških vidikov udejanja predvsem v približevanju potrebam uporabnikov in sklepanju partnerstev z njimi ob hkratnem varstvu javnega interesa. V socialnem varstvu je to še toliko bolj izrazito, saj sta zagotavljanje dostopnosti in soglasnega urejanja razmerij z uporabniki ter varstvo ogroženih skupin prebivalstva že sama po sebi v javnem interesu.

Pomanjkljiva participacija je v kontekstu delovanja CSD v slovenski ureditvi in njihove reorganizacije problematična vsaj z dveh vidikov. Prvič, učinkovitost upravnih reform je po analizah (npr. po Sangita, 2002) odvisna od sposobnosti oblasti predstaviti strateške reforme s perspektive vizije (bodočih potreb) države, reformni procesi pa morajo potekati v zagotavljanju participacije širokega spektra družbe in v učinkovitem komuniciranju z deležniki reform glede samih reform, reformnega procesa in končnih učinkov reform. Razloge za neučinkovitost reorganizacije CSD je torej iskati v

neustrezni participaciji deležnikov v širšem smislu, ki zajema tako sistemsko raven strateškega načrtovanja javnih politik kot tudi soudeležbo posameznikov in zainteresirane laične in strokovne javnosti pri oblikovanju in implementaciji rešitev te reforme v institucionalnem in širšem družbenem okolju. Drugič, participacija uporabnikov CSD in zaposlenih v zasledovanju načel dobrega upravljanja je ključnega pomena pri delu CSD, saj pri tem sledi hkrati učinkovitosti in demokratični ureditvi razmerij, s tem pa prispeva k sodobnemu upravnemu delovanju in uresničevanju ustavnega načela socialne države, ki se pri delu CSD odraža predvsem v varstvu dostojanstva posameznikov, družin in skupin prebivalstva. Ranchordás (2021) ta vidik razume kot empatijo odločevalcev v odnosu do državljanov in ima za rezultat sprejemanje uravnoteženih in razumnih upravnih rešitev.

3.4 UPRAVNI POSTOPEK KOT MEHANIZEM DOSEGANJA CILJEV REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO

Odločanje o tem, katere reforme izvesti in na kakšen način jih izvesti, katera sredstva pri tem uporabiti in katere cilje zasledovati, je vprašanje javnega interesa – tega, kaj posamezna družba potrebuje. Tako je bila tudi odločitev o reorganizaciji CSD sprejeta v kompleksnem procesu javnega upravljanja, ki je potekal v več fazah in na več ravneh, od institucionalne ravni določanja ciljev javnih politik, povezanih z reorganizacijo, prek instrumentalne ravni odločanja o konkretnih strokovnih vprašanjih in izvedbi odločitev za doseganje postavljenih ciljev te reforme do končne tehnične ravni ustvarjanja neposrednih rezultatov reorganizacije, po kibernetiko-informacijskem vidiku krožne povezanosti vseh faz pa naj bi sledila še faza podajanja povratnih informacij do najvišje institucionalne ravni javnega upravljanja (Sever, 2021, str. 270–271), v konkretnem primeru do MDDSZ.

Ravno podajanje povratne informacije oziroma ocene uspešnosti, ki mora slediti v realnem času, je z vidika sistemske teorije najpomembnejša faza reformnega procesa (Pečarič, 2019). Pri tem je ključni mehanizem vseh faz javnega upravljanja upravni postopek (Godec idr., 1993), saj so v Sloveniji upravni postopki med poglavitnimi procesi, prek katerih javna uprava izvaja svoje pristojnosti (Kovač, 2020, str. 851). Posledično je tudi v kontekstu reorganizacije CSD upravni postopek treba razumeti v vsej njegovi multifunkcionalnosti, ne zgolj kot pretežno postopkovni garant temeljnih pravic strank v postopkih, pač pa kot orodje, ki omogoča izboljšanje upravnega delovanja na splošno, kot je prikazano v tabeli 7.

S ciljem prispevati k ureditvi medsebojnih razmerij posameznih deležnikov in s tem zagotavljati pluralnost in demokratičnost družbene ureditve mora upravni postopek najprej delovati kot dobra uprava (ang. *good administration*), ki je na ravni EU priznana kot temeljna pravica iz 41. člena Listine o temeljnih pravicah EU (Uradni list Evropske unije C 83/389 z dne 30. marca 2010). Čeprav je dobra uprava pretežno postopkovni koncept pravne narave, pa gre onkraj zgolj gole zakonitosti postopkov,

saj je zakonita tudi slaba uprava (ang. *maladministration*), ki pa je za razliko od prve birokratska, toga in formalistična in kot taka ne omogoča vzpostavljanja partnerstev z deležniki. Dobra uprava pa je pretežno pravni del širšega koncepta dobrega upravljanja, ki prek sinergičnega prepletanja sodobnih načel upravnega delovanja in z upoštevanjem značilnosti sodobnih javnih uprav ter njenih teoretskih konceptov javnega upravljanja omogoča upravnemu postopku v polni meri zasledovati svoje številne funkcije pri reorganizaciji CSD, kot je to prikazano na sliki 3.

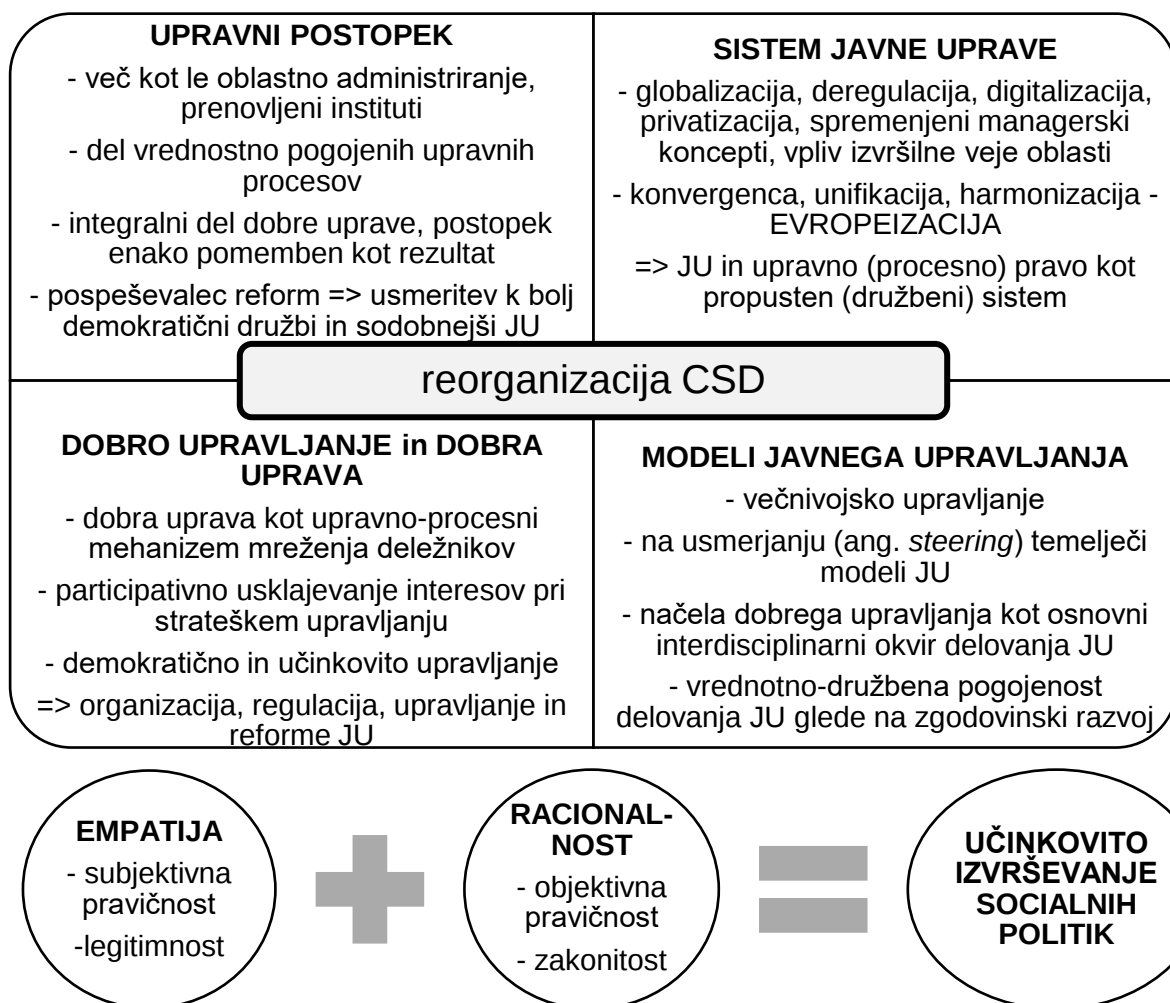
Tabela 7: Funkcije upravnega postopka in njihova uporaba pri reorganizaciji CSD

Funkcije upravnega postopka	Potencial za reorganizacijo	Realizacija
- varstvo ustavnih garancij, varstvo posameznika pred oblastjo	- temeljna izhodišča za pripravo informativnega izračuna in standard varstva pravic strank kljub ekonomičnosti postopka	- da
- zbiranje in preverjanje informacij za zakonito odločanje	- pravilno in popolno ugotovljeno dejansko stanje ob hkratni odpravi administrativnih bremen	- delno
- sprejem odločitve, ki je sorazmerna, razumljiva, legitimna in ustvarja zaupanje do oblasti	- poenostavitve in izboljšanje obrazložitve upravnih odločb, izdanih v sistemu ISCS, uporaba diskrecijske pravice	- ne
- sistemski ZUP kot <i>lex generalis</i> za celoten upravni sistem	- uporaba temeljnih načel ZUP in smiselna oz. subsidiarna raba ZUP v primeru pravnih praznin specialne procesne zakonodaje	- da
- odprtost in transparentnost ter odgovornost oblasti	- nadzor javnosti nad delom odločevalcev pri oblikovanju rešitev reorganizacije	- ne
- participacija in vključevanje strank, razvoj partnerstev oblasti z vladami	- vključevanje in mreženje vseh deležnikov, mediriranje med interesi, sooblikovanje rešitev pri reorganizaciji	- ne
- učinkovito izvrševanje javnih politik in realizacija pravic strank	- doseganje deklariranih ciljev reorganizacije v smislu učinkovitosti po Webbru	- ne
- gonilo reform in modernizacije javne uprave	- doseženi cilji reorganizacije CSD kot uresničenje načel dobrega upravljanja in dobre uprave	- ne

Vir: lasten, prirejeno po Jerovšek in Kovač (2019)

Zaradi svoje multifunkcionalnosti upravni postopek v tem smislu predstavlja orodje t. i. sodelovalne uprave, ki se poleg individualnega upravnega odločanja in izdaje upravnih predpisov osredotoča tudi na ustvarjanje partnerstev med različnimi deležniki reorganizacije in s tem zagotavlja legitimnost s to reformo povezanih javnih politik. Po Barnesu (2008) gre za upravne postopke tretje generacije (Jerovšek in Kovač, 2019, str. 8; prim. Rakar in Tičar, 2016).

Slika 3: Uporaba izhodišč multifunkcionalnosti upravnega postopka za reorganizacijo CSD



Vir: lasten, prirejeno po Barnes (2008), Beneška komisija (2011), González, (2013), Kovač (2017/18), Ranchordás (2021)

Čeprav Kovač (2020, str. 863) izpostavlja, da procesa uveljavljanja upravnih pravic in obveznosti strank ne gre podcenjevati, saj ta določa vsaj način in obseg želenega izida in s tem prek participativnega in poštenega postopka nadomesti nemožnost vplivati na vsebinski rezultat s strani ključnih deležnikov, kar daje legitimnost oblasti, pa pri evalvaciji reorganizacije CSD z vidika zastavljenih ciljev in predvidenega procesa reforme ni mogoče prepoznati zasledovanja drugih funkcij upravnega postopka. Pri zasnovi informativnega izračuna uveljavljanja pravic iz javnih sredstev je sicer mogoče prepoznati posamezne vidike zmanjšanja administrativnih bremen za stranke ob hkratnem zagotavljanju procesnih garancij v smislu ZUP kot *lex generalis*, vendar potencial celotne palete funkcij upravnega postopka ni izkoriščen. To pa ima za rezultat nezadovoljive rezultate te reforme za vse deležnike, ki so bili udeleženi v upravnih procesih glede priprave in izvedbe te reforme.

4 REORGANIZACIJA CENTROV ZA SOCIALNO DELO V PRIMERJALNEM KONTEKSTU

Reforme javne uprave so vedno zgodovinsko, kulturno in družbeno-politično pogojene, zato je za analizo učinkov reform nujno poznavanje okolja, katerega del so. Konkretno v primeru reorganizacije CSD je rezultate te reforme treba analizirati v kontekstu srednjeevropskega upravnega sistema z zgodovino na vladavini prava temelječe državne ureditve ob upoštevanju zapuščine socialistične ureditve in njenega vpliva na funkcionalno delovanje upravnih subjektov tistega časa. Pri tem velja upoštevati, da reforme na področju socialnega varstva v primerjavi z ostalimi upravnimi reformami v Evropskem upravnem prostoru manj težijo h konvergenci (Kuhlmann in Wollman, 2019, str. 325) zaradi posebnosti ureditev socialne države vsake posamezne države in s tem povezanim varstvom javnega interesa specifičnega družbenega okolja.

4.1 ZNAČILNOSTI UPRAVNIH REFORM V SREDNJEEVROPSKEM UPRAVNEM PROSTORU

Ne stabilnost, pač pa mobilnost, razumljena kot institucionalna sposobnost prilagajanja, ki lahko zadosti zahtevnim izzivom sodobne družbe, je običajno stanje današnje javne uprave (Bundschuh-Rieseneder, 2008; Dobrowolski, 2022). To še posebej velja za upravne sisteme v srednjeevropskem prostoru, ki so po transformiranju državnih ureditev, vzporedno s katerimi so potekale tudi korenite spremembe njihovih javnih uprav, stopili na pot približevanju skupnemu Evropskemu upravnemu prostoru in poenotenju upravnega delovanja v okviru EU. Obstoje legalizma kot zapuščine weberjanske države, ki se dandanes odraža predvsem v *dobri upravi* kot enem od najznačilnejših elementov *dobrega upravljanja*, ter nenehne razprave o prednostih in slabostih centralizacije in decentralizacije sta značilnosti upravnih sistemov v srednjeevropskem okolju (Beneška komisija, 2011; Bileišis in Kovač, 2017, str. 485). Reforme v srednjeevropskih državah se nanašajo tako na organiziranost in strukturne vidike upravnih subjektov kot tudi na načine upravnega postopanja, pravno ureditev, uslužbenški sistem ter razmerja javne uprave z oblastmi in državljani (Koprić, 2011, str. 4).

Za razliko od upravnih reform v ostalih državah, ki se večinoma nanašajo na makro-ekonomske vidike preobsežnega javnega sektorja oziroma na nezadostne rezultate glede na vložene vire za zagotovitev njihovega delovanja, so se reforme v vzhodno- in srednjeevropskih državah primarno osredotočale na vzpostavitev ali redefinicijo demokratičnih mehanizmov delovanja javnih uprav, hkrati pa so z namenom približevanja EU stopile na pot intenzivne evropeizacije (Bouckaert idr, 2011, str. 9). V tem kontekstu Randma-Liiv (2008, str. 1) izpostavlja, da je temeljna značilnost, ki preprečuje primerljivost in posledično tudi otežuje primerjalne analize med reformami

v srednjeevropskih državah in v preostalem delu Evrope ravno ta, da so prve države radikalno spremenile svoje politične sisteme, v drugih pa so bile upravne reforme izvedene znotraj obstoječega političnega sistema. Posledično gre evropeizacijo razumeti kot celoto skupnih vrednot in trendov razvoja ob istočasnem zasledovanju formalnih načel, norm in pravne prakse pod vplivom EU, kar se nanaša tako na osnutke zakonodaje kot na implementacijo pravnih pravil in načel v posameznih državah, ki jih je vpeljevala predvsem Sigma³⁷ (Bileišis in Kovač, 2017, str. 475). Pri tem gre poudariti, da bistvo evropeizacije ni v poenotenju nacionalnih norm, temveč v homogenizaciji delovanja javne uprave in holističnem razumevanju njene vloge, ki se ne osredotoča na pristojnosti posameznih organov, pač pa na življenjske položaje uporabnikov javnih storitev (Nikolić in Kovač, 2021). Glede na navedene vire je tako tudi pri analizi delovanja CSD treba upoštevati različne vidike evropeizacije in njen vpliv na delo in prihodnji razvoj CSD. Po eni strani so njihove pristojnosti in vloga v sistemu socialnega varstva determinirani z okvirji tradicionalne pravne države, po drugi pa so hkrati odraz nekdanje socialistične ureditve sistemov jugovzhodne Evrope. Prav tako so socialne politike, ki dandanes določajo njihovo delo, tudi odraz nadnacionalne zakonodaje EU, pri tem pa imajo na socialnem področju pomembno vlogo tudi skupne evropske vrednote. Vse navedeno ob prepletanju podsistemov javne uprave in socialnega varstva tako na nacionalni kot na nadnacionalni ravni vpliva na kompleksnost delovanja CSD in posledično tudi na njihove reforme.

Razvojno je proces reform v srednjeevropskih državah potekal od transformacije (vzpostavitev novega sistema in institucij, demokratična ureditev z več političnimi strankami, vzpostavitev lokalne samouprave) prek konsolidacije (stabiliziranje novega političnega sistema, privatizacija, denacionalizacija, vzpostavitev prostega trga) do modernizacije (spremenjena vloga institucij, deregulacija, reorganizacija JU, reforme v ožjem smislu) in končno do adaptacije (osredotočanje na učinkovitost in uspešnost, osredotočanje na zakonodajne spremembe in regulacije) (Koprić idr., 2016, str. 358–368). Navedene razvojne faze je treba upoštevati tudi pri načrtovanju strateškega razvoja slovenske javne uprave, pri tem pa se je zaradi specifičnosti zgodovinskega, političnega, gospodarskega in kulturnega razvoja v tem prostoru nujno zavedati, da zgolj prenašanje spoznanj in praks iz tujine brez predhodnih podrobnih analiz stanj v organizacijah javnega sektorja ni niti mogoče niti koristno (Tomažević, 2011, str. 22). To pride še toliko bolj do izraza na primeru CSD, saj so te javne organizacije glede na institucionalno umeščenost, organiziranost in pristojnosti ter funkcije, ki jih zasledujejo, z izjemo držav nekdanje Jugoslavije, unikum v evropskem prostoru.

Pomanjkanje strateških reform kot skupna značilnost upravnih sistemov srednjeevropskih držav je le rezultat pomanjkanja strateških vizij, pri čemer izkušnja

³⁷ Ang. *Support for Improvement in Governance and Management* je skupna iniciativa OECD in EU, katere ključni cilj je okrepiti temelje za izboljšanje javnega upravljanja, ki bo z razvojem zmogljivosti javnega sektorja, krepitvijo horizontalnega upravljanja ter izboljšanja zasnove in izvedbe upravnih reform prispevalo k družbeno-gospodarskemu razvoju.

socialistične ureditve še danes vodi do nizkega zaupanja družbe v oblast, pri tem pa so strukturne reforme prej odraz politik karizmatičnih vodij kot pa racionalne javne razprave (Bileišis in Kovač, 2017, str. 484). Po ugotovitvah Brejca (2021, str. 89) se posebno v mladih demokracijah politika zavzema za nevtralno javno upravo, sama pa pogosto deluje ravno nasprotno. Gajdushek v tem kontekstu govori o »ambicijah zahoda in realnosti vzhoda« (2015, str. 169). Predvsem v tem okolju morajo biti zato upravne reforme načrtovane in izvedene interdisciplinarno, pri čemer se morajo osredotočati na medsektorske in mednacionalne vidike, s katerimi se sooča EU kot celota (Bileišis in Kovač, 2017, str. 491). Glede na to, da ideal novega ali dobrega javnega upravljanja zahteva zrel in demokratičen družbeni sistem, ki temelji na solidarnosti, razpršitvi moči in zasledovanju skupnega dobrega, posledično pa deluje v okolju dobro organiziranih in družbeno aktivnih deležnikov, ki delujejo pluralno in zasledujejo različne interese, se ta pristop v srednjeevropskih državah morda zdi še preveč idealističen za trenutno družbeno in politično prakso (Gajdushek, 2015, str. 168). Ne glede na prevladujoč reformni pristop in njegove bolj ali manj uspešne rezultate pa tudi v bodoče, kot izpostavljata Bouckaert in Jann (2020, str. 458), zaradi izjemne raznolikosti evropskih držav z vidika njihovih pravnih, kulturnih in zgodovinskih kontekstov ni pričakovati enotne evropske upravne perspektive, pač pa bo teh perspektiv mnogo, ravno zaradi različnosti evropskih držav in pestrosti njihovih ureditev.³⁸ To velja upoštevati tudi pri umestitvi reorganizacije CSD v širši srednjeevropski upravni kontekst, tako z vidika posebnosti slovenskega upravnega sistema kot z vidika razvoja normativnih in institucionalnih ukrepov socialne države v tem okolju.

4.2 ANALIZA REFORM V SOCIALNEM VARSTVU V AVSTRIJI

Za avstrijski sistem izvajanja socialnovarstvene dejavnosti³⁹ je značilna kombinacija centraliziranih in decentraliziranih pristopov in služb. Devet zveznih dežel (nem. *Länder*) v Zvezni republiki Avstriji je razmeroma precej samostojnih pri organiziranju socialnih služb, njihovi strukturi in financiranju. Pri tem določene storitve (socialno zavarovanje in univerzalne pomoči) spadajo pod pristojnost države, zvezne dežele, okraji in občine pa so pristojni za stanovanjsko politiko, organiziranje večine socialnih služb, programe otroškega varstva in za socialne pomoči. To je odraz pomembne vloge lokalnih in regionalnih oblasti v državah članicah EU, pri čemer osnovno enoto lokalne samouprave na ravni EU predstavlja občina (Rakar idr., 2015). V Avstriji tako obstajajo številne razlike v obsegu pravic, njihovi dostopnosti in kakovosti glede na regionalno pristojnost. Kot opozarja Avstrijsko združenje socialnih delavcev (2011, str.

³⁸ Glej tudi Vintar idr., 2013 za države Srednje in Vzhodne Evrope in O'Leary idr., 2011 o perspektivi razvoja upravnih sistemov po svetu, oblikovani na konferenci *Minnowbrook* leta 2008.

³⁹ Predstavitev avstrijske ureditve je povzeta po obrazložitvi predloga ZSV-H v delu, ki obravnava prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu EU. Glej tudi Sustavi socialne zaščite u Austriji i Sloveniji, 2016, za primerjavo avstrijskega, hrvaškega in slovenskega sistema socialnega varstva.

10–11), različna ureditev v posameznih zveznih deželah pomeni, da obstaja devet različnih ureditev socialnega varstva in da je socialna varnost posameznika odvisna tudi od tega, v kateri zvezni deželi prebiva. Deloma na to vpliva dejstvo, da je le ena zvezna dežela v celoti urbana (Dunaj) in da lokalne oblasti zagotavljajo le posamezne socialne storitve, sistem socialnega varstva pa dopolnjujejo neprofitne organizacije, združenja in zasebni ponudniki, s tem pa je tudi v sistemu socialnega varstva zaslediti za avstrijsko javno upravo značilne prvine NJM. Čeprav Wimmer (2007, str. 641) poudarja, da je v skladu z ustavnim načelom subsidiarnosti treba javne, torej tudi socialne storitve zagotavljati lokalno, kolikor je to mogoče, in centralno, kolikor je to treba, pa zvezna ureditev, ki bi zagotavljala enake standarde storitev in pravic po vsej Avstriji, ni sprejeta.

Socialni uradi mest in občin, ki so glede na organiziranost in pristojnosti slovenskim CSD še najbolj sorodna socialnovarstvena institucija, prebivalcem nudijo socialnovarstvene storitve pomoči in svetovanja. Socialni uradi predstavljajo prvo in enotno vstopno točko za posameznike, ki se znajdejo v stiski. Tam pridobijo informacije o storitvah in možnosti pomoči, ki jo zagotavlja posamezna občina oziroma mesto npr. na področju otroškega in mladinskega varstva, nadomestil, možnosti kriznih centrov, svetovanja, spremljanja in svetovanja otrokom ipd. Socialni uradi prav tako obravnavajo prosilce in izplačujejo sredstva iz naslova denarnih socialnih pomoči, imenovanih *na potrebe usmerjena zajamčena minimalna sredstva* (nem. *Bedarfsorientierte Mindestsicherung*), ki so bila uvedena kot skupni socialnovarstveni transfer vseh zveznih dežel. Za njihovo financiranje so pristojne predvsem dežele in lokalne skupnosti. Zvezno ministrstvo za gospodarstvo, družino in mladino (nem. *Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend*) je pristojni organ za upravljanje družinskih prejemkov. Davčni uradi (nem. *Finanzämter*), ki jih neposredno nadzoruje omenjeno ministrstvo, pa upravljajo izplačevanje družinskih dodatkov (nem. *Familienbeihilfe*). Čeprav je bila uvedba sistema na potrebe usmerjenih minimalnih sredstev zasnovana s ciljem zagotoviti enoten nabor pravic za preprečevanje revščine po vsej državi, pa ta cilj zaradi različnih interesov političnih strank na čelu posameznih zveznih dežel ni bil dosežen (Fink in Leibetseder, 2019).

Vsak socialni urad ima recepcijo, kjer poteka prvi stik z uporabniki, oddelek za izvajanje storitev informiranja in svetovanja in oddelek za vodenje upravnih postopkov. Njihovo delo je osredotočeno na celostno obravnavo posameznika oziroma družine, po pristopu t. i. *case managementa*, pri čemer je funkcionalnost pomembnejša od organizacijskih vidikov. Posamezni socialni uradni (npr. v mestu Dunaj) imajo tudi posebne oddelke za socialno načrtovanje, ki jih sestavljajo strokovnjaki različnih profilov (socialni delavci, sociologi, ekonomisti), njihova naloga pa je strateško kratkoročno in dolgoročno načrtovanje lokalnih ukrepov, njihova usklajenost z nacionalno socialno politiko, usklajevanje posameznih ukrepov in mreženje. Konkretni cilji socialnega načrtovanja so: (i) izboljšanje socialnih razmer v mestu Dunaj, (ii)

prevenција (v smislu preprečevanja revščine in socialne izključenosti), (iii) načrtovanje dolgoročnih ukrepov in trajnostnih rešitev, (iv) analiza učinkovanja transferjev socialnih uradov z ostalimi socialnimi storitvami, (v) pravočasno odkrivanje družbenih tveganj in (vi) priprava strokovnih podlag za politične odločitve (Sustavi socialne zaštite u Austriji i Sloveniji, 2016).

Splošno gledano so reforme v avstrijskem sistemu socialnega varstva potekale vzporedno s celotnim procesom modernizacije javnega sektorja pod vplivi NJM, bolj kot na organizacijske vidike pa so se, vsaj v socialnem varstvu, tekom let nanašale predvsem na obseg pravic, ki jih je določala socialna politika (Avstrijsko združenje socialnih delavcev, 2011). Če je bila Avstrija v preteklosti v skupini evropskih držav, katerih javne uprave niso napravile bistvenih reformnih sprememb, pa je sredi 90. let prejšnjega stoletja stopila na pot reform z implementacijo posameznih načel NJM, osredotočenih na rezultate. K temu sta prispevala predvsem Programa upravnih inovacij I in II,⁴⁰ t. j. obsežna upravna reforma, ki je v sistem avstrijske javne uprave uvedla merjenje učinkovitosti in odgovornost za doseganje rezultatov (Strehl in Hugl, 1997). S tem pa je Avstrija dosegla premik od tradicionalne socialne države iz časa druge svetovne vojne do sodobne vitke države (Wimmer, 2007, str. 652).

Tako kot za javno upravno v Avstriji na splošno je tudi za organizacije v socialnem varstvu po letu 1990 značilna njihova modernizacija skladno s tržnimi mehanizmi, ki jih je uvedel NJM. Spremembe se nanašajo na osredotočenost socialnovarstvenih organizacij na tržne zakonitosti, poudarek je na managerskih pristopih in profesionalizaciji vodenja ter razumevanju pogodbenega razmerja strank z javnim sektorjem in zmanjšani vlogi države pri zagotavljanju socialnih storitev, razen tistih, ki so nujno potrebne in jih trg ne more zagotavljati (npr. denarni prejemki za materialno ogrožene). V zadnjih desetih letih je opazno, da so organizacije vse bolj podvržene ne le poročanju o izvedenih storitvah, pač pa tudi dokazovanju njihovega učinka, npr. z izračunom socialnega donosa naložbe ali s kazalniki učinka, s čemer se meri njihovo uspešnost pri preprečevanju socialnih stisk in družbenih tveganj. Opazna je tudi močna konkurenca dodeljevanja sredstev nevladnim organizacijam na področju socialnega varstva, pri čemer posledično le-te prehajajo na kombinirane (in manj gotove) vire financiranja, kot so sponzorska in donatorska sredstva (Pennerstorfer in Zierer, 2018).

Z namenom primerjave ciljev in doseženih rezultatov reorganizacije CSD v Sloveniji z reformami v sistemu socialnega varstva v Avstriji je bil opravljen intervju s predstavnikom⁴¹ Avstrijskega združenja socialnih delavcev (nem. *Österreichischer*

⁴⁰ Nem. *Verwaltungsinnovationsprogramm I, II*, tudi *Verwaltungsmanagement*. Glej Strehl in Hugl, 1997 in Wimmer, 2007 za podrobnosti.

⁴¹ Za vse v doktorski disertaciji intervjuvane udeležence se pri njihovem navajanju uporablja moški spol kot spolno nevtralna slovnična oblika, saj je za potrebe doktorske disertacije relevantna funkcija, ki jo opravljajo, in ne konkretna oseba, ki to funkcijo zaseda.

Berufsverband der Sozialen Arbeit – ÖBDS). Rezultati primerjav reform v obeh sistemih socialnega varstva so prikazani v tabeli 8.

Tabela 8: Primerjava reorganizacije slovenskih CSD z reformami v socialnem varstvu v Avstriji

Vidik	Slovenski CSD	Avstrija
- ravni upravljanja v socialnem varstvu	- dve (država in lokalne sk.)	- tri (država, zvezne dežele, lokalne skupnosti)
- model javnega upravljanja	- neo-weberjanski	- neo-weberjanski
- reformni vplivi	- vpeljava neo elementov	- NJM
- tipi organizacij v socialnem varstvu	- javni zavodi, društva	- javne agencije, NVO
- zakonodajna ureditev	- enotna za vso državo	- devet različnih, v vsaki zvezni deželi
- enotna praksa organov	- ne	- ne, vendar zaradi razlik v zakonodajni ureditvi posameznih zveznih dežel
- strukturne reforme v socialnem varstvu v preteklih 20 letih	- reorganizacija CSD, 2018	- uvedba sistema na potrebe usmerjenih zajamčenih minimalnih sredstev (<i>Bedarfsorientierte Mindestsicherung</i>), 2010
- tip reforme	- pretežno organizacijska	- pretežno vsebinska
- cilji reforme	- poenotenje dela, razvoj strokovnih metod, zmanjšanje administrativnih bremen	- poenotenje v smislu zagotavljanja enake ravni socialne varnosti posameznikom po vsej državi
- participacija deležnikov	- slaba	- dobra
- rezultati	- nezadovoljivi	- nezadovoljivi
- ključni izzivi	- kadrovski primanjkljaj, preobremenjenost, zmanjšanje administrativnih bremen, približanje uporabnikom	- unifikacija ureditve po državi, centralni nadzor, spremljanje, evalviranje, enotni zakon o kvalifikacijah kadra, kadrovski primanjkljaj, preobremenjenost, zmanjšanje administrativnih bremen

Vir: lasten, na podlagi analize intervjuja s predstavnikom Avstrijskega združenja socialnih delavcev – ÖBDS (2022)

Poleg uspešne integracije posameznih prvin NJM in tradicionalnih elementov weberjanske države, pri čemer gre za gre za t. i. hibridno institucionalno logiko, pri kateri se tradicionalni in lokalno pogojeni sistemi javnih uprav prepletajo z novimi koncepti (Meyer in Hammerschmid, 2006, str. 1012–1013; prim. Vretenar, 2022), pa na uspešnost reform upravnega sistema v Avstriji prav tako pomembno vpliva dolgoletna tradicija zagotavljanja široke participacije deležnikov v procesih odločanja oziroma vključenost v politično življenje nasploh (Evropska komisija, 2018). Tako je ena bistvenih značilnosti reform socialnega varstva ta, da so v reformne procese, tako v fazi načrtovanja in odločanja kot tudi izvrševanja in evalvacije, vključeni tudi neodvisni strokovnjaki, katerih analize temeljijo na dejstvih (Sustavi socialne zaštite u Austriji i Sloveniji, 2016, str. 8). Po drugi strani pa kljub uspešnosti reform Pennerstorfer

in Zierer (2018) izpostavljata, da je za avstrijsko socialno varstvo, zelo podobno kot tudi za hrvaško in slovensko, značilno nezadovoljstvo zaposlenih s pogoji dela in plačilom, velika fluktuacija in pomanjkanje ustreznega kadra, izgorelost zaposlenih ter nadpovprečna izpostavljenost psihičnemu in fizičnemu nasilju.

Bistvo sistema socialnega varstva v Avstriji, iz katerega izhajajo tudi temeljne razlike v primerjavi s slovensko ureditvijo, je sistem trinivojskega upravljanja s poudarjenim pomenom regionalne uprave na ravni zveznih dežel. Tako Avstrija nima enotnega sistema socialnega varstva, pač pa obstaja devet različnih sistemov. Če to po eni strani zagotavlja dobro infrastrukturno pokritost in zagotavljanje storitev v lokalnem okolju, blizu ljudem, pa po drugi strani pomeni, kot je v intervjuju izpostavil predstavnik združenja Avstrijskih socialnih delavcev, da je to, kakšnih socialnih storitev bo posameznik deležen, odvisno predvsem od »njegove poštne številke«. Za razliko od Slovenije, kjer so CSD organizirani kot javni zavodi, v Avstriji socialni uradi delujejo kot del oblasti zveznih dežel, zato v organizacijskem smislu pri njihovem delu v zadnjem času ni prihajalo do bistvenih reform. Te so se nanašale pretežno na vsebinske spremembe, predvsem v shemi zagotavljanja minimalne socialne varnosti leta 2010. Čeprav je bil cilj te reforme poenotiti sistem socialnega varstva v vseh zveznih deželah, pa cilji reforme niso bili doseženi v zadostni meri (Evropska komisija, ESPN flash report, 2018) in še dandanes, kljub izpeljani reformi, obstaja devet različnih sistemov. Zaradi močne regionalne avtonomije prav tako ne obstaja centralni sistem spremljanja, nadziranja in evalviranja učinkov socialne ureditve, vključno s financiranjem, pogoji za zaposlene, ki te storitve tudi izvajajo, idr., pač pa se ti razlikujejo med deželami. Ne glede na vse pa enako kot za sistem socialnega varstva v Sloveniji tudi za avstrijskega velja, da je ključnega pomena za izvajanje in razvoj storitev socialnovarstvenega sistema zagotoviti strokovno usposobljen kader, ki bo v primernih delovnih pogojih kos zahtevnim izzivom prihodnosti (Avstrijsko združenje socialnih delavcev, 2021).

4.3 ANALIZA REFORM V SOCIALNEM VARSTVU NA HRVAŠKEM

Glede na skupen zgodovinski razvoj so bili skladno s procesi profesionalizacije in institucionalizacije socialnega dela CSD na območju nekdanje Jugoslavije enotno organizirani in so imeli vsebinsko zelo sorodne pristojnosti (Milošević-Arnold in Poštrak, 2003). Posledično še dandanes hrvaški CSD oziroma CZSS (hrv. *centar za socijalnu skrb*) opravljajo na splošno enake vsebinske naloge in imajo zelo sorodne pristojnosti kot slovenski CSD. Tako kot v Sloveniji je tudi na Hrvaškem CZSS ustanovljen kot javni zavod, nosilec javnih pooblastil in pravna oseba javnega prava, katerega ustanoviteljica je Republika Hrvaška (Đanić Čeko in Tomeković, 2021). Ustanovljen je za območje ene ali več občin oziroma mest v istem okrožju, pri čemer lahko ima tudi eno ali več podružnic. Organi zavoda so svet zavoda, strokovni svet in ravnatelj. Vendar, kot opozarjata Ilijaš in Podobnik (2018, str. 429), na Hrvaškem vsi CZSS ne delujejo enako organizirani, saj do razlik prihaja že v organiziranju »enotne vstopne točke« v smislu, da se različna strokovna področja po posameznih CZSS

uvrščajo v različne oddelke. Razloge za to gre iskati, kot izpostavlja Đulabić (2013, str. 149), tudi v tem, da sta ključni značilnosti hrvaške javne uprave njena velika razdrobljenost in pomanjkanje usklajenosti, kar velja tako med posameznimi upravnimi organi kot tudi ministrstvi. To pa vodi v nekakovostno strateško načrtovanje in koordinacijo nalog pri izvedbi reform. To izhaja tudi iz raziskave o digitalni zrelosti hrvaške javne uprave, ki so jo med enotami občinske uprave izvedli Antonić idr. (2017), pri tem pa ugotovili, da je razvitost njihovega informacijskega sistema na zelo nizki ravni, manjkajo sistematični nadzor, koordinacija in standardizirani postopki, predvsem pa prevzemanje odgovornosti za rezultate širšega kroga udeleženih v reformne procese.

Sistem socialnega varstva na Hrvaškem je preobremenjen in ima premalo usposobljenega kadra, zato so potrebne sistemske reforme, tudi v delovanju CZSS (Milaković in Vajda Halak, 2021). Sicer se je po letu 2000 tako kot za hrvaško javno upravo na splošno tudi za področje socialnega varstva začel nov razvojni cikel, ki na temelju sodobnih teoretskih konceptov zasleduje cilje sodobnega in aktivnega ter na uporabnike usmerjenega sistema po vzoru evropskega socialnega modela (Žganec, 2008, str. 390). Če gre v tem kontekstu prepoznati sledenje načelom tako neo-weberjanske države kot tudi NPG modela dobrega upravljanja, pa Kekez (2018, str. 402) opozarja, da postulati omenjenih modelov niso bili nikoli zares integrirani v sistem socialnega varstva, pač pa so bili le dodani obstoječim procesom delovanja in tako vse do danes hrvaški sistem socialnega varstva ni bil deležen pomembnejših reform.

Po več poskusih manj pomembnih sprememb, je bilo v letu 2011 s takratnim Zakonom o socialnem varstvu (Zakon o socijalnoj skrbi, Narodne novine, št. 57/2011 in spr.) uvedenih več pomembnejših organizacijskih in vsebinskih sprememb dela CZSS. Prva je bila sistematično uvajanje t. i. enotne vstopne točke na treh vsebinskih področjih dela, ki običajno za uporabnike predstavljajo prvi stik s CZSS. Vstopne točke so bile razdeljene na oddelke – oddelek za denarne transferje, oddelek za odrasle in oddelek za otroke, mladino in družino. Cilj uvedbe takšnega načina dela je bil izboljšati dostopnost do informacij in storitev za uporabnike, kar naj bi posledično vodilo do večjega zadovoljstva uporabnikov. Izkazalo se je, da večina CZSS za takšno spremembo ni imela ustreznih kadrovskih zmogljivosti, prav tako niso bili ustrezno organizacijsko in izobrazbeno opremljeni za spremenjeni način dela (Ilijaš in Podobnik, 2018, str. 429). V zvezi s tem Ajduković in Urbanc (2010, str. 348) pri uvajanju enotne vstopne točke kot vsebinske spremembe delovanja hrvaških CZSS izpostavljata naslednje vidike, ki bi lahko olajšali uspešnost vpeljave teh sprememb: kakovostna priprava zaposlenih in postopno uvajanje sprememb, razvoj sodelovalnih pristopov pri ravnanju s spremembami, sistematične povratne informacije resornega ministrstva, načrt ciljno opredeljenih izobraževanj in usposabljanj za vse vpletene ter izmenjava izkušenj.

Z novim zakonom iz leta 2011 naj bi CZSS dobili tudi nov naziv, iz *centrov za socialnu skrb* naj bi se preimenovali v *zavode za socialnu skrb (u županiji)*, kar naj bi skupaj z ostalimi spremembami prispevalo k izboljšanju delovanja CZSS (Ilijaš in Podobnik, 2018, str. 438). Navedena reforma delovanja hrvaških CZSS je bila del strateških sprememb, predvidenih s strani hrvaške vlade (Strategija razvoja sustava socialne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011.–2016). Predvidevala je uvedbo nove organiziranosti CZSS in vzpostavitev pogojev za njihovo delovanje, z vzpostavitvijo regijskih zavodov za socialno varstvo v vsakem okrožju (hrv. *županiji*) in njihovih dislociranih enot kot območnih pisarn pa bi se sistem socialnega varstva decentraliziral⁴² in približal uporabnikom. Na ravni okrožja bi novoustanovljeni zavod sodeloval s Svetom za socialno varstvo (hrv. *Savjet za socialnu skrb*) kot organom lokalne samouprave. Njegova vloga naj bi bila načrtovanje socialnih politik na lokalni ravni, kar vključuje razvoj in sprejem načrtov razvoja socialnih storitev glede na prednostne naloge in finančne zmožnosti lokalnega okolja (prav tam, str. 37). Pomembna organizacijsko-vsebinska novost naj bi bila tudi že omenjena uvedba enotne vstopne točke. V letu 2011 naj bi prav tako vsi CZSS uvedli že pilotno testirano informacijsko rešitev *SocSkrb*, ki bi omogočila vzpostavitev informacijske mreže socialnega varstva z zbiranjem podatkov o upravičencih, pravicah in storitvah.

Kot opozarjata Ilijaš in Podobnik (2018, str. 438), novo organizirani zavodi niso nikoli zaživel, zakon je bil v veljavi le osem mesecev, njegove spremembe pa so ukinile vzpostavitev nove organizacijske strukture CZSS, čeprav so pred tem priprave vendarle terjale precej finančnih sredstev. Erdelja (2011, str. 164–165) po drugi strani sicer izpostavlja, da bi za nadaljnji razvoj hrvaških CZSS predlagane rešitve lahko bile dobre, saj bi ustanavljanje enotnih CZSS (oziroma zavodov) omogočalo poenotenje socialnega načrtovanja in zagotavljanje socialnih storitev v skupnosti ter nadaljnji razvoj mreže ponudnikov, razvoj dodatnih izvajalcev, izobraževanje in usposabljanje ter nenazadnje tudi senzibilizacijo javnosti za opolnomočenje uporabnikov storitev socialnega varstva. Nasprotno pa so že leta pred načrtovano reorganizacijo CZSS Puljiz idr. (2003, str. 79) opozarjali na trend centralizacije že tako izrazito centraliziranih socialnih služb na Hrvaškem, njihov nadaljnji razvoj pa bi moral potekati v smeri decentralizacije, modernizacije in pluralizacije. Kljub temu, da je decentralizacija pogost cilj strateških dokumentov razvoja hrvaške javne uprave, je namreč z vidika financiranja in delitve nalog hrvaška javna uprava še vedno precej centralizirana (Koprić, 2019). Podobno sicer velja tudi za slovensko javno upravo, pri čemer centralizacijo še dodatno krepi veliko število neučinkovitih občin in posledično manj s strani države nanje prenesenih pristojnosti (Pevcin in Rakar, 2015).

⁴² Decentralizacija sistema socialnega varstva naj bi bila le del širše decentralizacije javnih služb (zdravstvo, izobraževanje, ekonomski in regionalni razvoj itd.), skladno s priporočili EU in hrvaško ustavo. Glej Strategijo razvoja sustava socialne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011.–2016., str. 25.

Na temelju zgoraj navedenih virov torej ni mogoče enoznačno zaključiti o uspešnosti sicer načrtovane, vendar ne izvedene reforme hrvaških CZSS v letu 2011. Pa vendar bi ta izkušnja ob ustrezni primerjalni analizi pred uvedbo reorganizacije slovenskih CSD lahko služila kot študija primera, na podlagi katere bi lahko opredelili prednosti in morebitna tveganja pri izvedbi reorganizacije slovenskih CSD. Ker tovrstne primerjalne analize, vsaj po dostopnih podatkih, niso bile izvedene, je bila v postopku načrtovanja reorganizacije slovenskih CSD zamujena priložnost oblikovanja optimalnejših rešitev te reforme ob upoštevanju potreb deležnikov in institucionalnega okvirja upravnega sistema države.

Đulabić (2007, str. 159), ki socialne službe razume kot javne službe splošnega interesa, izpostavlja, da je treba opredeliti jasne standarde reform, ki so v socialnem varstvu morda še bolj nujne kot na drugih področjih hrvaškega javnega sektorja, pri tem pa je ključno ohraniti čim višjo raven socialne zaščite, ki izhaja iz ustavnega načela socialne države, in le-to obraniti pred vdorom tržnih reformnih mehanizmov, saj ima vsaka tovrstna odločitev daljnosežne posledice tudi na prihodnje generacije. Pri tem je bistvenega pomena zavedanje, da delo CZSS v procesnem smislu ne zajema zgolj formalističnega odločanja o pravicah strank v postopkih, pač pa predstavlja tudi zaščito ranljivih skupin prebivalstva v odnosu do države (Đanić Čeko in Tomeković, 2021).

Čeprav razvojno gledano proces upravnih reform na Hrvaškem poteka pod močnim vplivom evropeizacije, pa je ta vpliv na reforme v socialnem varstvu le delen, predvsem z učinki t. i. mehkega prava (ang. *soft law*), saj zakonodaja EU tega področja ne regulira v celoti (Žganec, 2008, str. 379; Koprić, 2019), kar velja upoštevati tudi pri uspešnejšem načrtovanju in izvedbi reform na področju socialnega varstva na Hrvaškem v odnosu z ostalimi reformami v javnem sektorju (prim. Pečarič, 2022). Pri uvajanju sprememb delovanja CZSS pa se je tako treba hkrati osredotočiti na konceptualno-strokovna vprašanja pristopov pri delu z ljudmi kot tudi na organizacijske vidike ravnanja z organizacijskimi spremembami, vključno s strateškim vodenjem vpeljave reform, tako na ravni resornega ministrstva kot tudi samih CZSS (Urbanc in Ajduković, 2010, str. 384–385). Kot izpostavljata Milaković in Vajda Halak (2021), je to mogoče le ob sodelovanju zaposlenih na CZSS, strokovnih združenj in resornih ministrstev. Glede na zgoraj navedene vire gre zaključiti, da tako upravna kot tudi teorija socialnega dela na Hrvaškem in v Sloveniji opozarjata na enaka tveganja in pomanjkljivosti pri reformiranju CSD. Posledično to kaže na nujnost analize obstoječega stanja v zvezi z delovanjem CSD v sosednji državi pred uvedbo reformnih politik v domači državi, kar velja tako za Slovenijo kot za Hrvaško.

Povečano zanimanje hrvaške javnosti za težave sistema socialnega varstva v letih 2020 in 2021 je imelo za posledico sprejem Akcijskega načrta za izboljšanje sistema socialnega varstva (MROSP, 2021), katerega glavni cilj so bile dodatne zaposlitve strokovnih delavcev na CZSS, vendar se tudi ta načrt ne izvaja v celoti (Milaković in Vajda Halak, 2021). Na podlagi zaznanih težav CZSS je osnovana tudi najkorenitejša

reforma⁴³ hrvaškega sistema socialnega varstva doslej. Njen osrednji del je reorganizacija CZSS, ki je bila izvedena januarja 2023. Reorganizacija določa ustanovitev Hrvaškega zavoda za socialno delo, ki kot en javni zavod za vso državo opravlja naloge na sedežu in v podružnicah. Dosedanjih 82 CZSS je z ustanovitvijo enega zavoda za vso državo prenehalo delovati. Cilji, ki jih nova organizacijska struktura zasleduje, so strukturne in kvalitativne spremembe v delovanju CZSS, razbremenitve in zmanjšanje deleža oblastnih nalog, krepitev strokovnega dela, dostopnost v lokalni skupnosti in širjenje storitev. Družinski centri, ki so do leta 2022 delovali v okviru CZSS, so se združili v Družinski center, ki je prav tako ustanovljen kot en javni zavod za vso državo, z odcepitvijo od CZSS pa se bo lahko bolj osredotočal na preventivne aktivnosti in terapevtsko dejavnost za otroke in družine. Tretje novoustanovljeno telo je Akademija za socialno varstvo, ki je prav tako organizirana kot javni zavod, njene glavne pristojnosti pa so organiziranje in izvajanje strokovnega usposabljanja za zaposlene v socialnem varstvu ter reševanje pritožb uporabnikov, za obravnavo katerih je v akademiji ustanovljena posebna Komisija za odločanje o utemeljenosti pritožb. V tabeli 9 je prikazana primerjava reform CZSS z že v letu 2018 izvedeno reorganizacijo slovenskih CSD po posameznih elementih.

Kritiki hrvaške reorganizacije CZSS (Gatarić, 2021) sicer izpostavljajo, da pri retoriki resornega ministrstva, da naj bi bila reorganizacija potrebna zaradi neučinkovitega upravljanja in neenotnih postopkov, ni jasno, za kakšne obravnave gre in kaj je razlog za težave. Ukinitvi CZSS kot samostojnih pravnih oseb, ki jo zagovarja ministrstvo, nasprotujejo vsa strokovna združenja, fakultete, celo sodelujoči pri predlogu zakona, pri tem pa zgledovanje po organizacijski ureditvi Zavoda za pokojninsko zavarovanje ni primerno, saj se sistema pokojninskega in socialnega zavarovanja pomembno razlikujeta.

Spremenjene potrebe uporabnikov narekujejo načrtovanje reform slovenskih CSD in hrvaških CZSS, ki naj bi kot osrednji in primarni instituciji na področju socialnega varstva zagotavljali dostopen, sodoben, na uporabnike usmerjen in inovativen servis za državljane. Iz teh predpostavk so izhajale reformne politike tako v Sloveniji kot na Hrvaškem, čeprav je v slednjem sistemu opaziti večjo potrebo po poenotenju prakse in uniformni razlagi predpisov posameznih CZSS. Po drugi strani naj bi po zaključeni reorganizaciji CSD že sama sprememba organizacijske strukture prispevala k razvoju novih metod strokovnega dela, razbremenitvi za zaposlene in večji dostopnosti za uporabnike, česar v reorganizaciji CZSS ni zaslediti. Na Hrvaškem je močnejše izražena tudi težnja resornega ministrstva po lažjem spremljanju in nadzoru dela po novem enega javnega zavoda, ki je nastal s spojitvijo prej 82 CZSS, za razliko od

⁴³ Povzeto po Ministrarstvo rada, mirovinskega sustava, obitelji i socialne politike (MROSP), 2022 in intervjuju, opravljenim s predstavnikom MROSP, 2022.

slovenske ureditve, ki je za rezultat imela ustanovitev 16 različno velikih in različno organizacijsko strukturiranih socialnovarstvenih zavodov.

Tabela 9: Primerjava reorganizacije slovenskih CSD in hrvaških CZSS

Vidik	SLO CSD	HR CZSS
- datum izvedbe	- 1. oktober 2018	- 1. januar 2023
- pravna podlaga	- ZSV-H	- Zakon o socialnem varstvu ⁴⁴
- nosilec javnih politik	- MDDSZ	- Ministarstvo rada, mirovinskega sistema, obitelji i socijalne politike (MROSP)
- število zavodov pred reorganizacijo	- 62	- 82
- število zavodov po reorganizaciji	- 16	- 1
- razlogi za reorganizacijo	- neenotna praksa, kadrovska preobremenjenost, administrativna bremena	- neenotna praksa, administrativna bremena
- vzorčna ureditev	/	- Zavod za pokojninsko zavarovanje
- pretekle reforme	/	- Zavodi v županiji (2011) – neizvedeno
- razlogi za težave	- slabo načrtovanje, medsektorska neusklajenost	- politični vpliv
- vsebinske spremembe dela	- ne	- ne
- dostopnost za uporabnike	- lokacije enot nespremenjene	- lokacije enot nespremenjene
- centralizacija	- skupne splošne službe	- skupne splošne službe
- vključevanje deležnikov	- skupni posveti, delovna skupina, zakon v javni razpravi	- delovna skupina z vključenimi zbornicami, združenji, profesorji, zakon v javni razpravi
- cilji reorganizacije	- dostopnost za uporabnike, več strokovnega dela, nove metode, razbremenitve za zaposlene, poenotenje prakse	- poenotenje prakse, razbremenitev administrativnega dela, skrajšanje postopkov, dvig ravni strokovnega dela
- pravice iz javnih sredstev	- informativni izračun, socialna aktivacija, zakonske poenostavitve	- večinoma le manjše spremembe v višini pravic in pogojih njihovega uveljavljanja, združevanje posameznih pravic

Vir: lasten, na podlagi analize intervjuja s predstavnikom MROSP (2022)

⁴⁴ Narodne novine, št. 18/22. Za obrazložitev predloga zakona glej Hrvatski sabor, 2022.

Če v slovenski ureditvi pred letom 2018 ni bilo zaznati resnejših poskusov reorganiziranja delovanja CSD, za kar gre razloge iskati predvsem v pomanjkljivi medsektorski usklajenosti reformnih pristopov (Kovač in Bileišis, 2015), pa je razloge za hrvaške načrtovane in neizvedene reforme iskati v političnem vplivu na delovanje javne uprave kot eni glavnih težav hrvaške javne uprave (Đulabić, 2009, 2013). Vendar Kekez (2018) kot ključni dejavnik, ki zaposlene in uporabnike ščiti pred političnimi reformnimi vplivi na delovanje organizacij na področju socialnega varstva na Hrvaškem, vidi njihovo trdno institucionalno zakoreninjenost v ogrodju socialnovarstvenega sistema. Ta institucionalni okvir se je razvijal dlje časa, zato s participacijo uporabnikov omogoča tudi intervencije v strokovno neustrezne odločitve oblasti. K temu lahko pripomore tudi razvijajoča se hrvaška civilna družba in njene relativno učinkovito delujoče nevladne organizacije (Vretenar idr., 2020). To bi veljalo upoštevati tudi pri reorganizaciji slovenskih CSD, pri kateri bi bilo treba za optimalne rezultate cilje postaviti izhajajoč iz predhodno učinkovitih vsebinskih rešitev, katerih nadaljnji razvoj naj bi sprememba organizacijske strukture spodbujala, ne pa da je bila sprememba organizacijske strukture cilj sam po sebi.

4.4 SINTEZA UGOTOVITEV PRIMERJALNE ANALIZE IN DOGNANJA ZA NADALJNI RAZVOJ SLOVENSKE UREDITVE

Reforme v socialnem varstvu v sosednjih državah se, tako kot tudi v slovenski ureditvi, opirajo na osnovne postulate tradicionalne, vendar spreminjajoče se weberjanske države, s poudarkom na strukturi, hierarhični ureditvi ter osredotočenosti na pravila in postopke, pri čemer skušajo reformne politike slediti modelu novega ali dobrega javnega upravljanja, ki temelji na paradigmah dobrega upravljanja in dobre uprave. Pri tem dobro upravljanje s povezovanjem različnih deležnikov tako pravnim pravilom omogoči, da kljub pravni determiniranosti v sodobnih upravnih sistemih delujejo interdisciplinarno (González, 2013). Ob upoštevanju navedenega je mogoče po primerjalni analizi sistemov socialnega varstva vseh treh primerjanih držav sumarno ugotoviti, da so bile strateške reformne usmeritve sicer pogosto cilj javnih in socialnih politik na Hrvaškem in v Sloveniji, da pa bistveni koraki v smeri konceptualnih sprememb delovanja njunih sistemov socialnega varstva, tako kot tudi javnih uprav na splošno, (še) niso bili opravljeni.⁴⁵

Avstrijska ureditev sistema socialne varnosti se, deloma zaradi drugačnega zgodovinskega razvoja države blaginje, deloma pa zaradi močne lokalne in regionalne samouprave, ki rezultira v izrazitem večnivojskem upravljanju zagotavljanja socialnih storitev, precej razlikuje od slovenske. Bistven pogoj za uspešno delovanje samoupravnih lokalnih skupnosti je, kot izpostavlja Rakar (2019), njihova finančna avtonomija, ki je po načelu subsidiarnosti zagotovljena z njihovimi lastnimi prihodki.

⁴⁵ Kljub temu pa obstaja nekaj primerov dobrih praks uspešnih upravnih reform, denimo dekoncentracija slovenskih upravnih enot. Glej Evropska komisija, 2018: Slovenia.

Ker občine v Sloveniji nimajo dovolj lastnih prihodkov, sistem ne temelji na načelu subsidiarnosti, pač pa na solidarnosti s prerazporeditvijo državnih sredstev. Posledično tudi reforme avstrijskega sistema socialnega varstva in socialnih uradov s slovenskimi CSD niso neposredno primerljive. Kljub temu pa avstrijska ureditev nudi določene primere dobre prakse organiziranja, ki so lahko zgled slovenski ureditvi. V prvi vrsti gre izpostaviti enotno urejeno in sistematično organizirano enotno vstopno točko, ki na socialnih uradih po vsej Avstriji nudi uporabnikom prvi stik s sistemom socialnega varstva. Čeprav tudi slovenski CSD v okviru storitve prve socialne pomoči nudijo sprejem in informiranje ter usmerjanje uporabnikov, pa se organiziranost tega področja, še bolj pa sprejema in informiranja v zadevah upravnih postopkov, med posameznimi CSD precej razlikujejo, kar je bil eden od glavnih razlogov za izvedbo reorganizacije CSD (MDDSZ, 2018). Kot dobro rešitev, ki sistematično zagotavlja izvajanje analiz obstoječega stanja in na podlagi ugotovitev usmerjeno načrtovanje ter omogoča strateški razvoj in možnost prispevanja k načrtom javnih politik »od spodaj navzgor«, gre omeniti tudi Oddelke za socialno načrtovanje, ki avstrijskim socialnim uradom omogočajo tudi izpolnjevanje njihove vloge kot koordinatorja med različnimi storitvami in spodbujevalca razvoja sistema socialnega varstva tudi na sistemski ravni. Kot tudi sicer v avstrijski javni upravi tudi na delo socialnih uradov vplivajo posamezne prvine NJM, predvsem v smislu odgovornosti za rezultate dela in ravnanje s kakovostjo (ang. *quality management*). Avstrijski sistem socialne varnosti ima, za razliko od slovenskega, sistematično vpeljan sistem spremljanja in merjenja kakovosti z jasno opredeljenimi kazalniki učinka socialnih storitev (Sustavi socijalne zaštite u Austriji i Sloveniji, 2016), čeprav spet pretežno na ravni zveznih dežel.

Bolj kot vsebinske spremembe, te so v veliki meri odvisne od specifičnih potreb lokalnega okolja, pa gre v primeru avstrijskih reform v socialnem varstvu izpostaviti sistemske in konceptualne vidike. Reforme socialnega varstva v Avstriji potekajo strateško usklajeno, zagotovljena sta spremljanje in merjenje kakovosti, ključna je osredotočenost na rezultate (v tem primeru kakovost storitve za uporabnike). V vse faze reform so vključeni strokovnjaki, glede na splošno močno demokratično tradicijo pa avstrijske reforme zagotavljajo participacijo vseh relevantnih deležnikov reform.

Glede na sorodno zasnovo delovanja hrvaških CZSS se le-ti soočajo s precej podobnimi težavami kot slovenski. Tako kot v slovenski javni upravi so tudi težave na Hrvaškem pretežno rezultat medsektorsko neusklajenih socialnih politik, površno pripravljenih strateških dokumentov, zastavljenih ciljev, ki ne izhajajo iz predhodno opravljenih sistematičnih analiz, nezadostne participacije zainteresiranih javnosti in pomanjkljive izvedbe reform (prim. Pečarič, 2019). Pa vendar gre pri tem izpostaviti, da je hrvaški sistem socialnega varstva že leta 2011 načrtoval reformo sistema delovanja in organiziranosti njihovih CZSS, do katere sicer ni prišlo, medtem ko so slovenski CSD v bolj ali manj nespremenjeni obliki delovali vse od njihove ustanovitve v 60. letih prejšnjega stoletja pa do leta 2018. Ker je reorganizacija hrvaških CZSS v

letu 2011 predvidela in poskušala vpeljati nekatere rešitve, ki so vsebinsko precej sorodne načrtom slovenske reorganizacije (statusne spremembe zavodov, regionalizacija, organizacijsko-vsebinske spremembe dela), bi bila neuspešna izvedba reforme na Hrvaškem lahko tudi dobra izkušnja za načrtovanje slovenske reforme, če bi bila seveda tovrstna primerjalna analiza predhodno opravljena.

Reforme javne uprave so rezultat interakcij med različnimi ravni javnega upravljanja. Kot izpostavljajo Godec idr. (1993), gre v tem kontekstu za vsoto usmerjevalnih in usmerjenih delov upravnih sistemov. Ker velik del teh procesov predstavljajo upravni postopki, je za celovito razumevanje reformnih procesov treba preučiti tudi kodifikacije upravnih postopkov v analiziranih upravnih sistemih. To velja tudi za sisteme socialnega varstva vseh treh analiziranih ureditev, saj ZUP kot *lex generalis* v vseh treh državah predstavlja osnovni okvir odločanja o socialnih pravicah. Pri tem vloge ZUP ne gre razumeti zgolj v postopkovnem smislu varstva pravic posameznikov v razmerju do oblasti, pač pa širše, kot orodje, ki omogoča dvig ravni delovanja oblasti na socialnem področju na splošno (Auby, 2014). V tem kontekstu kodifikacija upravnega postopka predstavlja rezultat dobrega upravljanja kot pretežno nepravnega koncepta, vsebovanega v strateških dokumentih odlikovanja javnih in socialnih politik (Beneška komisija, 2011). Z vidika dobrega upravljanja je v tabeli 10 prikazana analiza kodifikacij upravnega postopka analiziranih držav.

Na podlagi primerjalne analize gre zaključiti, da v ožjem razumevanju upravnega postopka kot pretežno postopkovnega mehanizma dostopa do v materialnih predpisih določenih socialnih pravic slovenska kodifikacija ZUP upravičencem v postopkih pred CSD nudi ustrezno varstvo njihovih pravic in preprečuje arbitraren poseg države v zasebno sfero posameznikov. Z vidika multifunkcionalnosti upravnega postopka, ki zahteva razumevanje prehoda od hierarhičnih upravnih razmerij z včasih prisotnim formalizmom do bolj odprte in participativne uprave in dobrega javnega upravljanja, pa je obstoječi upravni postopek še v razvoju (Kovač, 2020). To je mogoče zaključiti tudi na socialnem področju ob analiziranju načrtovanja in izvedbe reorganizacije CSD, tako z vidika sektorske neusklajenosti, pomanjkljive participacije deležnikov v vseh fazah postopka, pomanjkljive usmerjenosti na rezultate ter odgovornosti zanje idr. Rešitve bi bilo smiselno iskati v takšni kodifikaciji upravnega postopka, ki poleg abstraktnejših norm in poenostavitev, ko gre za manj zahtevna vprašanja, uvaja sodobne institute, prilagojene značilnostim upravnega sistema, s tem pa spodbuja kulturo odprtosti (Babšek, 2021).

Sklepno je na podlagi vseh vidikov opravljene primerjalne analize mogoče potegniti več zaključkov kot naukov za modernizacijo ali morebitne nove reforme v delovanju slovenskih CSD. Pri tem je treba vzeti v obzir, da sta institucionalna okvira upravnih reform v socialnem varstvu v sosednjih državah vendarle različna od slovenskega. Sinteza primerjalne analize je prikazana v tabeli 11.

Tabela 10: Primerjava kodifikacij upravnega postopka v Sloveniji, Avstriji in na Hrvaškem

Načelo dobrega upravljanja	Slovenija <i>Zakon o splošnem upravnem postopku – ZUP (2000)</i>	Avstrija <i>Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG (1993)</i>	Hrvaška <i>Zakon o općem upravnom postupku – ZUP (2010)</i>
- odgovornost (ang. <i>accountability</i>)	- instituti v individualnih in posamičnih postopkih, ni systemske ureditve odgovornosti javnih uslužbencev	- pretežno kot odgovornost za rezultate na vseh ravneh upravljanja, opredeljena s cilji javnih politik in načeli postopkov	- instituti se ne uporabljajo v celoti, manjka institucionalna podpora in sistemski pristop
- transparentnost (ang. <i>transparency</i>)	- pretežno na ravni posamičnih upravnih postopkov, šibka na sistemski ravni, ni participacije javnosti pri sprejemu predpisov	- pravno regulirana v posamičnih postopkih, pri sprejemanju javnih politik zagotovljena neformalno kot odraz demokratičnosti družbe	- poleg individualne tudi v širšem razumevanju upravnega postopka, sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov
- vladavina prava (ang. <i>rule of law</i>)	- osrednje, ustavno načelo, poudarek na zakonitosti, demokratičnost razmerij, predvsem varstvo javnega interesa	- osrednje, ustavno načelo, poudarek na zakonitosti, a z elementi NJM – osredotočenost na stranke in rezultate	- osrednje, ustavno načelo, podlaga za sklepanje partnerstev prek sodobnih institutov (upravna pogodba, garantni akt)
- uspešnost in učinkovitost (ang. <i>effectiveness and efficiency</i>)	- pretirana regulacija, prenormiranost, premalo abstraktnosti, posamezne rešitve v smislu racionalizacije in digitalizacije postopkov	- zaradi prepletanja NJM s tradicionalnimi načeli močna osredotočenost na rezultate, e-postopke, odgovornost, ki temelji na kakovosti storitev	- sodobni instituti sicer kodificirani, a upravna kultura še vedno temelji na formalizmu, legalizmu in administrativnih bremenih
- usmerjenost k soglasju (ang. <i>consensus orientation</i>)	- posamezni instituti, ni možnosti dogovornega urejanja razmerij v skladu z načelom sorazmernosti	- posamezni instituti, več možnosti v področni zakonodaji, v smislu večje učinkovitosti in skrajšanja postopkov	- instituti (npr. upravna pogodba) to omogočajo, a ob nespremenjeni upravni kulturi v praksi niso zaživel
- participacija (ang. <i>participation</i>)	- zagotovljena v posamičnih postopkih, ne pa na ravni oblikovanja javnih politik in zakonodaje, šibka v smislu sodelovalnega prava	- pretežno v posamičnih postopkih, porast e-participacije, manj možnosti pri oblikovanju javnih politik	- pretežno v posamičnih postopkih, kljub sodobnim institutom, pri oblikovanju javnih politik predvsem na lokalni ravni
- pravičnost in vključevanje (ang. <i>equity and inclusiveness</i>)	- zagotovljena v pravilih in načelih postopka, podrobna opredelitev dejanskega stanja	- podrobna opredelitev, na ravni posamičnih postopkov v pravilih in načelih postopka	- pretežno v posamičnih upravnih postopkih, zajeta tako v pravilih kot tudi načelih postopka
- odzivnost (ang. <i>responsiveness</i>)	- roki, določeni v časovnem trajanju glede na naravo postopka	- največ 6 mesečni rok od vložitve vloge, poseben zakon o vročanju	- roki, določeni v časovnem trajanju glede na naravo postopka

Vir: lasten, na podlagi analize Đulabić (2014), Hammerschmid idr. (2013), Koprić (2011), Kovač (2019), Kovač (2020), poročila Evropske komisije (2018), Statskontoret (2005), Steigenberger idr. (2009)

Tabela 11: Sinteza primerjalne analize

Vidik	Avstrija	Hrvaška	Nauki za Slovenijo
- upravni postopek	- integriranje konceptov NJM z elementi tradicionalne legalistične uprave v t. i. hibridne modele	- uvedba sodobnih mehanizmov participatorne uprave z zavedanjem pomena upravne kulture	- sistemu prilagojene spremembe upravnega postopka v smeri abstrakcije in dogovornega urejanja razmerij, razširitev uporabe ZUP na sistemsko raven
- organizacijska struktura	- socialni uradi kot del zveznih oblasti, organizacija po načelu enotne vstopne točke, organizacijska struktura podrejena vsebinskim nalogam	- združitev prejšnjih 82 CZSS v en javni zavod za celotno državo v 2023, po vzoru ZPIZ, centralizacija skupnih splošnih služb	- analizirati sedanjo ureditev z vidika ali organizacijska struktura zagotavlja optimalno izvajanje funkcij CSD, spremljati učinke reorganizacije na Hrvaškem in glede na to ob upoštevanju posebnosti domače ureditve načrtovati reforme
- de/centralizacija	- zaradi močne lokalne samouprave različne ureditve v posameznih zveznih deželah, razpršenost storitev, neenak standard storitev po državi	- centralizacija upravljanja kot rešitev za zagotovitev enotne prakse po državi, racionalizacija skupnih služb	- centralizacija v smislu unifikacije storitev in njihove kakovosti ter spremljanja učinkov socialnih politik, decentralizacija v smislu zagotavljanja krajevne in časovne dostopnosti storitev v lokalnem okolju
- participacija deležnikov	- zagotavljanje širokega kroga deležnikov, poudarek na strokovnih vprašanjih	- delovne skupine z vsemi deležniki, sodelovanje javnosti pri sprejemanju zakonodaje	- ne le zagotavljati, pač pa tudi spodbujati udeležbo vseh deležnikov, več poudarka na udeležbi pri oblikovanju socialnih politik, iskanje strokovno utemeljenih rešitev
- cilji reform	- osredotočenost na rezultate v smislu kakovosti storitev za uporabnike	- poenotenje ravni storitev in prakse organov po državi, centralizacija	- pri oblikovanju ciljev predvideti celoten proces izvedbe, slediti metodi SMART – specifični, merljivi, dosegljivi, realistični, časovno omejeni

Vir: lasten

Primerjalna analiza učinkov izvedene reorganizacije je izpostavila sicer že znane strukturne težave pri izvedbi reform v slovenskem okolju. Pomanjkanje analiz obstoječega stanja, parcialno načrtovanje, slabo medsektorsko sodelovanje in premalo vključevanja deležnikov so le nekatere od teh. Podobno ugotavljajo tudi hrvaški avtorji (Đulabić, 2013; Koprić, 2019), ki izpostavljajo, da se reforme na Hrvaškem izvajajo po *top-down* sistemu, preveč temeljijo na političnih in premalo na strokovnih utemeljitvah, celoten reformni sistem pa je premalo spremljan in evalviran. Tudi avstrijski reformni procesi v socialnem varstvu razkrivajo pomanjkljivosti, predvsem na sistemski ravni večnivojskega upravljanja. Posamezne rešitve so tako tudi v Avstriji močno odvisne od političnih kompromisov. Avstrijski sistem pa se od slovenskega in hrvaškega razlikuje predvsem v osredotočenosti na rezultate reform, kar se v socialnem varstvu odraža v zagotavljanju ustreznih storitev za uporabnike, ki so prilagojene njihovim potrebam. Z vidika oblikovanja ciljev reformnih javnih politik je tej usmeritvi treba dati večji poudarek tudi v slovenskem sistemu pri morebitnem nadaljnjem reformiranju delovanja CSD.

5 INTEGRACIJA RAZISKOVALNIH METOD O REORGANIZACIJI CENTROV ZA SOCIALNO DELO V REPUBLIKI SLOVENIJI

Reorganizacija CSD je kompleksen pojav, ki ga je v zasledovanju proučitve vseh vidikov te reforme mogoče analizirati le multidisciplinarno ob prepletanju upravnih, pravnih, politoloških, organizacijskih in socioloških pristopov. V integraciji različnih teoretskih konceptov in metodoloških pristopov evalvacija reorganizacije CSD v doktorski disertaciji prav tako združuje vidike znanstvene in aplikativne raziskave, kot je prikazano v tabeli 12. To je pomembno zaradi prispevka doktorske disertacije k znanosti javne uprave, ki, kot poudarja Raadschelders (2011, str. 175), kot »*Wissenschaft*« poleg znanstvenih spoznanj vključuje tudi praktične rešitve, pogojene z vrednotami, kulturo in kolektivno zavestjo posamezne družbe.

Tabela 12: Vidiki znanstvene in aplikativne raziskave pri evalvaciji reorganizacije CSD

Vidik	Znanstvena raziskava	Aplikativna raziskava
- naslovniki	- znanstvena skupnost	- izvajalci, uporabniki, snovalci politik
- evalvatorji	- znanstvena skupnost	- izvajalci v socialnem varstvu, nadzorniki (ministrstvo)
- avtonomija raziskovalca	- visoka	- nizka do zmerna
- raziskovalna strogost	- zelo visoka	- zmerna, variirajoča
- prioriteta	- znanstvena preverljivost in objektivnost rezultatov	- relevantnost in uporabnost rezultatov
- namen	- ustvarjanje novega znanja	- rešitev praktičnega problema
- kazalnik uspešnosti	- objave, citiranost, vpliv na novo znanje, nadaljnje raziskave	- uporabnost v praksi, predlogi za izboljšanje stanja

Vir: lasten, prirejeno po Neuman (2014, str. 28)

Pri raziskovanju reorganizacije CSD je treba integrirati le tiste vidike posameznih znanosti in strok, ki se specifično nanašajo na raziskovani pojav, npr. upravno (procesno) pravo, pravo socialne varnosti, metode in koncepte socialnega dela, teorijo organizacij javnega sektorja, ravnanje z ljudmi pri delu (ang. *Human Resources Management*), analizo javnih politik idr. Po Raadscheldersu (2011, str. 178) gre za diferencirano integracijo, ki je osnova znanosti javne uprave in omogoča integracijo znanja za analizo odločitev in dejanj oblasti v odnosu do specifičnih družbenih ali teoretičnih problemov. Na primeru reorganizacije CSD to predstavlja celovit in metodološko utemeljen odgovor snovalcem javnih politik o ustreznosti te reforme z vidika sledenja potrebam posameznih deležnikov in zahtevam po prilagoditvah delov pravkar izvedene reforme glede na pridobljena spoznanja in izkušnje.

5.1 SPLOŠNO O MEŠANIH METODAH RAZISKOVANJA V UPRAVNI ZNANOSTI

Delovanje slovenskih CSD v obdobju med njihovo ustanovitvijo leta 1961 in izvedbo reorganizacije leta 2018 ni bilo pomembneje modernizirano, zato ta reforma predstavlja širšo strukturno spremembo na področju socialnega varstva v Sloveniji z daljnosežnimi posledicami. Cilj preučevanja te reforme tako ne more biti zgolj analiza njenih učinkov, pač pa tudi razumevanje reformnega procesa in umestitve rezultatov reforme v širši družbeno-upravni kontekst. Da je to glede na kompleksnost današnje družbe sploh mogoče, je pri njeni evalvaciji, poleg spoznanj različnih ved, treba prepletati tudi različne metodološke pristope in s tem preseči pomanjkljivosti izključno kvantitativnih ali kvalitativnih raziskovalnih metod.

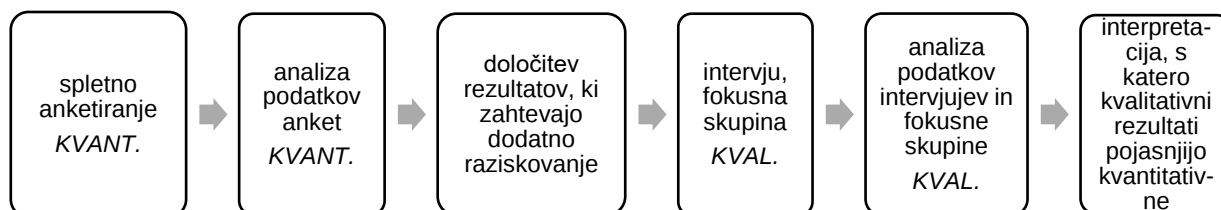
Če so v preteklosti družboslovne znanosti temeljile na pozitivistični paradigmi, katere cilj je bil kompleksne družbene pojave razložiti (nem. *Erklärung*), pa danes v raziskovanju prevladujejo pristopi, ki omogočajo razumevanje (nem. *Verständnis*) teh istih pojavov, to pa je z vidika triangulacije mogoče le ob hkratni uporabi tako kvantitativnih kot tudi kvalitativnih metod raziskovanja (Riccucci, 2010). Zaradi prepletanja pozitivnih vidikov obeh raziskovalnih pristopov dandanes v upravni znanosti narašča uporaba mešanih metod,⁴⁶ ki omogočajo širše razumevanje raziskovalnih vprašanj (Creamer, 2017).

Pri mešanih metodah ne gre zgolj za mešanje dveh (vrst) metod, temveč za mešanje dveh (vrst) raziskovalnih procesov v vseh fazah raziskovanja, filozofskih pogledov na svet in interpretacij rezultatov. Mešane metode so metodologija, temelječa na lastni, pretežno postpozitivistični paradigmi (Hesse-Biber in Johnson, 2015). Integracija kvantitativnih in kvalitativnih metod lahko poteka na zelo različne načine in v različnih fazah raziskovanja. Lahko nastopi pri interpretaciji podatkov, pri analizi podatkov ali njihovem zbiranju, lahko pa tudi pri oblikovanju pristopa k raziskovanju. V primerih, ko za pojasnjevanje kvantitativnih podatkov, razmerij med njimi ter trendov in razlogov, ki vodijo k tem trendom, uporabimo kvalitativno metodo, govorimo o t. i. mešanih metodah s pristopom zaporednega pojasnjevanja (ang. *sequential explanatory design*). Pri tem pristopu (povzeto po Creswell in Plano, 2010) najprej uporabimo kvantitativno metodo, ki ji nato sledi še kvalitativna. Kvalitativna metoda pojasni rezultate, ki jih je dala predhodna metoda. Bistvo pristopa je, da kvantitativni podatki in njihova analiza zagotovijo osnovno razumevanje raziskovalnega problema, kvalitativni podatki in njihova analiza pa izpopolnijo in razložijo te statistične podatke z

⁴⁶ V angleškem jeziku uveljavljenega termina »*mixed methods*« nekateri slovenski avtorji ne prevajajo kot »mešane metode«, temveč kot »integracija kvantitativnih in kvalitativnih metod«. Glej npr. Hlebec in Mrzel, 2012.

raziskovanjem pojava bolj v globino. Uporaba tega pristopa v doktorski disertaciji je prikazana na sliki 4.

Slika 4: Uporaba mešanih metod s pristopom zaporednega pojasnjevanja v doktorski disertaciji



Vir: lasten, prirejeno po Creswell (2015)

Prvi korak evalvacije reorganizacije CSD v doktorski disertaciji je bilo spletno anketiranje, izvedeno med managementom in strokovnimi (so)delavci CSD. Zajemalo je splošna vprašanja v zvezi s potekom in oceno doseženih ciljev reorganizacije, primerjavo zadovoljstva zaposlenih pred in po reorganizaciji, primerjavo organizacijske klime na CSD pred reorganizacijo in po njej, vprašanja v zvezi z uvedbo dokumentarne rešitve Krpan in sklop vprašanj o informativnem izračunu na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. Na podlagi analize rezultatov te faze raziskovanja so bila oblikovana vprašanja za polstrukturirane intervjuje in fokusno skupino v kvalitativni fazi raziskovanja. Rezultati te faze so bili na koncu interpretirani na način, da so pojasnili rezultate kvantitativnega dela raziskovanja. Ob ostalih metodoloških pristopih, uporabljenih v doktorski disertaciji, je takšen način omogočil ne le pojasnjevanje procesa in rezultatov preučevane reorganizacije, pač pa tudi njihovo razumevanje v kontekstu delovanja upravnega sistema med institucionalno in instrumentalno ravno javnega upravljanja (Silverman, 2015).

5.2 METODOLOŠKI NAČRT IN ZASNOVA RAZISKAVE

Raziskovanje v doktorski disertaciji je potekalo z uporabo mešanih metod raziskovanja, pri katerih so se prepletali kvantitativni in kvalitativni pristopi, s tem pa je bilo omogočeno globlje in bolj celovito razumevanje preučevanega pojava (Jogulu in Pansiri, 2011). Konkretno je bil uporabljen pristop zaporednega pojasnjevanja, po korakih, prikazanih v tabeli 13.

Ob zasledovanju cilja triangulacije, ko se z različnimi metodami preverjajo ista raziskovalna vprašanja oziroma hipoteze, je raziskovanje potekalo od avgusta 2021 do septembra 2022. Pri tem so kasnejši raziskovalni pristopi pojasnjevali predhodno pridobljene in analizirane rezultate v kvantitativni fazi raziskave, ki je omogočila splošen pregled nad obravnavano tematiko.

Tabela 13: Metodološki načrt raziskave

1	Opredelitev problemskega stanja
2	Pregled literature, teoretska podlaga raziskave
3	Oblikovanje raziskovalnega vprašanja in postavitev hipotez
4	Prilagoditev modelov javnega upravljanja in razmerij med njimi v kontekstu socialnega varstva
5	Primerjalna analiza slovenske ureditve z ureditvama v sosednjih državah
6	Izbira merskih instrumentov glede na postavljene hipoteze, namen in cilje disertacije
7	Priprava in zbiranje podatkov – spletna anketa
8	Analiza kvantitativnih podatkov
9	Oblikovanje vprašanj za kvalitativno fazo glede na ugotovitve predhodne faze
10	Izvedba polstrukturiranih intervjujev z deležniki
11	Pridobivanje in analiza statističnih podatkov o upravnih postopkih
12	Analiza sodne prakse
13	Izvedba fokusne skupine
14	Analiza kvalitativnih podatkov
15	Integracija in interpretacija rezultatov vseh analiz
16	Preveritev hipotez, razprava
17	Utemeljitev prispevka k znanosti in stroki

Vir: lasten

Glede na deklarirane cilje reorganizacije CSD in iz njih izpeljana načela kakovosti za vse udeležene (glej sliko 2), so bili za potrebe evalvacije v doktorski disertaciji opredeljeni deležniki te reforme. Deležnike je treba določiti upoštevaje vsakokratno situacijo, nalogo ali projekt, ki se ga evalvira, saj se glede na te spremenljivke opredelitve deležnikov lahko razlikujejo tudi znotraj same organizacije (Tomažević, 2011). V tabeli 14 so prikazani ključni deležniki reorganizacije CSD, metode raziskovanja, s katerimi so bila analizirana njihova stališča v zvezi s to reformo, in vzorec vključenih posameznikov v raziskavo.

Tabela 14: Deležniki reorganizacije CSD, metode in vzorec raziskovanja

Deležnik	Metoda	Velikost vzorca
- država/MDDSZ	- polstrukturirani intervju, primerjalna metoda (Avstrija, Hrvaška)	4
- management CSD	- anketa	19
	- polstrukturirani intervju	4
- strokovni delavci in sodelavci CSD	- anketa	178
	- polstrukturirani intervju	5
- uporabniki	- fokusna skupina	5

Vir: lasten

Država, to je Republika Slovenija, je ustanovitelj CSD, pri čemer ustanoviteljske pravice in obveznosti do CSD izvršuje MDDSZ kot resorno ministrstvo. Poudariti velja, da v sodobnih demokracijah država nikakor ni monoliten pojem, saj jo poleg ozemlja in oblastne prisile tvorijo tudi vsi njeni prebivalci. Vendar je, glede na ustavna in zakonska določila, kot nosilec področne državne politike in zato predstavnik tega deležnika v tej disertaciji obravnavan MDDSZ. Management predstavljajo direktorji in pomočniki direktorjev novoustanovljenih CSD. Strokovni delavci in sodelavci so, skladno s Kolektivno pogodbo za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije (Uradni list RS, št. 15/94, 18/94 –ZRPJZ, 57/95, 19/96, 56/98, 76/98, 39/99 – ZMPUPR, 102/00, 62/01, 43/06- ZKoliP, 60/08, 75/08, 107/11, 40/12, 46/13, 106/15, 46/17, 80/18, 5/19 – popr., 160/20, 88/21, 181/21, 136/22 in 165/2221/23 – popr.) in akti o sistemizaciji delovnih mest posameznih CSD, javni uslužbenci, zaposleni na CSD, ki vodijo upravne postopke in/ali izvajajo socialnovarstvene storitve, pri izvajanju katerih informirajo in svetujejo uporabnikom.⁴⁷ Uporabniki so upravičenci pri izvajanju socialnovarstvenih storitev in stranke v upravnih postopkih, ki jih vodijo CSD. Pri tem teorija izpostavlja, da se v socialnem varstvu izraz »uporabnik« ne uporablja kot najustreznejši, temveč kot najmanj sporen (Milošević-Arnold in Poštrak, 2003).

5.3 METODE RAZISKOVANJA PRI ANALIZI REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO – CILJI IN ZASNOVA

Temeljno metodološko izhodišče v disertaciji je zajelo prepletanje kvantitativnih in kvalitativnih vidikov uporabljenih metod raziskovanja ter interpretacije dobljenih rezultatov. Šlo je za komplementarno uporabo, razvidno iz tabele 15, pri kateri se vsaj do določene mere objektivizira sicer subjektivne pristope. K objektivizaciji je prispevala tudi uporaba teoretskih izhodišč modelov javnega upravljanja, predvsem s kontrolnim pristopom pri oblikovanju ankete in vprašanj pri intervjujih.

5.3.1 Uporabljene metode glede na posamezne hipoteze in podhipoteze

Raziskovanje v doktorski disertaciji se je osredotočalo na raziskovalno vprašanje, ali je obravnavana reorganizacija CSD prinesla rezultate posameznim skupinam deležnikov, ki jim je bila namenjena ter v čem oziroma zakaj da ali ne. Za teoretski okvir vseh faz raziskovalnega procesa so bili izbrani trije modeli javnega upravljanja, predvsem njihovi razločevalni znaki, prilagojeni funkcijam, ki jih izvajajo CSD, in širšemu kontekstu socialnovarstvene dejavnosti.

⁴⁷ Od petih strokovnih delavcev, s katerimi so bili opravljeni polstrukturirani intervjuji, je bil eden vodja Službe ZUPJS. Ker glede na sistemizacijo delovnih mest na CSD to delovno mesto ne sodi v skupino managementa, je ta intervjuvanec v vzorcu umeščen v skupino deležnikov, ki jo tvorijo strokovni delavci in sodelavci na CSD.

Tabela 15: Uporabljene metode glede na hipoteze in podhipoteze

H1: Glede na predpisane pristojnosti in naloge centrov za socialno delo je neo-weberjanski model javnega upravljanja pri izvajanju le-teh bolj primeren kot modela novega javnega managementa in novega oz. dobrega javnega upravljanja.	
- metode: aksiološka, dogmatska, deskriptivna, normativna, sociološka, zgodovinska, primerjalna, analitična, analiza vsebine, sinteza, dedukcija, kompilacija	- modeli javnega upravljanja so osrednje izhodišče v doktorski disertaciji, zato je za njihovo opredelitev potrebna uporaba širokega spektra metod družboslovnega raziskovanja in vrednotenja prava, tudi kot sinteza in kritično ovrednotenje ugotovitev prispevkov vseh ostalih metod raziskovanja
H2: Obravnavana reorganizacija slovenskih centrov za socialno delo je z vidika zastavljenih ciljev reformatorjev in doseženih rezultatov primerljiva reformam v izbranih evropskih državah, tj. sosednjih Avstriji in Hrvaški.	
- metode: komparativna, zgodovinska, kompilacija, dedukcija, aksiološko-deontološka metoda	- poleg primarne komparativne metode so za primerjavo v času, med različnimi ravni upravljanja in med različnimi državnimi ureditvami uporabljene tudi subsidiarne in komplementarne metode primerjave in vrednotenja sorodnih upravnih ureditev v sosednjih državah
H3: Različne skupine deležnikov različno ocenjujejo rezultate obravnavane reorganizacije centrov za socialno delo.	
- metode: integracija kvantitativnih in kvalitativnih metod, sinteza ugotovitev, aksiološko-sociološka analiza	- celovito razumevanje predmeta raziskovanja z integriranjem in vrednotenjem rezultatov po posameznih deležnikih reforme
H3.1: Za resorno ministrstvo kot predstavnika države je najpomembnejše, da centri za socialno delo po reorganizaciji delujejo bolj poenoteno kot pred njo.	
- metode: polstrukturirani intervju, analiza javnih politik, analiza vsebine dokumentov	- metode omogočajo dobiti vpogled v vsebino, vzroke in učinke sprejemanja javnih politik kot okvirja delovanja CSD ter analizirati delovanje oblasti in odločevalcev v procesu reorganizacije CSD
H3.2: Za management na centrih za socialno delo je najpomembnejše, da lahko strokovnim (so)delavcem po reorganizaciji zagotavlja pogoje dela, ki jim omogočajo več časa za neposredno delo z uporabniki.	
- metode: anketa, polstrukturirani intervju	- pridobiti osnovni pregled nad obravnavano temo s kvantitativnim pristopom in nato po sistemu zaporednega pojasnjevanja v globino raziskati še vzroke za dobljene, predvsem izstopajoče, podatke z uporabo kvalitativnih metod
H3.3: Za strokovne (so)delavce je najpomembnejše, da imajo po reorganizaciji več časa za strokovno obravnavo uporabnikov kot pred njo.	
- metode: anketa, polstrukturirani intervju	- z anketo zajeti širok krog naslovnikov kot pomembnih deležnikov reforme, nato izstopajoče in nenavadne rezultate pojasniti še s kvalitativnimi pristopi, predvsem pa poglobljeno raziskati in razumeti vzroke, ki so vodili do rezultatov reorganizacije
H3.4: Za uporabnike je najpomembnejše, da imajo strokovni (so)delavci po reorganizaciji več časa za delo z njimi.	
- metode: fokusna skupina	- enostavna in učinkovita metoda, ki omogoča raziskati uporabniške izkušnje, stališča, mnenja v zvezi z izvedeno reorganizacijo; omogoča razumeti tudi pomen neverbalne komunikacije in medsebojne izmenjave mnenj udeležencev; zelo primerna metoda za evalvacijske raziskave, tudi z vidika deležnikov kot ciljne populacije
H3.5: Vsi deležniki ocenjujejo načrtovani informativni izračun za prejemke v pristojnosti CSD (npr. denarne socialne pomoči ali otroški dodatki) kot ključen mehanizem poenostavitve uveljavljanja teh pravic.	
- metode: anketa, polstrukturirani intervju, fokusna skupina, analiza sodne prakse, analiza javnih politik, sekundarna analiza statističnih podatkov o upravnih postopkih, aksiološko-deontološka metoda, sinteza, primerjalna metoda	- metode omogočajo celosten vpogled v obravnavani informativni izračun, tako z vidika ciljev javnih politik in pravne ureditve kot tudi z vidika analize vodenja upravnih postopkov in njihove umeščenosti v širša upravná razmerja; analiza z vidika upravnega postopka kot integralne celote načel dobrega upravljanja in umeščenosti v družbena razmerja, predvsem v odnosu posameznika do oblasti

Vir: lasten

V tabeli 15 so prikazane raziskovalne metode, ki so bile uporabljene za preverjanje posameznih hipotez in podhipotez, ter obrazložitev odločitve uporabe teh metod glede na opredeljene hipoteze. Izhajajoč iz temeljne predpostavke triangulacije, da je hipoteza, preverjena z več kot le eno metodo, bolj veljavna od tiste, ki je preverjena le z eno samo metodo (Lobe, 2006, str. 62), navedena uporaba metod pri preverjanju hipotez omogoča celovito razumevanje pojava, procesa in rezultatov reorganizacije CSD, vključno z značilnostmi upravnih procesov na obeh ravneh javnega upravljanja, ki so do njih vodili. Čeprav v družboslovju prevladuje razumevanje triangulacije kot pristopa, ki poveča veljavnost rezultatov, pa je pri evalvacijskem raziskovanju treba poudariti tudi njeno komplementarno funkcijo in s tem prispevek k celovitosti rezultatov evalvacije, predvsem z raziskovanjem nedoslednosti v podatkih, ki lahko vodijo do novih spoznanj (Ammenwerth idr., 2003). To prepletanje konvergentnih in divergentnih vidikov raziskovanja reorganizacije CSD je v doktorski disertaciji zagotovljeno z: metodološko triangulacijo, ki vključuje uporabo različnih metod raziskovanja; triangulacijo podatkov, ki zajema uporabo različnih kvalitativnih in kvantitativnih podatkov, pridobljenih z različnimi metodami; in teoretsko triangulacijo, izhajajočo iz različnih teoretskih vidikov, na podlagi katerih so bile oblikovane hipoteze in analizirani pridobljeni podatki (po Denzin, 1978 v Lobe, 2006, str. 63).

5.3.2 Metode določanja najbolj primerne modela javnega upravljanja za izvajanje pristojnosti in nalog centrov za socialno delo

Čeprav so CSD kot javni zavodi in nosilci javnih pooblastil del sistema javne uprave, pa pri njihovem delu, zaradi občutljivih življenjskih situacij, ki jih obravnavajo, prihaja do nenehnega konflikta med njihovim svetovalnim in preventivnim poslanstvom ter represivnim odločanjem v upravnih postopkih (Kovač, 2006). Pri preučevanju njihovega dela z vidika modelov javnega upravljanja, ki kot teoretični koncepti svojo veljavo dobijo šele z uporabo v praksi, je zato treba uporabiti različne raziskovalne metode, saj je le tako mogoče zagotoviti celovito ovrednotenje izvedenih nalog teh subjektov (Creamer, 2017). V tabeli 16 so prikazane metode preučevanja modelov javnega upravljanja na primeru reorganizacije CSD in določanja najbolj primerne modela za izvajanje njihovih nalog in pristojnosti.

Poleg navedenih metod so za določanje najbolj optimalnega modela javnega upravljanja za izvajanje številnih in pogosto medsebojno kontradiktornih nalog uporabljene tudi vse druge metode, na katerih temelji raziskovanje v doktorski disertaciji. Modeli javnega upravljanja, umeščeni v kontekst izvajanja dejavnosti socialnega varstva, so namreč izhodišče, iz perspektive katerega so analizirane vse hipoteze predmetne raziskave. V nenehnem preučevanju izbranih modelov javnega upravljanja je tako določen najustreznejši model izvajanja oblastnih nalog in nudenja socialnovarstvenih storitev CSD. Kot izhaja iz hipoteze 1, je bilo predvideno, da je neo-

weberjanski model javnega upravljanja za izvajanje nalog in funkcij CSD primernejši kot modela NJM in NPG, to pa je bilo mogoče ugotoviti le ob interdisciplinarni uporabi vseh navedenih metod. Ta raziskovalni pristop z vključevanjem širokega spektra družboslovnih metod raziskovanja je omogočil razumevanje položaja in delovanja CSD v širšem upravnem in družbenem sistemu, vključno s kritičnim ovrednotenjem pravno-sistemskega okvirja njegovega delovanja v sistemu socialnega varstva.

Tabela 16: Metode preučevanja modelov javnega upravljanja

Metoda	Pristop preučevanja modelov JU v kontekstu evalvacije reorganizacije CSD
- vrednotenjska (aksiološka)	- vrednotenje in kritična presoja obstoječih pravnih podlag delovanja CSD z vidika vrednotnih meril sledenja varstvu pravic uporabnikov
- dogmatska	- preučevanje materialnih in procesnih pravnih podlag za delo CSD in njihovo postopanje z vidika načel pravne in socialne države
- opisna (deskriptivna)	- analitičen, celovit in podroben opis reorganizacije CSD z vidika postopka načrtovanja in izvedbe reforme ter sedanjega stanja in rezultatov
- normativna	- vrednotna opredelitev do temeljnih vprašanj reorganizacije CSD, predlogi sprememb pravnih podlag delovanja CSD <i>de lege ferenda</i>
- sociološka	- evalvacija reorganizacije CSD v kontekstu vzročno-posledične povezanosti temeljnih funkcij delovanja CSD v družbi z uporabo prava pri njihovem delu
- zgodovinska	- preučevanje reorganizacije CSD z vidika zgodovinskega razvoja in vloge CSD v sistemu socialnega varstva in slovenske javne uprave
- primerjalna	- primerjava ureditve in reform slovenskih CSD z ureditvijo in reformami sorodnih subjektov v Avstriji in na Hrvaškem ter umestitev preučevane reforme v srednjeevropski upravni prostor
- analitična	- analiza posameznih delov in vidikov reorganizacije CSD in njihovo kritično ovrednotenje, poglobljeno razumevanje reorganizacije CSD kot predmeta raziskovanja
- analiza vsebine	- zbiranje tekstovnih podatkov sodne prakse, upravnih statistik, poročil, izvedbenih načrtov idr. in njihova razporeditev v vnaprej opredeljene kategorije z namenom kvantitativne in kvalitativne analize
- združevanje (sinteza)	- integracija posameznih analiziranih vidikov reorganizacije CSD v sestavljeno, prepleteno in kompleksno celoto
- dedukcija	- opredelitev prihodnjega delovanja reorganiziranih CSD na podlagi poznavanja splošnih značilnosti slovenskega in srednjeevropskih upravnih sistemov
- povzemanje (kompilacija)	- povzemanje ugotovitev drugih, evalvaciji reorganizacije CSD sorodnih raziskav

Vir: lasten

Pomembno je izpostaviti, da deležniki, ki pri reorganizaciji predstavljajo državo, tj. MDDSZ oziroma njegovi predstavniki, delujejo na institucionalni ravni javnega upravljanja in bi naj zato pri oblikovanju javnih politik določali optimalen model javnega upravljanja pri izvajanju nalog v pristojnosti CSD. Vodstva in vsi zaposleni na CSD pa delujejo na instrumentalni ravni izvrševanja teh modelov, zato gre pričakovati, da se

njihovo vrednotenje reorganizacije in s tem rezultati evalvacije razlikujejo. Posledično je bilo pri preverjanju hipoteze 1 raziskovanje osredotočeno tako na raven delovanja državnih struktur kot tudi njim podrejenih izvrševalcev javnih pooblastil, pri tem pa je bila posebna pozornost namenjena preučevanju interakcij subjektov na obeh ravneh javnega upravljanja in njihove medsebojne interakcije.

5.3.3 Metode primerjalne analize reform v sosednjih Avstriji in na Hrvaškem

Primerjalne analize so ena temeljnih metod, s katerimi se v družboslovju ustvarja novo znanje. Evalvacija reorganizacije CSD zajema zato tudi primerjavo te reforme z reformami sorodnih upravnih subjektov v sosednjih Avstriji in na Hrvaškem, pri čemer se analiza nanaša na podobnosti, razlike in razmerja med posameznimi elementi primerjanih reform. Tako primerjalni vidik evalvacije združuje elemente kompleksnosti, dinamike in soodvisnosti reformnega procesa s prepletanjem institucionalnih in organizacijskih konceptov (Koprić, 2011). Za primerjalno analizo sta bili zaradi sorodnosti njunih upravnih sistemov izbrani Avstrija in Hrvaška, saj je smisel primerjalnih študij ravno primerjanje med seboj do določene mere sorodnih pojavov oziroma sistemov, kar nam omogoča boljše prepoznavanje razlik med njimi ter razumevanje vzrokov za njihov nastanek. Temeljne podobnosti in razlike med upravnimi sistemi analiziranih držav so prikazane v tabeli 17.

Tabela 17: Podobnosti in razlike med upravnimi sistemi Avstrije, Hrvaške in Slovenije

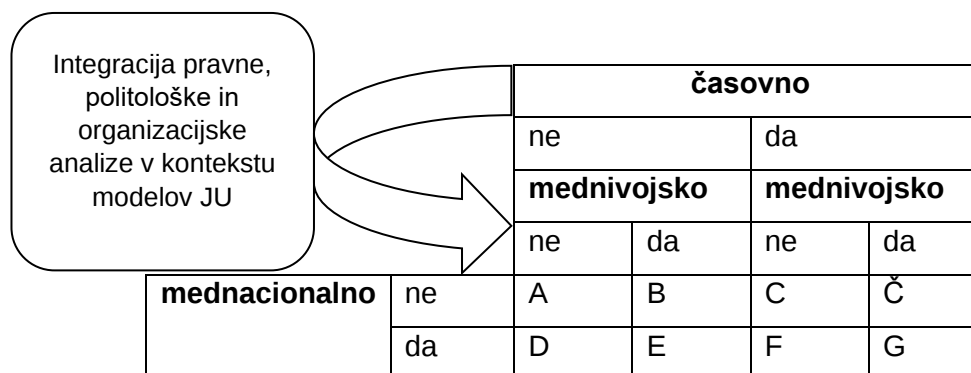
Vidik	Avstrija	Hrvaška	Slovenija
- državna ureditev	- parlamentarna republika	- parlamentarna republika	- parlamentarna republika
- površina	- 83.883 km ²	- 56.594 km ²	- 20.271 km ²
- št. prebivalcev	- 8,9 mio	- 4,0 mio	- 2,1 mio
- vstop v EU	- 1995	- 2013	- 2004
- (u)pravna tradicija	- avstro-ogrska	- avstro-ogrska	- avstro-ogrska
- upravna skupina	- evropska – federalna	- srednje- in jugovzhodno-evropska	- srednje- in jugovzhodno-evropska
- ZUP sprejet/velja od	- 1991/1993	- 2009/2010	- 1999/2000
- vloga ZUP	- <i>Lex generalis</i>	- <i>Lex generalis</i>	- <i>Lex generalis</i>

Vir: lasten, prirejeno po Britannica (2021), Kuhlmann in Wollmann (2019)

Primerjalna analiza, s katero je bila preverjena hipoteza 2, je vključevala študij dokumentov oblikovanja in evalvacij javnih politik, poročil, kodifikacije upravnega postopka in polstrukturirane intervjuje s predstavniki obeh upravnih sistemov. Raziskovanje je zajemalo mednacionalni, mednivojski in časovni vidik, kot je prikazano

na sliki 5, pri tem pa so se različni vidiki medsebojno prepletali (kombinacije, ki jih prikazujejo črke od A do G na sliki 4).

Slika 5: Vidiki primerjalne analize



Vir: lasten, prirejeno po Raadschelders idr. (2015, str. 463)

Poleg primarne in dominantne primerjalne metode so bile kot njej komplementarne uporabljene še zgodovinska metoda, kompilacija in dedukcija ter aksiološko-deontološka metoda. Z vidika zastavljenih ciljev reformatorjev in doseženih rezultatov je bila evalvacija reorganizacije CSD s temi metodami opravljena s primerjavo in ovrednotenjem te reforme z reformami v izbranih sosednjih državah, kot izhaja iz hipoteze 2. Tako je razumevanje reform v primerljivih sistemih ob kritičnem presojanju vseh vidikov primerjanih upravnih sistemov omogočilo celovito ovrednotenje preučevane reorganizacije slovenskih CSD in njene umestitve v širši evropski upravni prostor.

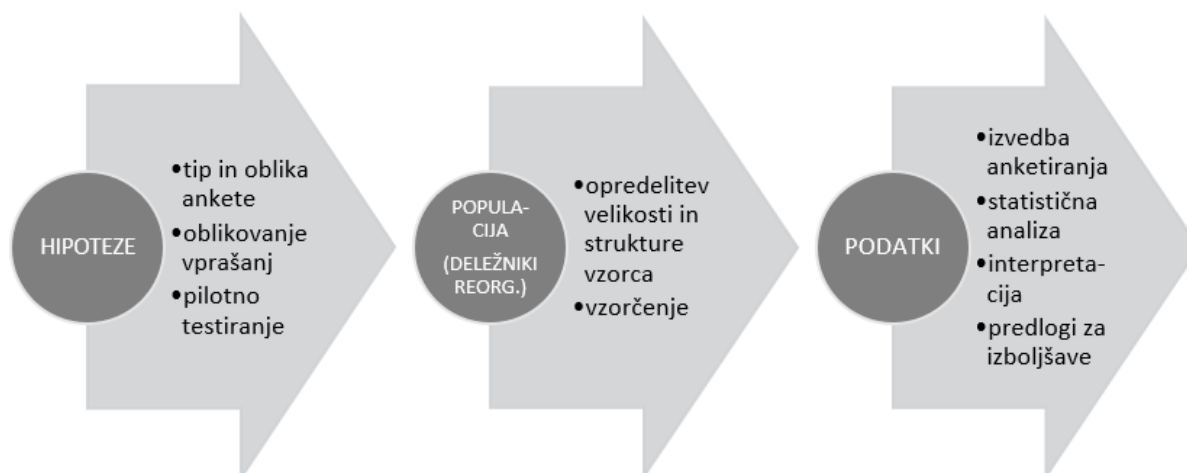
5.3.4 Množično pridobivanje kvantitativnih podatkov z anketiranjem

Temeljna značilnost anketiranja je, da običajno zajame velik vzorec in s tem omogoči merjenje velikega števila spremenljivk, hkratno preverjanje več hipotez in raziskovanje časovnega sosledja preteklih dogodkov, izkušenj in značilnosti ter njihove vzročne zveze (Neuman, 2014, str. 319). V doktorski disertaciji je anketiranje zato predstavljalo prvo raziskovalno fazo, ki je omogočala pridobitev splošnega in širokega pregleda nad obravnavano reorganizacijo CSD. Konkretno so bila pridobljena stališča managementa ter strokovnih delavcev in sodelavcev, kot izhaja iz podhipotez 3.2 in 3.3. Prav tako, kot izpostavljajo Kotnik idr. (2021, str. 535), pa nam ta kvantitativni raziskovalni pristop omogoča nadaljnji razvoj modelov javnega upravljanja in s tem oblikovanje teoretičnih in aplikativnih rešitev za upravno prakso, predvsem za snovalce javnih politik. Temu služijo predvsem podatki o informativnem izračunu pravic iz javnih sredstev, pridobljeni z anketiranjem na podlagi podhipoteze 3.5, saj so v tem primeru snovalcem javnih politik na voljo množični podatki o stališčih tistih, ki v upravni praksi neposredno sodelujejo pri izvrševanju te sistemske rešitve poenostavitve socialno-procesnih postopkov. V primeru reorganizacije CSD je torej šlo za preverjen in celovit

metodološki instrumentarij, ki omogoča oblikovanje in utemeljevanje takih politik, ki odgovarjajo na potrebe vseh deležnikov.

Na sliki 6 so prikazani koraki kvantitativnega raziskovanja v doktorski disertaciji z uporabo anketiranja. S tem sistematičnim pristopom, ki izhaja iz postavljenih hipotez, se je mogoče izogniti napakam pri raziskovanju, ki se lahko pojavijo v vseh fazah oblikovanja, izvedbe in analize rezultatov anketiranja.

Slika 6: Koraki kvantitativnega raziskovanja z anketiranjem



Vir: lasten, prirejeno po Rea in Parker (2014)

Evalvacija reorganizacije CSD je z uporabo strukturiranega vprašalnika zasledovala cilje veljavnosti in zanesljivosti raziskovanja (Wilson, 2019). Notranja veljavnost, ki je dosežena, ko vprašanja dejansko odražajo to, kar se želi meriti, je bila zagotovljena z oblikovanjem vprašanj na način, da so le-ta sledila deklariranim ciljem in načrtovanim koristim za posamezne deležnike, kot so bili opredeljeni v dokumentih MDDSZ, ki so bili osnova za izvedbo reorganizacije. Zunanja veljavnost je bila dosežena z reprezentativnostjo vzorca, ki je izhajal iz opredeljenih deležnikov reforme (Vaske, 2019). Zanesljivost, ki odraža ponovljivost merjenja, pa je bila zagotovljena s koreliranjem odgovorov, saj so bila za raziskovanje istih spremenljivk uporabljena vsebinsko sorodna vprašanja. V kombinaciji z ostalimi uporabljenimi metodami je bila zanesljivost anketnega vprašalnika zagotovljena tudi s triangulacijo, saj so bila vprašanja drugih metod (npr. intervju, fokusna skupina) vsebinsko sorodna in so bila namenjena preverjanju istih hipotez.

5.3.5 Poglobljen raziskovalni pristop s polstrukturiranimi intervjuji

Z izvedbo polstrukturiranih intervjujev se je raziskovalni fokus v disertaciji zožil na izjemne, nenavadne in specifične ugotovitve predhodne faze, ki so za lažje razumevanje potrebovale še naknadni kvalitativni pristop, saj je bilo le tako mogoče celovito razumeti obravnavano reorganizacijo CSD (Leavy, 2017). Zaradi triangulacije, ko so se iste spremenljivke preučevale na različne načine in med različnimi deležniki,

pri tem pa se je izhajalo iz različnih hipotez, so bili rezultati zanesljivi in veljavni in kot taki metodološko objektivni. Polstrukturirani intervjuji so bili tako uporabljeni za preverjanje podhipoteze 3.1, saj je bilo za globlji in celovitejši vpogled v preučevano reorganizacijo ključno pridobiti stališča predstavnikov MDDSZ kot predstavnika deležnika države.

Tabela 18: Prednosti in slabosti uporabe polstrukturiranih intervjujev in njihov prispevek k integraciji metod pri evalvaciji reorganizacije CSD

KVALITATIVNI PRISTOP	
PREDNOSTI: - individualiziran pristop do ključnih predstavnikov deležnikov reorganizacije - razumevanje globljega konteksta reorganizacije in položaja, dejavnosti in motivacije posameznikov v njem - omogočeno prepoznavanje neverbalne komunikacije - prilagajanje razprave posamezniku in kontekstu - pridobivanje dodatnih pojasnil o pomembnih vidikih reorganizacije, - soočenje sogovornika s predhodnimi rezultati	SLABOSTI: - rezultate je zaradi majhnega vzorca težko posplošiti na celotno populacijo deležnikov - reaktivni učinek predstavnikov deležnikov glede na prisotnost in odnos z raziskovalcem, kar lahko vpliva na objektivnost rezultatov - težko zagotavljanje anonimnosti deležnikov - zahtevna analiza in kvantificiranje rezultatov - zahtevano dobro predhodno poznavanje reorganizacije - izvedba zahteva veliko časa in truda - premajhna prilagodljivost v primerjavi z nestrukturiranim intervjujem ali fokusno skupino
INTEGRACIJA KVANTITATIVNIH IN KVALITATIVNIH METOD	
PREDNOSTI: - zaupno okolje omogoča bolj pronicljive odgovore, kar je dodana vrednost pri integraciji rezultatov - dvosmerna komunikacija in izmenjava informacij, kar zagotavlja večjo veljavnost rezultatov - osredotočanje in vračanje na ključna vprašanja, kar daje kakovostne podatke - visoka kakovost vzorca omogoča pridobivanje podatkov od ključnih deležnikov - zaradi celovitosti rezultatov je pri interpretaciji olajšana integracija z ugotovitvami kvantitativne faze raziskovanja	SLABOSTI: - družbeno sprejemljivi odgovori otežujejo integracijo in popačijo končne rezultate - tveganje pristranskosti raziskovalca v vseh fazah integracije rezultatov evalvacije reorganizacije - zahtevna neposredna primerljivost odgovorov posameznih deležnikov

Vir: lasten, prirejeno po Brinkmann in Kvale (2018)

Polstrukturirani intervjuji, ki so sledili kvantitativni fazi raziskovanja, so potekali osredotočeno na tiste vidike, ki jih je predhodna faza izpostavila, v tej fazi pa se je ob preverjanju podhipoteze 3.1 poglobilo v bistvo zasnove reorganizacije kot političnega projekta, ki naj bi prinesel strokovne rešitve. Pri preverjanju podhipotez 3.2 in 3.3 so polstrukturirani intervjuji prispevali tako k veljavnosti rezultatov v smislu triangulacije

kot tudi v smislu njihove komplementarnosti, saj so se nanašali na vidike, ki so bili pri anketiranju izstopajoči ali pa niti niso bili prisotni in se je potreba po raziskovanju teh vidikov pokazala kasneje tekom mešanja raziskovalnih metod, teorij in pristopov.

Tudi uporaba kvalitativnega raziskovalnega pristopa ima svoje prednosti in slabosti, zato je za učinkovito integriranje tega pristopa z ostalimi metodami treba najprej identificirati prednosti in slabosti polstrukturiranih intervjujev in na podlagi teh ugotovitev predvideti njihove priložnosti in nevarnosti pri prepletanju z ostalimi metodami v mešanem metodološkem pristopu. V tabeli 18 so prikazane prednosti in slabosti uporabe polstrukturiranih intervjujev v doktorski disertaciji kot ene najpogostejše uporabljenih metod kvalitativnega raziskovanja v družboslovju in njihov prispevek k integraciji kvantitativnih in kvalitativnih metod pri evalvaciji reorganizacije CSD.

Prispevek polstrukturiranih intervjujev k celovitosti in globinski evalvacije reorganizacije CSD se kaže predvsem v preučevanju širšega konteksta te reforme, kar omogoča vrednotenje rezultatov prek raziskovanja družbenih pomenov in procesov med deležniki (Creswell in Plano, 2010), s tem pa tudi razumevanje upravnih procesov kot stalne interakcije med institucionalno in instrumentalno ravno oblikovanja javnih politik. Zato je mogoče rezultate reforme vrednotiti tako ločeno za posamezne deležnike reforme, kot izhaja iz podhipotez 3.1, 3.2 in 3.3, kot tudi sumarno kot sintezo rezultatov na primeru informativnega izračuna uveljavljanja pravic iz javnih sredstev kot ključnega mehanizma poenostavitve postopkov uveljavljanja teh pravic, kot izhaja iz podhipoteze 3.5. To pa po drugi strani odpira tudi številne izzive pri uporabi te raziskovalne metode, izhajajoče iz interpretivistične perspektive, zato je za zagotovitev objektivnosti raziskovanja treba vzpostaviti delitev moči med udeleženci, jasno in pregledno opredeliti raziskovalne metode in pristope ter pri tem slediti standardom kakovosti in etike v raziskovanju (Given, 2008, str. 306).

5.3.6 Analiza sodne prakse kot ocena spoštovanja načela vladavine prava

Za oceno zakonitosti dela CSD kot ključne podstat izvajanja njihovih vsebinskih nalog je posebej primerna metoda analize sodne prakse. V Sloveniji, pa tudi drugod v kontinentalni Evropi, sodna praksa ne predstavlja formalnega vira prava. Sodna praksa se v teh tradicijah uporablja kot sekundarni pravni vir, ki zagotavlja enotno uporabo formalnih virov prava (Pavčnik, 2011). Njena najpomembnejša naloga je, da analitično razrešuje postopkovna in vsebinska vprašanja, pri čemer se osredotoča na uporabo in nadgradnjo argumentacije. Kljub temu, da sodna praksa sicer ni zavezujoča, pa zavezujoč učinek lahko doseže z močjo uporabljene argumentacije (Sodstvo Republike Slovenije, 2021).

Pri evalvaciji reorganizacije CSD analiza sodne prakse omogoča vpogled v udejanjanje ustavnega načela pravne in socialne države, saj je sodna kontrola nad delom CSD garant postopkovnih pravic uporabnikov v smislu zakonitosti in pravice do pravnega sredstva. V tabeli 19 so prikazani poudarki posameznih avtorjev pri analizi sodne prakse in njihova uporaba pri evalvaciji v doktorski disertaciji preučevane reforme.

Tabela 19: Poudarki analize sodne prakse in njihova uporaba za evalvacijo reorganizacije CSD

Avtor	Vidik	Uporaba za evalvacijo
- Auby, 2014	- pravo kot način vzpostavljanja partnerstev, ne sodni nadzor	- sodna praksa z vidika soudeležbe deležnikov in dobrega upravljanja
- Hall in Wright, 2008	- empirična in preverjena družboslovna metoda	- objektivnost analize rezultatov evalvacije reorganizacije
- Hall in Wright, 2008	- razlaga družbenih interpretacij o pravu	- odločanje CSD v upravnih postopkih kot uporaba pravnih norm v življenjskih situacijah
- Herweijer, 2007	- uspešnost, učinkovitost, zakonitost, legitimnost odločanja	- multidisciplinaren pristop pri analizi vsebinskega dela CSD
- Janderová, 2019	- teleološka razlaga pravil, argumentacijski pristopi in načela	- pomen specifičnih okoliščin za legitimnost odločitev, diskrecija
- Ranchordás, 2021	- empatija v pravu, konkretne zgodbe, individualne ocene	- konkretni dejanski stan, vrednotni vidik evalvacije
- Rusch, 2009	- hkratna zakonitost in legitimnost upravnih odločitev	- sodna praksa kot vir načel in precedensov pri javnem upravljanju

Vir: lasten

Sodna praksa daje pomen in vsebino zakonsko predpisanim pravilom, njena temeljna funkcija pa je zagotavljanje enakovredne in enotne uporabe formalnih pravnih virov. V tem kontekstu v upravnih sistemih, predvsem v pretežno pravno determiniranih, med katere sodi tudi slovenski, velja prepričanje, da je namen sodne prakse nadzor in korekcija dela uprave. Vendar, kot poudarja Auby (2014), temu ne sme biti tako. Smisel pravnih pravil in njihove uporabe v pravni praksi je osredotočanje na vsakdanje delovanje uprave in na njeno vzpostavljanje partnerstev z državljanji. Rakar in Tičar (2016) v zvezi s tem izpostavljata, da sodna praksa kot evalvacija dela upravnih organov poleg njihove samo-evalvacije zagotavlja legitimnost odločanja. Ta temelji na pravičnosti in na moralnih vrednotah družbe in sega onkraj zgolj gole pozitivnopravne zakonitosti. Izključno pozitivnopravni okviri delovanja javne uprave so pogosto preveč togi in imajo za rezultat povečanje administrativnih bremen ter vprašljivost legitimnosti odločitev, zato v javni upravi sodna praksa kot mediator pripomore k interakciji med deležniki in s tem prek koordinacije upravnih procesov k rešitvi temeljnih izzivov

sodobne družbe (Pečarič, 2022). Tako se tudi sodno odločanje o odločitvah CSD v konkretnih in individualnih postopkih osredotoča na zagotavljanje zakonitosti in legitimnosti v vsakodnevnem življenju uporabnikov njihovih storitev, k čemur naj bi prispevali tudi zastavljeni cilji reorganizacije CSD. S tem je analiza sodne prakse prispevala k preverjanju hipoteze 1, da je glede na predpisane naloge in pristojnosti CSD neo-weberjanski model javnega upravljanja kot okvir delovanja CSD ustrežnejši kot druga, za evalvacijo izbrana modela. Glede na pretežno pravno determiniranost neo-weberjanskega modela je analiza sodne prakse še posebej primerna metoda za vrednotenje dela CSD iz perspektive tega modela. Po drugi strani pa je tudi sodno prakso treba analizirati v prepletu z drugimi metodami, tako zgodovinsko, dogmatsko, normativno in primerjalno, predvsem pa v kombinaciji z aksiološko metodo, s katero se prek vrednotenja in kritične presoje sodne prakse ocenjuje tudi vrednotni vidik dela CSD, ter s sociološko metodo, pri uporabi katere se z vzročno-funkcionalno povezanostjo prava in drugih družbenih pojavov presoja zasledovanje temeljnih družbenih vrednot v praksi CSD. Vse navedeno pa v doktorski disertaciji omogoča sistemsko in vrednotno pogojeno evalvacijo dobljenih rezultatov.

5.3.7 Opredelitev učinkovitosti vodenja upravnih postopkov s statistično obdelavo sekundarnih podatkov

Številčni podatki o vodenju upravnih postopkov predstavljajo vrednosti spremenljivk, ki merijo značilnosti teh postopkov (Neuman, 2014, str. 393). Ker gre za podatke, ki predstavljajo stanja in gibanje postopkov, ki jih vodijo CSD, jih je zaradi njihove časovne primerljivosti smiselno analizirati v času pred in po izvedeni reorganizaciji CSD (Leavy, 2017) in tako v kombinaciji z ostalimi raziskovalnimi pristopi sklepati na uspešnost izvedene reorganizacije. Čeprav se običajno praksa upravnih organov vrednoti prek sodne prakse v upravnem sporu in pred Ustavnim sodiščem RS, saj sodne zadeve zbirno kažejo na postopkovne navade oziroma odstopanja na nižjih instancah (Kovač, 2018, str. 40), pa je pri evalvaciji reorganizacije CSD z vidika mešanih metod in celovitosti raziskovanja smiselno prepletanje obeh metod – kvalitativne analize sodne prakse z uporabo tehnik analize vsebine in analize konteksta ter kvantitativne analize sekundarnih podatkov glede značilnosti upravnih postopkov (njihovo število, trajanje, število vloženih rednih in izrednih pravnih sredstev, uspeh strank v postopkih idr.).

Statistična obdelava sekundarnih podatkov o upravnih postopkih tako prispeva k opredelitvi najustrežnejšega modela javnega upravljanja za izvajanje nalog in postopkov v pristojnosti CSD, kot je predvideno v hipotezi 1, prav tako pa se osredotoča na raziskovanje zakonodajne in izvedbene ustreznosti uvedbe informativnega izračuna pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, kot predvideva podhipoteza 3.5. Primerjava tovrstnih podatkov pred izvedbo reorganizacije in po njej hitro in na enostaven način številčno prikaže značilnosti upravnih postopkov v obeh

časovnih obdobjih. Z integracijo ostalih, predvsem kvalitativnih metod, pa je mogoče podatke umestiti v širši kontekst javnega upravljanja in jih razložiti z vidika upravnega postopka kot ključnega mehanizma dobrega upravljanja tudi na področju uveljavljanja socialnih pravic.

5.3.8 Fokusna skupina kot interdisciplinarna metoda zbiranja stališč uporabnikov

Fokusna skupina je oblika neformalnega kvalitativnega intervjuja, ki za pridobivanje podatkov uporablja skupinsko razpravo in je poleg ankete najpogosteje uporabljena metoda za opravljanje evalvacij (Given, 2008, str. 352). Ker združuje udeležence, ki jim je skupna točka to, da lahko razpravljajo o skupni temi, je bila ta metoda uporabljena za pridobivanje podatkov o izvedeni reorganizaciji CSD od uporabnikov kot pomembnih deležnikov te reforme. V tabeli 20 so izpostavljene prednosti in omejitve te metode pri evalvaciji reorganizacije CSD z uporabniške perspektive.

Tabela 20: Prednosti in omejitve fokusne skupine pri evalvaciji reorganizacije CSD

Prednosti	Omejitve
- zaradi neformalnega okolja omogoča svobodno izražanje mnenj uporabnikov - spodbujene so kritične razprave udeležencev - omogočeno je vključevanje marginaliziranih družbenih skupin - udeleženci so opolnomočeni zaradi skupinske dinamike in zaupnega okolja - omogoča celovito zbiranje mnenj udeležencev, opazovanje izrazov in neverbalne komunikacije med udeleženci - zaradi razumevanja konteksta podatkov omogoča njihovo lažjo interpretacijo - udeleženci komunicirajo tudi med sabo, delijo ideje in dileme, vprašanja se razrešijo takoj	- možna polarizacija mnenj zaradi vpliva skupine - omejeno število tem, o katerih je mogoče razpravljati na posameznem srečanju - vodja razprave lahko nevede omeji ali vpliva na vsebino razprave in mnenja - zaradi vpliva konteksta je težko razložiti razlike v podatkih, zbranih z različnimi metodami raziskovanja - fokusna skupina se težko osredotoči na vse procese in rezultate reorganizacije - rezultat dela fokusne skupine je lahko manjše število podatkov kot v primeru intervjujev

Vir: lasten, prirejeno po Allen (2017)

Pri izbiri udeležencev in izvedbi fokusne skupine je bila posebna pozornost posvečena pripravi zelo jasnih navodil in izhodišč razprave ter precizni izbiri udeležencev glede na njihove značilnosti. Pri tem so bili upoštevani družbeni, institucionalni in kulturni kontekst udeležencev (Wilkinson, 2011). Z metodo fokusne skupine je bila v disertaciji preverjana podhipoteza 3.4, ki se je nanašala na rezultate reorganizacije z vidika uporabnikov, konkretno na čas, ki si ga zanje lahko vzamejo strokovni delavci po izvedeni reorganizaciji. Metoda je prav tako, z uporabniške perspektive, obravnavala podhipotezo 3.5, ki se je nanašala na informativni izračun kot ključni mehanizem poenostavitve postopkov uveljavljanja teh pravic. Fokusna skupina z nevladnimi

organizacijami kot predstavniki uporabnikov in deležniki reorganizacije omogoča pridobiti nove in doslej nenaslovljene teme, odkriva stališča v zvezi z reorganizacijo in interpretira ta pojav z vidika uporabnikov, katerim je bila v prvi vrsti tudi namenjena. Z drugimi besedami, rezultati fokusne skupine pojasnijo, kako se je reorganizacija razvijala, kako je bila načrtovana, kakšna je bila njena dinamika in kakšni so njeni rezultati, ti pa so interpretirani v kontekstu potreb uporabnikov in poslanstva CSD ter širše socialnovarstvene dejavnosti v slovenskem prostoru.

5.4 IZBIRA IN OPIS UPORABLJENIH SPREMENLJIVK

Pri izbirni spremenljivki, s katerimi je bila opravljena evalvacija reorganizacije CSD, se je izhajalo iz temeljnih teoretičnih vidikov evalvacijskih raziskav. Konkretno, spremenljivke so izhajale iz deklariranih rezultatov te reforme, iz primerjave »prej« in »potem«, pri tem pa je treba upoštevati tudi družbeni in politični kontekst reforme, zato so bile spremenljivke izbrane na način, da omogočajo razumeti razmerje med kontekstom, mehanizmom in izidom reorganizacije CSD (Given, 2008, str. 304). Kategorije in pomen uporabljenih spremenljivk so predstavljeni v tabeli 21.

Pri evalvaciji reorganizacije CSD se lahko o posameznih spremenljivkah govori tudi kot o kazalnikih oziroma indikatorjih napredka v posameznih fazah reforme, saj te spremenljivke kažejo napredek proti načrtovanemu učinku in vplivu, pa tudi o doseženem stanju, vse glede na izhodiščno stanje (Kobal Tomc idr., 2019, str. 18). Poleg kazalnikov doseganja operativnih ciljev je torej treba upoštevati tudi vpliv reorganizacije na oblikovanje in izvrševanje javnih politik, tako v kontekstu nadaljnjega razvoja in modernizacije CSD kot tudi širše na področju socialnega varstva in na splošno v slovenskem upravnem prostoru.

5.5 OPIS MERSKIH INSTRUMENTOV

Za zbiranje izhodiščnih kvantitativnih podatkov z metodo anketiranja je bil kot merski instrument uporabljen strukturiran anketni vprašalnik. Anketni vprašalnik, sestavljen iz uvoda, vprašanja-pogoja, petih vsebinskih sklopov vprašanj in demografskih vprašanj, je oblikoval avtor doktorske disertacije, pri čemer so bili posamezni deli vprašalnika prirejeni po vprašalnikih v sorodnih raziskavah. Uvodni del je vseboval nagovor anketirancem – vključujoč navedbo namena anketiranja in pojasnila glede anonimnosti rezultatov, sledilo pa je vprašanje o tem, ali so bili anketiranci na CSD zaposleni že pred reorganizacijo. Z izpolnjevanjem ankete so namreč lahko nadaljevali le tisti, ki so izpolnjevali ta pogoj. V prvem sklopu so anketiranci na Likertovi lestvici od 1 do 5 ocenjevali strinjanje s posameznimi trditvami v zvezi z reorganizacijo in ocenjevali, v kolikšni meri so bili izpolnjeni posamezni cilji te reforme.

Tabela 21: Kategorije uporabljenih spremenljivk in njihov pomen za razumevanje reorganizacije

Kategorija	Vidik	Pomen za evalvacijo
- splošno o reorganizaciji	- potrebnost in koristnost (Wollmann in Schroter, 2019) - odpravljanje pomanjkljivosti (Greve idr., 2019) - vključenost zaposlenih (Hameduddin in Fernandez, 2019) - zmanjšanje administrativnih bremen (Lions idr., 2020) - razvoj novih metod dela (Fook, 2016) - poenotenje prakse po državi (Williams, 2015) - doseganje javno deklariranih ciljev reforme (Žnidar idr., 2020)	- osnovno razumevanje potreb in razlogov za načrtovanje in izvedbo reorganizacije, tako z vidika načrtovanja javnih politik kot tudi procesa izvedbe in analize končnih rezultatov v širšem družbenem kontekstu
- zadovoljstvo zaposlenih pri delu pred reorganizacijo in po njej	- splošno zadovoljstvo (Cantarelli idr., 2016) - zadovoljstvo z vodstvom in sodelavci (Rojas idr., 2014) - zadovoljstvo z nalogami pri delu (Wright in Davis, 2003) - zadovoljstvo s stalnostjo zaposlitve in plačo (Holmberg idr., 2016) - zadovoljstvo z možnostmi izobraževanja in usposabljanja (Tomo, 2019) - zadovoljstvo z možnostmi napredovanja (Androniceanu, 2012)	- osredotočenja na zaposlene kot ključne deležnike, od katerih je odvisna uspešnost reorganizacije na izvedbeni ravni znotraj postavljenega institucionalnega okvira; zaposleni kot ključna zmogljivost organizacije
- organizacijska klima pred reorganizacijo in po njej	- pripadnost organizaciji (Berberoglu, 2018) - organiziranost (Caniëls in Baaten, 2019) - poznavanje poslanstva, vizije in ciljev organizacije (Ingersoll idr., 2005) - notranje komuniciranje in informiranje (Smith in Shields, 2013)	- lastnosti CSD kot psihološkega sistema, ki omogoča nudenje storitev uporabnikom in po povratni zanki daje informacije o učinkovitosti reorganizacije MDDSZ ter drugim deležnikom
- uvedba dokumentarne rešitve Krpan	- potrebnost in koristnost usposabljanja, tehnična in vsebinska podpora (Salovaara in Ylönen, 2022) - enostavnost in preglednost (Devlieghere in Roose, 2019) - časovna racionalizacija (Rocha in Sá, 2014) - nadzor nad delom zaposlenih (Day idr., 2019)	- približevanje CSD idealom dobrega upravljanja in digitalne uprave, prek mreženja vseh deležnikov
- informativni izračun pravic iz javnih sredstev	- prioritete na področju vodenja upravnih postopkov (Kovač, 2012) - zasledovanje načel dobrega upravljanja (Matei in Matei, 2012) - poenostavitve vodenja upravnih postopkov (Batalli, 2011) - razbremenitev administrativnih opravil za uporabnike (Kaufmann idr., 2019)	- osredotočanje na uporabnike CSD, zmanjševanje administrativnih bremen pri uveljavljanju njihovih pravic ob hkratnem zasledovanju načela pravne in socialne države
- demografski podatki	- poenostavitve postopkov za stranke (Kaufmann idr., 2019)	- razporeditev in korelacije spremenljivk, trendi in gibanje

Vir: lasten

Pri vprašanjih, ki so se nanašala na doseganje ciljev reorganizacije, je Likertova lestvica vsebovala vrednosti od 1 do 10, saj je bilo na podlagi rezultatov predhodnih raziskav pričakovati, da se bodo odgovori anketirancev uvrščali na spodnji rob lestvice. Izbrana 10-stopenjska ocenjevalna lestvica je v tem primeru omogočila večjo variabilnost rezultatov v primerjavi s 5-stopenjsko lestvico.

Sledila so vprašanja o zadovoljstvu zaposlenih (prirejeno po Sladojević, 2021; Tašner, 2013) pred reorganizacijo in po njej. V tretjem sklopu vprašanj, ki se je nanašal na ocenjevanje posameznih vidikov organizacijske klime na CSD pred reorganizacijo in po njej, je bil uporabljen prirejen in skrajšan standardiziran SiOK vprašalnik (prirejeno po Tašner, 2013) za merjenje organizacijske klime v organizacijah. V četrtem sklopu vprašanj je bilo treba na Likertovi lestvici označiti stopnjo strinjanja s posameznimi trditvami, ki so se nanašala na uvedbo informacijske rešitve Krpan na CSD. Zadnji sklop vsebinskih vprašanj se je nanašal na uvedbo informativnega izračuna pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in je vseboval različne tipe vprašanj (zaprta, odprta, razvrščanje, Likertova lestvica). V zadnjem delu vprašalnika so bila navedena vprašanja o demografskih podatkih anketiranca.

Prvi fazi raziskovanja v doktorski disertaciji, v kateri je bilo uporabljeno anketiranje, je sledila druga, kvalitativna raziskovalna faza s polstrukturiranimi intervjuji, ki so bili opravljeni s posameznimi deležniki, kot je razvidno iz tabele 22. Izhajajoč iz rezultatov predhodne faze se je ta raziskovalna faza nanašala na pomembne dejavnike reorganizacije CSD v širšem in globljem kontekstu, kar je omogočilo celovito razumevanje te reforme, vključno z razumevanjem njenih rezultatov v slovenskem upravnem prostoru.

Tabela 22: Deležniki, s katerimi so bili opravljeni intervjuji, in spremenljivke raziskovanja

Deležnik	Merjena spremenljivka
- MDDSZ	- splošno o reorganizaciji, uvedba dokumentarne rešitve Krpan, informativni izračun pravic iz javnih sredstev
- management CSD (direktorji in pomočniki direktorjev)	- splošno o reorganizaciji, zadovoljstvo zaposlenih pred reorganizacijo CSD in po njej, organizacijska klima pred reorganizacijo CSD in po njej, uvedba dokumentarne rešitve Krpan, informativni izračun pravic iz javnih sredstev
- strokovni delavci in sodelavci CSD	- splošno o reorganizaciji, zadovoljstvo zaposlenih pred reorganizacijo CSD in po njej, organizacijska klima pred reorganizacijo CSD in po njej, uvedba dokumentarne rešitve Krpan, informativni izračun pravic iz javnih sredstev

Vir: lasten

Sledila je kvantitativno-kvalitativna faza analize relevantne sodne prakse in upravnih statistik v zvezi s postopki, ki jih vodijo CSD. Podatki o sodnih postopkih so bili pridobljeni iz baze Vrhovnega sodišča *sodnapraksa.si*, podatki o upravnih postopkih

pa prek MDDSZ iz informacijskega sistema ISCS. Analizirane so bile številne spremenljivke: pri analizi sodne prakse število in vrsta sodnih postopkov po posameznih letih, njihov uspeh, materialna narava spora, zatrjevana kršitev, pri analizi upravne statistike pa število zahtev oz. zadev po posameznih letih, njihov uspeh, način končanja in izid postopka, število in uspeh pritožbenih postopkov po posameznih letih in skupno, število in uspeh izrednih pravnih sredstev po letih, podatki o upravnih postopkih po posameznih CSD v državi, število izdanih informativnih izračunov, število izdanih odločb in vloženih ugovorov zoper njih ter po posameznih CSD itd.

V četrti, sklepni raziskovalni fazi, je bila izvedena fokusna skupina. Njen namen je bil pridobiti podatke o uporabniških izkušnjah v zvezi z delom CSD pred reorganizacijo in po njej. S to metodo sta bili merjeni spremenljivki uvedba informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev in cilj reorganizacije, ki se nanaša na več časa, ki ga strokovni delavci namenijo uporabnikom (podhipotezi 3.4 in 3.5). Udeleženci fokusne skupine niso bili uporabniki sami, pač pa nevladne organizacije na področjih, v katerih uporabniki najpogosteje prihajajo v stik s CSD. V fokusni skupini so predstavljali stališča uporabnikov, bili »njihov glas«. Takšen način izvedbe fokusne skupine je zagotovil boljšo reprezentativnost vzorca ter večjo objektivnost, veljavnost in zanesljivost dobljenih rezultatov, pa tudi varstvo osebnih podatkov, kot v primeru, da bi bili udeleženci fokusne skupine določeni uporabniki sami.

5.6 POSTOPEK PRIDOBIVANJA IN OBDELAVE PODATKOV

Postopek pridobivanja podatkov se je začel z anketiranjem izbranih deležnikov, managementa ter strokovnih delavcev in sodelavcev CSD. Anketiranje je bilo izvedeno z uporabo spletnega orodja 1ka. Povezava do ankete je bila, skupaj z nagovorom, poslana na elektronske naslove glavnih pisarn vseh 16 CSD v Sloveniji z navodilom, da jo posredujejo vsem direktorjem, pomočnikom direktorjev, strokovnim delavcem in sodelavcem na posameznem CSD. Anketiranje je potekalo od 12. oktobra 2021 do 12. januarja 2022. V tem času sta bila naslovnikom poslana tudi dva opomnika z namenom dodatne spodbude in vabila zaposlenim za sodelovanje v anketi, in sicer 2. novembra 2021 in 29. novembra 2021. Z zbranimi podatki so bile nato opravljene univariatne, bivariatne in multivariatne analize v statističnem programu IBM SPSS 28.0 in MS Excel. Sledila je analiza kvalitativnih podatkov po metodah odprtega in osnega kodiranja z oblikovanjem tematskih mrež konstruktov (Roblek, 2009). Za ta namen je bilo uporabljeno računalniško orodje za obdelavo kvalitativnih podatkov Atlas.ti 22.

Na podlagi ugotovitev predhodne kvantitativne faze so bila v nadaljevanju definirana vprašanja za izvedbo polstrukturiranih intervjujev. Zaradi zasledovanja cilja triangulacije in objektivizacije kvalitativnih odgovorov so bila vprašanja v bistvenem enaka ali vsaj sorodna vprašanjem v anketnem vprašalniku. V tabeli 23 so prikazani datumi izvedbe polstrukturiranih intervjujev s posameznimi deležniki.

Intervjuji so potekali bodisi osebno bodisi z uporabo orodij informacijsko-komunikacijske tehnologije (npr. Zoom) ali telefonsko in so v povprečju trajali 45 minut. Na podlagi zvočnih posnetkov ali sprotnega zapisovanja ob izvedbi intervjuja so bili kasneje pripravljeni transkripti, ki so služili kot osnova za nadaljnje kodiranje odgovorov.⁴⁸ To je potekalo v programu MS Excel.

Tabela 23: Časovna izvedba polstrukturiranih intervjujev z deležniki

Deležnik	Datum izvedbe intervjujev
- predstavnik hrvaškega Ministrstva za delo, pokojninski sistem, družino in socialno politiko	31. 1. 2022
- nekdanji generalni direktor direktorata za družino na MDDSZ	9. 3. 2022
- predstavnik Avstrijskega združenja socialnih delavcev	16. 3. 2022
- generalni direktor direktorata za socialne zadeve na MDDSZ	13. 4. 2022
- strokovni delavci na CSD	29. 4. 2022, 17. 5. 2022, 15. 6. 2022, 28. 6. 2022
- vodja Službe ZUPJS na CSD	15. 6. 2022
- direktorja CSD	4. 7. 2022, 5. 7. 2022
- pomočnika direktorja CSD	5. 7. 2022, 8. 7. 2022

Vir: lasten

Postopek pridobivanja podatkov sodne prakse in upravne statistike je podrobneje opisan pri rezultatih. Pridobljeni podatki so bili obdelani z računalniškima programoma IBM SPSS 28.0 in MS Excel.

Fokusna skupina v trajanju dveh ur je bila izvedena 31. 8. 2022 v prostorih Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani.⁴⁹ Udeleženci fokusne skupine so bili predstavniki nevladnih organizacij, navedenih v tabeli 24, ki predstavljajo stališča uporabnikov storitev in strank v upravnih postopkih CSD. S tem se je preseglo morebitne pomanjkljivosti fokusnih skupin v smislu subjektivnosti izbire udeležencev in interpretacije njihovih odgovorov, vsebinsko okrnjene razprave zaradi varstva osebnih podatkov, nereprezentativnosti ter vpliva subjektivnih okoliščin na potek izvedbe fokusne skupine, do katerih bi lahko (v večji meri) prišlo v primeru, če bi bili udeleženci fokusne skupine uporabniki sami. Predstavnica Zveze Sožitje se fokusne skupine ni mogla udeležiti osebno, zato je bil z njo naknadno, dne 16. 9. 2022, izveden polstrukturirani intervju, ki je vseboval enaka izhodišča kot fokusna skupina, njeni odgovori pa so bili umeščeni in posledično tudi kritično ovrednoteni v kontekstu rezultatov fokusne skupine, kar kot rešitev v izjemnih okoliščinah dopušča tudi

⁴⁸ Zvočni posnetki in zapisi intervjujev so v obliki surovih podatkov na voljo pri avtorju disertacije.

⁴⁹ Zapis fokusne skupine je v obliki surovih podatkov na voljo pri avtorju disertacije.

relevantna literatura o načrtovanju in izvedbi fokusnih skupin (Morgan in Krueger, 1998; Stewart in Shamdasani, 2014).

Tabela 24: Udeleženci fokusne skupine in področja njihovega dela

Udeleženec	Področje dela
- Društvo za pomoč in samopomoč brezdomcem Kralji ulice	- brezdomstvo, materialna prikrajšanost, socialna izključenost, zagovorništvo
- Društvo za nenasilno komunikacijo	- nasilje v družini, zagovorništvo, socialne veščine, starševstvo
- Šent – slovensko združenje za duševno zdravje	- težave v duševnem zdravju, socialno vključevanje, rehabilitacija, nastanitev
- Zveza prijateljev mladine Slovenije	- materialna ogroženost, socialna izključenost, ogroženi otroci
- Zveza Sožitje	- osebe z motnjami v duševnem razvoju, opolnomočenje, socialno vključevanje

Vir: lasten

Za udeležbo v fokusni skupini so bile izbrane uveljavljene in na področju socialnega varstva priznane nevladne organizacije, ki delujejo že vrsto let ter vključujejo uporabnike iz vse države, kar predstavlja reprezentativnost izbranega vzorca. Organizacije prav tako pokrivajo različna področja dela, zato so z njihovo izbiro za sodelovanje v fokusni skupini v grobem pokrita vsa temeljna področja delovanja CSD. Vse navedeno v smislu reprezentativnosti daje dodatno težo relevantnosti pridobljenih rezultatov in njihovi posplošitvi na celotno populacijo, ki jo predstavljajo vsi uporabniki CSD v Sloveniji. Podatki fokusne skupine so bili v nadaljevanju analizirani z računalniškima orodjema Atlas.ti 22 in MS Excel.

6 REZULTATI RAZISKOVANJA

V tem poglavju so predstavljeni rezultati raziskovanja. Poleg kvantitativno-kvalitativne analize sodne prakse in sekundarne statistične obdelave podatkov upravne statistike zajemajo tudi kvantitativni in kvalitativni del. Prvi se nanaša na podatke, pridobljene s spletno anketo, drugi pa na intervjuje in fokusno skupino. Ne glede na prevladujoči metodološki pristop pa so tudi ti rezultati v smislu triangulacije in celostne analize kontrolno preverjeni z elementi drugega pristopa, denimo anketna vprašanja zajemajo tudi obrazložitve, rezultati intervjujev in fokusne skupine pa so objektivizirani z uporabo temeljnih izhodišč modelov javnega upravljanja kot osnove za interpretacijo pridobljenih podatkov.

6.1 REZULTATI KVANTITATIVNEGA DELA RAZISKAVE

V tem podpoglavju so predstavljeni rezultati (pretežno) kvantitativnega dela raziskave. Opisu populacije in vzorca raziskave sledi analiza preučevanih spremenljivk z opisno statistiko. Opravljene so tudi zahtevnejše bivariatne in multivariatne analize spremenljivk. Na koncu podpoglavja sledi test zanesljivosti in veljavnosti pridobljenih rezultatov. Glede na to, da teorija (Kotnik idr., 2019, str. 533) izpostavlja manko kvantitativnih raziskav v upravni znanosti na področju javnega upravljanja in analize politik, predmetna disertacija v tem delu prispeva k metodološkemu razvoju znanosti javne uprave.

6.1.1 Opis populacije in vzorca raziskave

Glede na skupine deležnikov reorganizacije CSD, navedene v hipotezah, so populacijo, ki je bila preučevana z metodo anketiranja, sestavljali direktorji in pomočniki direktorjev kot predstavniki skupine deležnikov managementa CSD ter strokovni delavci in sodelavci CSD. V tabeli 25 so prikazani podrobnejši podatki o populaciji in vzorcu v anketiranju udeležениh predstavnikov deležnikov reorganizacije po posameznih CSD.

Upošteva dejstvo, da se je anketiranje pričelo 12. oktobra 2021, je populacijo sestavljalo skupno 1.387 zaposlenih, od tega 79 predstavnikov managementa CSD (16 direktorjev in 63 pomočnikov direktorjev, ki vodijo enote CSD) in 1.308 strokovnih delavcev in sodelavcev CSD, ki delajo neposredno z uporabniki, ki so bili po pogodbah o financiranju z MDDSZ na CSD zaposleni v mesecu septembru 2021 (Portal plač javnega sektorja, 2021). V anketiranju je sodelovalo 351 udeležencev, ki so odgovorili na vsaj eno vsebinsko vprašanje, v celoti izpolnjenih anket pa je bilo 243.

Tabela 25: Populacija in vzorec raziskovanja z anketiranjem

CSD	Populacija		Vzorec		
	Manage- ment	Strokovni (so)delavci	Manage- ment	Strokovni (so)delavci	Ne želim odgovoriti
	N (delež v %)	N (delež v %)	N (delež v %)	N (delež v %)	N
Celje	6 (7,6)	101 (7,7)	3 (50,0)	10 (9,9)	3
Dolenjska in Bela krajina	5 (6,3)	65 (5,0)	1 (20,0)	5 (7,7)	1
Gorenjska	6 (7,6)	111 (8,5)	1 (16,7)	34 (30,7)	3
Južna Primorska	5 (6,3)	74 (5,6)	2 (40,0)	9 (12,2)	1
Koroška	5 (6,3)	54 (4,1)	1 (20,0)	8 (14,9)	3
Ljubljana	9 (11,4)	254 (19,4)	2 (22,2)	33 (13,0)	2
Maribor	7 (8,8)	167 (12,8)	3 (42,9)	22 (13,2)	11
Osrednja Slovenija–vzhod	4 (5,1)	61 (4,7)	1 (25,0)	0 (0)	0
Osrednja Slovenija–zahod	3 (3,8)	22 (1,7)	0 (0)	3 (13,7)	1
Pomurje	5 (6,3)	88 (6,7)	1 (20,0)	3 (3,4)	0
Posavje	4 (5,1)	53 (4,1)	0 (0)	3 (5,7)	1
Primorsko – Notranjska	4 (5,1)	38 (2,9)	1 (25,0)	0 (0)	0
Savinjsko – Šaleška	4 (5,1)	61 (4,7)	0 (0)	8 (13,1)	2
Severna Primorska	5 (6,3)	76 (5,8)	1 (20,0)	7 (9,2)	2
Spodnje Podravje	3 (3,8)	50 (3,8)	1 (33,3)	11 (22,0)	0
Zasavje	4 (5,1)	33 (2,5)	1 (25,0)	0 (0)	0
Ne želim odgovoriti			0 (0)	22	16
Skupaj	79	1.308	19	178	46
	100 %	100 %	24,1 %	13,6 %	

Vir: lasten, podatki o populaciji s Portala plač javnega sektorja za september 2021

Sledi prikaz temeljnih demografskih značilnosti vzorca. Kot izhaja iz tabele 26, je bila velika večina anketirancev ženskega spola, kar je pričakovano, glede na to, da so v socialnem varstvu v Sloveniji zaposlene večinoma ženske.

Tabela 26: Struktura vzorca po spolu

Spol	N	Delež (v %)
Moški	8	3,3
Ženski	233	95,9
<i>Brez odgovora</i>	2	0,8
Skupaj	243	100

Vir: lasten

Vsi anketiranci so bili stari 30 let ali več. Dejstvo, da ni bilo mlajših udeležencev, gre pripisati tudi pogoju za izpolnjevanje ankete, da je bil zaposleni na CSD zaposlen že pred začetkom reorganizacije leta 2018. Več kot dve tretjini anketirancev je bilo

starejših od 40 let, večina jih je bilo starih od 40 do 49 let. Struktura vzorca po starosti je prikazana v tabeli 27.

Tabela 27: Struktura vzorca po starosti

Starost	N	Delež (v %)
Od 20 do 29 let	0	0
Od 30 do 39 let	58	24,0
Od 40 do 49 let	100	41,0
Od 50 do 59 let	70	29,0
60 let ali več	15	6,0
Skupaj	243	100

Vir: lasten

Kolektivna pogodba za dejavnost zdravstva in socialnega varstva v povezavi z 69. členom ZSV zahteva za zaposlitev na delovnih mestih strokovnih delavcev CSD magisterij stroke oziroma prejšnjo univerzitetno izobrazbo. Tako sta imeli tudi dve tretjini anketirancev v vzorcu doseženo to stopnjo izobrazbe, kar je razvidno iz tabele 28. Za delovna mesta strokovnih sodelavcev, ki opravljajo delo na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, pa zadošča tudi nižja izobrazba. V tabeli 28 je prikazana izobrazbena struktura vzorca glede na stopnjo oziroma raven izobrazbe.

Tabela 28: Struktura vzorca po izobrazbi

Izobrazba	N	Delež (v %)
5. stopnja ali nižje	5	2,0
6/1 višješolski programi, višješolski strokovni programi	21	9,0
6/2 specializacija po višješolskih programih, visokošolski strokovni programi, visokošolski strokovni (1. bolonjska stopnja), univerzitetni programi (1. bolonjska stopnja)	39	16,0
7 specializacija po visokošolskih strokovnih programih, univerzitetni programi, magisteriji stroke (2. bolonjska stopnja)	166	68,0
8/1 magisterij znanosti	12	5,0
8/2 doktorat znanosti	0	0
Skupaj	243	100

Vir: lasten

Tabela 29 prikazuje trajanje zaposlitve anketirancev na CSD, vključujoč tudi leta pred reorganizacijo. Več kot polovica anketirancev je bila na CSD zaposlena 16 let ali več, kar daje ustreznosti dobljenih rezultatov v zvezi z reorganizacijo dodatno težo.

Tabela 29: Struktura vzorca po trajanju zaposlitve na CSD

Trajanje zaposlitve na CSD	N	Delež (v %)
Do 5 let	10	4,0
Od 6 do 10 let	46	19,0
Od 11 do 15 let	56	23,0
Od 16 do 20 let	44	18,0
Od 21 do 30 let	61	25,0
Več kot 30 let	26	11,0
Skupaj	243	100

Vir: lasten

Glede na postavljene hipoteze sta bili v vzorec anketiranja vključeni dve skupini zaposlenih. Prva skupina so bili direktorji in pomočniki direktorjev oziroma management (višje vodstvo CSD). Drugo skupino so sestavljali strokovni delavci in sodelavci CSD, ki neposredno delajo z uporabniki, bodisi pri izvajanju javnih pooblastil in nalog po zakonu bodisi pri nudenju socialnovarstvenih storitev. V tabeli 30 je prikazano število vključenih deležnikov, pri čemer velja poudariti, da skupino strokovnih (so)delavcev tvorijo tako vodje notranjih organizacijskih enot kot tudi strokovni delavci in strokovni (so)delavci v Službi ZUPJS ali tisti, ki vodijo postopke uveljavljanja pravic iz javnih sredstev na enotah CSD.

Tabela 30: Struktura vzorca po delovnem mestu oz. položaju v organizaciji

Delovno mesto na CSD	N	Delež (v %)
Strokovni delavec	147	60,0
Strokovni (so)delavec na področju t. i. mesečnih pravic	19	8,0
Višje vodstvo (direktor, pomočnik)	19	8,0
Vodja notranje org. enote	7	3,0
Strokovni (so)delavec v Službi ZUPJS	7	3,0
<i>Ne želim odgovoriti</i>	44	18,0
Skupaj	243	100

Vir: lasten

Večina anketirancev v vzorcu je opravljala delo na delovnem mestu strokovni delavec. To delovno mesto pokriva številna vsebinska področja nalog, ki jih izvajajo CSD. Sorazmerno visok je tudi delež tistih, ki niso želeli odgovoriti na vprašanje o njihovem položaju v organizaciji. Razloge za to gre morda pripisati dejstvu, da določena, predvsem vodstvena delovna mesta, zaseda razmeroma majhno število zaposlenih in bi bilo mogoče ob upoštevanju ostalih demografskih podatkov v anketi tudi ugotoviti njihovo identiteto.

6.1.2 Analiza spremenljivk z opisno statistiko

V anketi zbrani podatki so bili najprej analizirani z uporabo opisne oziroma deskriptivne statistike. Opisne statistične analize ne vključujejo statističnega sklepanja in sklepanja iz vzorca na populacijo, z njimi zgolj opisujemo merjene spremenljivke, to pa predstavlja osnovo za nadaljnje zahtevnejše statistične analize (George in Mallery, 2016). V nadaljevanju pri preučevanih ordinalnih spremenljivkah opisne statistike predstavijo število oz. frekvenca odgovorov, aritmetično sredino in standardni odklon ter najnižje in najvišje vrednosti. Ta način je pri evalvaciji reorganizacije še posebej primeren, saj večina vprašanj kot merski instrument uporablja Likertovo lestvico, ki je najpogostejše uporabljena merska lestvica v družboslovju, saj meri stališča anketirancev do določenega merjenega pojava, pri tem pa predpostavlja, da so razlike med kategorijami enake (Joshi idr., 2015). V tem kontekstu gre pri uvodni statistični analizi tudi za univariatno analizo, saj se istočasno analizira le eno spremenljivko, katere značilnosti se natančno preučijo pred nadaljnjimi zahtevnejšimi analizami. Prav tako sta za analizo normalnosti porazdelitve spremenljivk uporabljena koeficienta asimetrije in sploščenosti. Koeficient asimetrije (ang. *skewness*) predstavlja asimetrijo spremenljivke, pri čemer vrednost 0 predstavlja simetrično porazdelitev spremenljivke, vrednosti manjše od 0 predstavljajo asimetrijo v levo, vrednosti večje od 0 pa asimetrijo v desno. Koeficient sploščenosti (ang. *kurtosis*) pa meri sploščenost spremenljivke, pri čemer vrednosti večje od 0 pomenijo koničasto porazdelitev, vrednosti manjše od 0 pa sploščeno porazdelitev (George in Mallery, 2016).

Opisne statistike sklopa spremenljivk, ki merijo splošna stališča anketirancev v zvezi z izvedeno reorganizacijo, so predstavljene v tabeli 31. Stališča anketirancev so bila merjena z Likertovo lestvico strinjanja s posameznimi trditvami, pri čemer je lestvica zajemala vrednosti od 1 (sploh se ne strinjam) do 5 (povsem se strinjam).

Čeprav so vse srednje vrednosti strinjanja s posameznimi trditvami v zvezi z reorganizacijo razmeroma nizke, saj najvišjo vrednost 2,50 dosega trditev, da je bila reorganizacija CSD potrebna, pa se anketiranci najmanj strinjajo s tem, da naj bi reorganizacija strokovne (so)delavce razbremenila administrativnih opravil in jim omogočila več časa za neposredno delo z uporabniki (oboje vrednost 1,36). Prav tako je pri navedenih trditvah vrednost standardnega odklona najnižja, kar pomeni, da so bile ocene anketirancev o teh trditvah najmanj razpršene. Tudi visoke pozitivne vrednosti koeficienta asimetrije in koeficienta sploščenosti pri teh trditvah kažejo na nenormalno porazdelitev vrednosti spremenljivke, krivulja porazdeljenosti vrednosti je desno asimetrična in koničasta. Navedeno pomeni, da si zaposleni na CSD želijo sprememb pri delu, tako vsebinsko z razvojem novih metod in konceptov dela, predvsem pa v smislu razbremenitve administrativnih opravil in manjšega obsega dela. Teh pričakovanih reorganizacija CSD ni uresničila. Na nujnost sprememb v socialnem varstvu, ki naj omogočijo več časa in prostora za delo z ljudmi, opozarja tudi teorija (Dominelli, 2004), pri tem pa osredotočanje na človekove in socialne pravice

uporabnikov omogoča takšno prakso socialnega dela, ki na temelju solidarnosti in vzajemnosti preoblikuje odnos med družbo in njenimi najranljivejšimi posamezniki.

Tabela 31: Opisne statistike spremenljivk v zvezi s splošnimi stališči o reorganizaciji CSD

Spremenljivka – cilj	N	Min.	Max.	$\bar{x}$	s	γ	K
Reorganizacija je bila potrebna.	307	1	5	2,50	1,23	0,28	-1,08
Reorganizacija je prispevala k poenotenju strokovne obravnave uporabnikov različnih CSD.	307	1	5	2,07	1,05	0,54	-0,88
Zaposleni na CSD s(m)o bili v zadostni meri vključeni v proces reorganizacije.	307	1	5	1,97	1,00	0,84	0,06
Reorganizacija CSD je bila koristna.	306	1	5	1,96	1,00	0,80	-0,12
Reorganizacija je prispevala k odpravljanju nepravilnosti prejšnjih CSD.	307	1	5	1,79	0,91	0,98	0,24
Reorganizacija je prispevala k razvoju novih metod strokovnega dela.	306	1	5	1,60	0,86	1,44	1,66
Reorganizacija je strokovne (so)delavce razbremenila administrativnih opravil.	307	1	5	1,36	0,68	2,34	6,59
Reorganizacija je omogočila več časa za neposredno delo z uporabniki.	307	1	5	1,36	0,67	2,12	5,22

N – število odgovorov, Min. – najnižja vrednost, Max. – najvišja vrednost, $\bar{x}$ – aritmetična sredina, s – standardni odklon, γ – koeficient asimetrije, K – koeficient sploščenosti

Vir: lasten

Bistveni vidik reorganizacije so bili javno deklarirani cilji te reforme, ki naj bi prinesli koristi posameznim deležnikom reforme. V tabeli 32 je predstavljena opisna statistika rezultatov, ki predstavljajo ocene doseganja ciljev reorganizacije CSD na 10-stopenjski ocenjevalni lestvici, pri čemer vrednost 1 pomeni najmanj, vrednost 10 pa največ. Ker je bilo na osnovi predhodnih raziskav pričakovati, da se bodo odgovori anketirancev uvrščali na spodnji rob lestvice, je bila za ocenjevanje ciljev reorganizacije izbrana 10-stopenjska ocenjevalna lestvica, ki je omogočila večjo variabilnost rezultatov v primerjavi s 5-stopenjsko lestvico.

Tabela 32: Opisne statistike spremenljivk ocene doseganja ciljev reorganizacije CSD

Spremenljivka – cilj	N	Min.	Max.	$\bar{x}$	<i>s</i>	γ	<i>K</i>
Poenostavitev postopkov uveljavljanja pravic iz javnih sredstev z uvedbo informativnega izračuna	289	1	10	4,21	2,53	0,44	-0,81
Poenotenje delovanja CSD z uvedbo nove organizacijske strukture	290	1	10	3,28	2,12	0,81	-0,60
Izboljšanje položaja dolgotrajnih prejemnikov denarne socialne pomoči z vključenostjo v projekt socialne aktivacije	288	1	10	3,05	1,96	1,02	0,60
Zagotovitev multidisciplinarne obravnave primerov v timih strokovnjakov s specialističnimi znanji	289	1	10	3,01	2,26	0,99	0,05
Enak standard storitev za uporabnike po vsej državi	289	1	10	2,75	2,18	1,33	1,00
Boljša krajevna in časovna dostopnost za uporabnike	288	1	9	2,42	1,85	1,37	1,27
Razvoj novih metod strokovnega dela z uporabniki	288	1	9	2,21	1,73	1,64	2,47
Več terenskega dela	289	1	8	1,82	1,46	2,27	5,34

N – število odgovorov, Min. – najnižja vrednost, Max. – najvišja vrednost, $\bar{x}$ – aritmetična sredina, *s* – standardni odklon, γ – koeficient asimetrije, *K* – koeficient sploščenosti

Vir: lasten

Anketirani najvišjo stopnjo doseganja ciljev reorganizacije pripisujejo poenostavitvi postopkov uveljavljanja pravic iz javnih sredstev z uvedbo informativnega izračuna (vrednost 4,21) in poenotenju delovanja CSD z uvedbo nove organizacijske strukture (vrednost 3,28). Informativni izračun, uveden po vzoru predizpolnjene informativne dohodninske napovedi, je avtomatiziral najenostavnejše upravne postopke, ki jih vodijo CSD, kot so odločanje o otroških dodatkih ali znižanem plačilu vrtca. S tem, ko so prejšnji CSD postali enote novoustanovljenih CSD, je omogočeno lažje prenašanje informacij in strokovno povezovanje zaposlenih, kar vodi k poenotenju delovanja CSD. Najslabše je bil uresničen cilj več terenskega dela (vrednost 1,82), ki je bil najvišje ocenjen z vrednostjo 8, koeficienta asimetrije in predvsem sploščenosti pa kažeta, da je vrednost spremenljivke nenormalno razporejena, koničasta in desno asimetrična. Gre za koncentracijo odgovorov pri najnižjih vrednostih, kar je odraz nezadovoljstva zaposlenih na CSD s časovnimi zmožnostmi opravljanja terenskega dela. Pomembno vlogo terenskega dela v socialnem varstvu izpostavljata tudi Evans in Harris (2004), saj z neposredno prepoznavo potreb uporabnikov na terenu strokovni delavci v teh

poklicih lažje uveljavijo strokovno avtonomijo in utemeljijo uporabo diskrecijske pravice, s tem pa vsaj delno premostijo primanjkljaje neučinkovitih in nejasnih javnih socialnih politik, sprejetih na institucionalni ravni odločanja. To še posebej pride v poštev v primeru reorganizacije CSD, katere neustrezni rezultati so v veliki meri posledica neusklajenosti med posameznimi deležniki pri sprejemanju in izvrševanju reformnih politik.

Zadovoljstvo zaposlenih pri delu je ključnega pomena za uspešno in učinkovito delovanje organizacij, kar glede na občutljivo delo z uporabniki velja tudi za CSD. Grafikon 1 prikazuje splošno zadovoljstvo zaposlenih pri delu po reorganizaciji CSD.

Grafikon 1: Splošno zadovoljstvo zaposlenih pri delu po reorganizaciji



Vir: lasten

Glede na ugotovitev, da večina zaposlenih na CSD na splošno pri delu ni zadovoljna, je bilo nadalje analizirano njihovo trenutno zadovoljstvo pri delu v primerjavi z zadovoljstvom pred reorganizacijo. Rezultati so prikazani v tabeli 33. Pri tem gre izpostaviti, da so lahko na zadovoljstvo zaposlenih pri delu poleg reorganizacije vplivali še številni drugi dejavniki.

Tabela 33: Trenutno zadovoljstvo pri delu v primerjavi z zadovoljstvom pred reorganizacijo

Trenutno zadovoljstvo	N	Delež (v %)
Manjše kot pred začetkom reorganizacije	189	66
Enako kot pred začetkom reorganizacije	75	26
Večje kot pred začetkom reorganizacije	22	8
Skupaj	286	100

Vir: lasten

Nadalje so v tabeli 34 prikazane posamezne spremenljivke zadovoljstva zaposlenih pri delu, ocenjevane na Likertovi lestvici od vrednosti 1 (zelo nezadovoljen) do vrednosti 5 (zelo zadovoljen). Primerjava se nanaša na stanje pred reorganizacijo in po njej.

Tabela 34: Opisne statistike spremenljivk zadovoljstva pri delu pred reorganizacijo in po njej

Pred reorganizacijo						Po reorganizaciji					
N	$\bar{x}$	s	γ	K	Zadovoljstvo s/z	N	$\bar{x}$	s	γ	K	
278	4,33	0,76	-1,34	2,91	Delovnim časom	279	4,12	1,02	-1,40	1,77	
276	4,32	0,82	-1,25	1,65	Stalnostjo zaposlitve	278	4,07	1,07	-1,28	1,19	
277	4,20	0,82	-1,07	1,37	Sodelavci	278	3,76	1,09	-0,66	-0,31	
279	3,96	0,69	-0,55	1,14	Nalogami pri delu	279	2,97	1,06	-0,11	-0,70	
275	3,80	1,01	-0,63	-0,21	Neposredno nadrejenim	277	3,32	1,35	-0,31	-1,13	
272	3,64	1,10	-0,62	-0,15	Najvišjim vodstvom organizacije	277	2,82	1,30	0,15	-0,09	
277	3,57	1,08	-0,57	-0,25	Možnostmi izobraževanja	279	2,66	1,14	0,20	-0,80	
279	3,21	1,21	-0,75	1,59	Možnostmi napredovanja	279	2,68	1,18	0,11	-0,85	
277	2,87	0,99	-0,14	-0,32	Plačo	279	2,77	1,13	-0,43	1,53	

N – število odgovorov, $\bar{x}$ – aritmetična sredina, s – standardni odklon, γ – koeficient asimetrije, K – koeficient sploščenosti

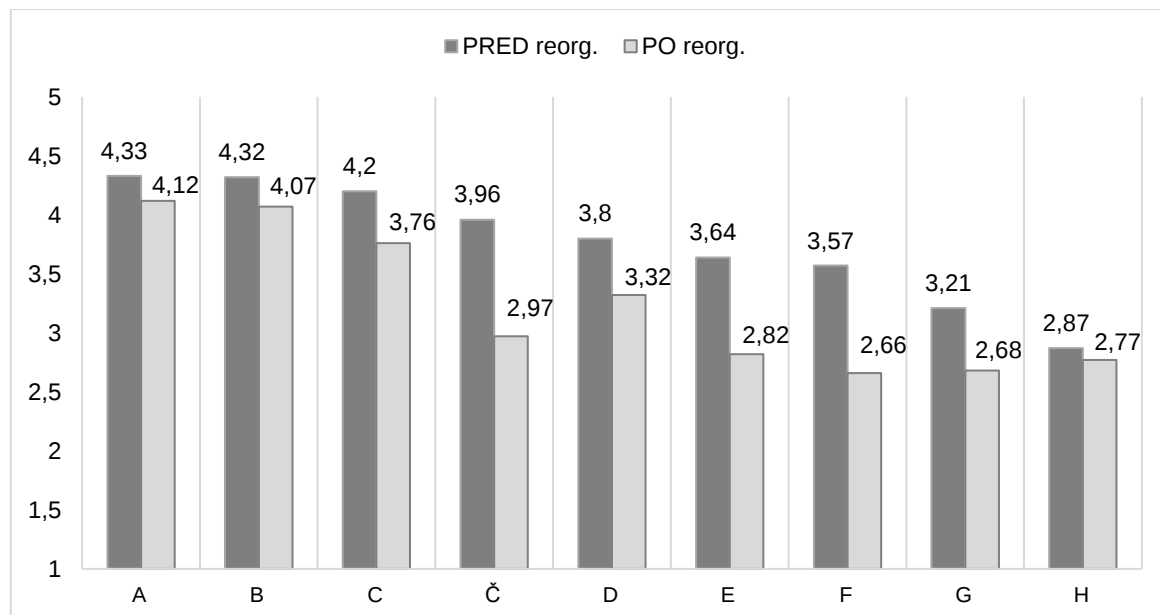
Vir: lasten

Čeprav posamezne notranje organizacijske enote CSD poslujejo tudi večizmensko ter med vikendi in prazniki (npr. krizni centri, varne hiše, interventna služba), pa poslovni čas CSD kot nosilec javnih pooblastil poteka v dopoldanskem času, zato razporeditev delovnega časa zaposlenim predstavlja največje zadovoljstvo pri delu. Podobno je tudi s stalnostjo zaposlitve v javnem sektorju. Po drugi strani pa zaposlitev v javnem sektorju nudi le omejene možnosti izobraževanja in usposabljanja, napredovanja in finančnega nagrajevanja, s čimer so zaposleni na CSD tudi najmanj zadovoljni. Podobno tudi teorija (Smith in Shields, 2013) izpostavlja, da zaposlenih v socialnem varstvu primarno ne motivira plača, pač pa drugi vidiki zadovoljstva pri delu, kot so dobri medsebojni odnosi, ustvarjalnost in raznolikost dela, za omilitev obremenitev pri delu pa tudi podpora nadrejenih.

Zadovoljstvo zaposlenih pred reorganizacijo in po njej je prikazano še na grafikonu 2. Največji razkorak v zadovoljstvu pred in po reorganizaciji je v nalogah pri delu, saj je sprememba organizacijske strukture vplivala tudi na način izvajanja nalog, zaposleni so dobili določene nove naloge, predvsem v smislu dodatnih administrativnih nalog (poročila, evidenca delovnega časa, pravila računovodskega poslovanja idr.). Ker je z reorganizacijo prišlo do centralizacije odločanja in s tem do manjše avtonomije enot

CSD in njihovih vodij, velik razkorak v zadovoljstvu predstavljata tudi elementa možnosti izobraževanja in zadovoljstva z najvišjim vodstvom novoustanovljenih CSD.

Grafikon 2: Povprečne vrednosti elementov zadovoljstva zaposlenih pri delu pred in po reorganizaciji CSD



A – delovni čas, B – stalnost zaposlitve, C – sodelavci, Č – naloge pri delu, D – neposredno nadrejeni, E – najvišje vodstvo organizacije, F – možnosti izobraževanja, G – možnosti napredovanja, H – plača

Vir: lasten

Za uresničevanje ciljev reorganizacije je nujno, da le-ti postanejo del »psihološke izgradnje sistema« zaposlenih na CSD, saj je predvsem za tiste organizacije javnega sektorja, ki delajo neposredno z ljudmi, vzpodbudna organizacijska klima ključna za uspešno izvedbo sprememb, četudi so te vpeljane s strani zunanjih deležnikov (Destler, 2017). V tabeli 35 so prikazani rezultati merjenja organizacijske klime na CSD pred izvedeno reorganizacijo in po njej. Vidiki organizacijske klime so bili ocenjevani z Likertovo lestvico z vrednostmi od 1 (sploh se ne strinjam) do 5 (popolnoma se strinjam). Iz standardiziranega vprašalnika SiOK o merjenju organizacijske klime so bili kot najbolj relevantni sklopi za CSD določeni pripadnost organizaciji, organiziranost, poznavanje poslanstva, vizije in ciljev ter notranje komuniciranje in informiranje.

Komunikacijski vidik, ki vključuje medsebojne odnose, prenos informacij, idej in znanja in vodi k organizacijskemu učenju, je najbolje ocenjen vidik organizacijske klime na CSD tako pred reorganizacijo kot po njej. Zaposleni, ki sami delajo neposredno z uporabniki, se zavedajo pomena povezovanja in medsebojnih interakcij s sodelavci tudi za lastno delo. Najslabše ocenjena vidika sta poznavanje poslanstva vizije in ciljev organizacije in pripadnost organizaciji.

Tabela 35: Opisne statistike spremenljivk organizacijske klime pred reorganizacijo in po njej

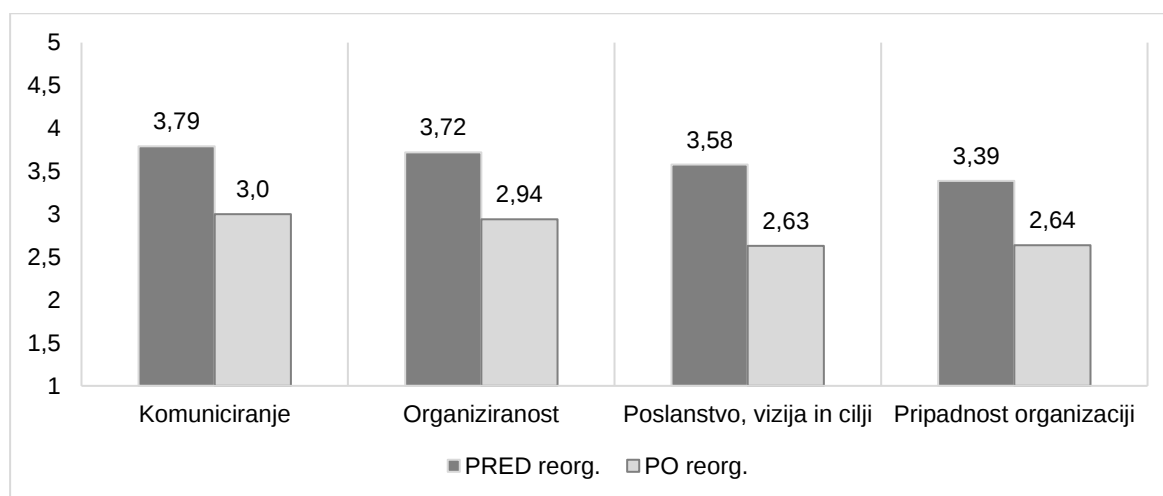
Pred reorganizacijo						Po reorganizaciji					
N	$\bar{x}$	s	γ	K	Vidik org. klime	N	$\bar{x}$	s	γ	K	
1274	3,79	0,97	-0,67	0,19	Notranje komuniciranje in informiranje	1274	3,00	1,25	-0,09	-1,02	
1352	3,72	0,94	-0,66	0,35	Organiziranost	1355	2,94	1,16	-0,40	-0,83	
1274	3,58	0,91	-0,50	0,24	Poznavanje poslanstva, vizije in ciljev	1273	2,63	1,11	0,20	-0,75	
1354	3,39	1,10	-0,45	-0,33	Pripadnost organizaciji	1352	2,64	1,18	0,27	-0,75	

N – število odgovorov, $\bar{x}$ – aritmetična sredina, s – standardni odklon, γ – koeficient asimetrije, K – koeficient sploščenosti

Vir: lasten

Kot izhaja iz grafikona 3, je pri teh dveh vidikih tudi največji razkorak v oceni pred reorganizacijo in po njej. Zaposleni na CSD se ne identificirajo z novimi organizacijami, pač pa še vedno z nekdanjimi CSD, danes enotami. K temu prispeva tudi dejstvo, da ob spremembi organizacijske strukture ni bilo nobene pozornosti posvečene opredelitvi poslanstva, vizije in ciljev novoustanovljenih CSD. Ne le, da jih zaposleni ne poznajo, vodstva CSD še dandanes opredelitvi teh temeljnih pojmov za krepitev organizacijske klime ne posvečajo pozornosti. Če je organizacijska klima ključnega pomena za zadovoljstvo zaposlenih pri delu in njihove rezultate dela, pa raziskava, ki sta jo med socialnimi službami, ki delajo z mladostniki, izvedla Glisson in Green (2011), izpostavlja, da organizacijska klima v teh službah vpliva celo na izboljšanje funkcioniranja uporabnikov, in to neodvisno od časa in kakovosti dela strokovnih delavcev na posameznih primerih teh uporabnikov.

Grafikon 3: Vidiki organizacijske klime na CSD pred reorganizacijo in po njej



Vir: lasten

Čeprav formalno ni bila del reorganizacije CSD, pa je uvedba dokumentarne rešitve Krpan na CSD v letu 2019 sovpadala z začetkom poslovanja CSD v novi organizacijski obliki. V tabeli 36 so prikazani rezultati uvedbe sistema Krpan na CSD, in sicer z oceno strinjanja s posameznimi trditvami na Likertovi lestvici z vrednostmi od 1 (sploh se ne strinjam) do 5 (popolnoma se strinjam).

Tabela 36: Opisne statistike spremenljivk uvedbe dokumentne rešitve Krpan na CSD

Spremenljivka	N	$\bar{x}$	s	γ	K
Vodstvo uporablja sistem Krpan za nadzor nad delom zaposlenih.	256	3,40	1,10	-0,32	-0,55
Sistem Krpan omogoča pregledno vodenje spisovne dokumentacije.	255	3,33	1,16	-0,55	-0,48
Uvedba sistema Krpan je bila koristna.	256	3,17	1,24	-0,50	-0,87
Sistem Krpan je enostaven za uporabo.	256	3,10	1,14	-0,49	-0,72
Uvedba sistema Krpan je bila potrebna.	256	3,05	1,28	-0,25	-1,11
Zagotovljena je ustrezna tehnična podpora za uporabo sistema Krpan.	256	2,77	1,12	-0,18	-0,98
Zagotovljena je ustrezna vsebinska podpora za uporabo sistema Krpan.	256	2,62	1,12	0,05	-0,96
Pred uvedbo sistema Krpan je bilo zagotovljenih dovolj usposabljanj.	254	2,55	1,09	0,06	-0,97
Sistem Krpan je skrajšal čas administrativnih opravil.	256	1,85	1,08	1,12	0,40

N – število odgovorov, $\bar{x}$ – aritmetična sredina, s – standardni odklon, γ – koeficient asimetrije, K – koeficient sploščenosti

Vir: lasten

Uvedba dokumentarne rešitve Krpan je na CSD prinesla pregleden sistem vodenja dokumentacije, ta pa je tudi poenoten med vsemi CSD. Zaposleni uvedbo Krpana ocenjujejo kot koristno, pri tem pa izpostavljajo, da je s preglednostjo sistema omogočen tudi večji nadzor nad delom zaposlenih. Čeprav je bila njegova vpeljava poleg poenotenja dokumentarnega poslovanja tudi zmanjšanje administrativnih opravil, pa zaposleni menijo, da je sistem še podaljšal čas, ki ga namenjajo pripravi, podpisovanju in odpremi dokumentov. K temu prispeva tudi dejstvo, da pred uvedbo novega dokumentarnega sistema za zaposlene ni bilo zagotovljenih dovolj usposabljanj za njegovo optimalno uporabo. Kljub navedenemu pa teorija (Salovaara in Ylönen, 2022) izpostavlja, da do težav pri uporabi orodij IKT v socialnem varstvu lahko prihaja kljub predhodnemu usposabljanju. Navedeni vir kot posebej problematično in časovno potratno vidi pridobivanje, obdelavo in shranjevanje informacij v različnih sistemih in med različnimi organizacijami v kombinacijami s tehnološko neoptimalnimi rešitvami, pri čemer gre vzporednice potegniti tudi z

različnimi informacijskimi sistemi, ki jih pri delu uporabljajo CSD, in s težavami pri njihovi vsakodnevni rabi (prim. Kogovšek Šalamon, 2019; Krivic, 2021).

Zadnji sklop raziskovanja z anketiranjem se je nanašal na informativni izračun uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. Uvodoma so anketiranci razvrščali posamezne cilje, ki jih CSD zasleduje pri odločanju o pravicah iz javnih sredstev. V tabeli 37 so prikazane razvrstitve ciljev po posameznih mestih, pri čemer 1. mesto predstavlja najpomembnejši cilj, 6. mesto pa najmanj pomembnega.

Tabela 37: Razvrstitev ciljev pri odločanju o upravičenosti do pravic iz javnih sredstev po pomembnosti

Načelo / Mesto (f)	1.	2.	3.	4.	5.	6.	$\bar{x}$
Hitrost reševanja	46	90	41	21	25	18	2,8
Zakonitost	61	34	67	58	12	9	2,8
Količina opravljenega dela	91	51	12	12	25	49	2,9
Kakovost obravnave	16	27	38	63	51	45	4,0
Zadovoljevanje potreb uporabnikov	20	17	60	50	46	48	4,0
Pravičnost	7	22	23	37	82	70	4,6

$\bar{x}$ – povprečno mesto

Vir: lasten

Ob velikem pripadu novih zadev in glede na vsakokratne družbenogospodarske razmere pri odločanju o pravicah iz javnih sredstev zaposleni zasledujejo predvsem cilja hitrega reševanja zadev in obvladovanja velike količine zadev, vendar oboje ob hkratnem zasledovanju načela zakonitosti. To je poseben izziv ob dejstvu, da je nova socialna zakonodaja v letu 2012 pri odločanju na področju pravic iz javnih sredstev odprla številne dileme tako z vidika izvrševanja materialnopravnih določil kot tudi upravnoprocesnih položajev strank v teh postopkih (Kovač idr., 2015). To potrjuje tudi cilj pravičnosti, ki je v teh postopkih po mnenju upravičencev najmanj pogosto zasledovan. Četudi sicer formalno zakonito, postopanje CSD v teh postopkih tako ne deluje kot dobra uprava in ne zasleduje načel dobrega upravljanja.

Načela dobrega upravljanja predstavljajo okvir delovanja sodobnih uprav, katerih glavni cilj je povezovalno urejanje razmerij med oblastjo in državljeni kot odraz demokratične ureditve družbe. Tudi pri odločanju o pravicah iz javnih sredstev tako sledenje načelom dobrega upravljanja predstavlja na uporabnika usmerjeno uresničevanje načela pravne in socialne države pri izvrševanju javnih pooblastil CSD. V tabeli 38 so prikazane ocene anketirancev o zasledovanju posameznih načel dobrega upravljanja pri odločanju o pravicah iz javnih sredstev po reorganizaciji v primerjavi s stanjem pred reorganizacijo. Na ocenjevalni lestvici od 1 do 5 predstavlja vrednost 1 znatno manjše zasledovanje posameznega načela, vrednost 5 znatno večje, vrednost 3 pa predstavlja enako stanje kot pred reorganizacijo.

Tabela 38: Opisne statistike spremenljivk načel dobrega upravljanja pri odločanju o pravicah iz javnih sredstev – primerjava sedanjega stanja s stanjem pred reorganizacijo

Spremenljivka-načelo GG	N	Min.	Max.	$\bar{x}$	s	γ	K
Odgovornost	246	1	5	2,96	0,84	-0,22	0,82
Transparentnost	245	1	5	2,72	0,79	-0,25	0,03
Vladavina prava	245	1	5	2,68	0,73	-0,46	-0,84
Uspešnost in učinkovitost	246	1	5	2,67	0,77	-0,18	0,29
Usmerjenost k soglasju	245	1	4	2,64	0,67	-0,66	0,36
Participacija	244	1	5	2,64	0,75	-0,35	0,52
Pravičnost in vključevanje	246	1	4	2,59	0,66	-0,64	0,14
Odzivnost	246	1	4	2,52	0,82	-0,11	-0,50

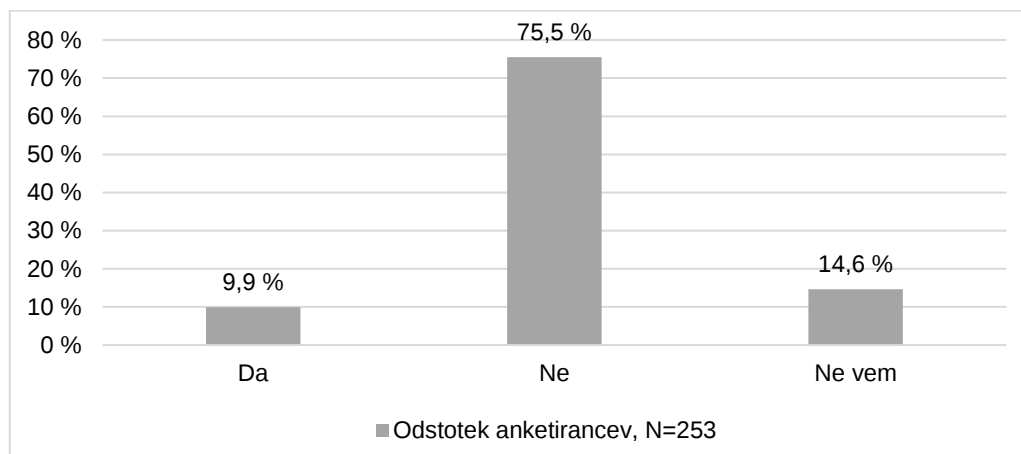
N – število odgovorov, Min. – najnižja vrednost, Max. – najvišja vrednost, $\bar{x}$ – aritmetična sredina, s – standardni odklon, γ – koeficient asimetrije, K – koeficient sploščenosti

Vir: lasten

Sledenje vsem načelom dobrega upravljanja po reorganizaciji je po mnenju anketirancev slabše kot pred njo, pri tem CSD najbolj zasledujejo načeli odgovornosti in transparentnosti. Najslabše ocenjen vidik dobrega upravljanja je odzivnost, kar je sicer skladno z drugimi rezultati, ki se nanašajo na kadrovski primanjkljaj, povečanje deleža administrativnih opravil in manj časa za uporabnike in terensko delo. Drugače načela dobrega upravljanja v sistemih z nekdanjo socialistično ureditvijo vidi teorija (Berendieieva idr., 2022), ki poudarja, da je tudi v teh sistemih sicer ključno načelo vladavine prava, vendar zaradi močne tradicije pravnega pozitivizma v teh ureditvah pri njegovem uresničevanju v (u)pravni praksi prevlada načelo ozke zakonitosti, ki temelji zgolj na razlagi pravnih pravil in ne na integralni celoti demokratičnih načel pri urejanju razmerij z oblastmi. Obema vidikoma pa je skupna uporaba načel glede na specifične kontekste, pogojene s subjektivno interpretacijo, intuicijo in zdravorazumsko racionalnostjo funkcionarjev izvršilne in sodne oblasti, ki odločajo v posamičnih zadevah (Pečarič, 2021a).

Nadalje se analiza osredotoča na z reorganizacijo povezane cilje na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. Grafikon 4 prikazuje stališča anketirancev do s strani MDDSZ deklariranega cilja, da naj bi sprememba organizacijske strukture prispevala k poenostavitvi vodenja upravnih postopkov. Izhodišče preučevanega cilja reorganizacije je bilo najprej opredeliti, ali anketiranci prepoznajo vpliv spremembe organizacijske strukture na poenostavitev vodenja upravnih postopkov na splošno, in večina anketirancev tega vpliva ne zaznava. Nadalje je bilo z odprtim vprašanjem zahtevano, da svojo odločitev tudi pojasnijo. Sprememba organizacijske strukture sama po sebi nima nobenega vpliva na poenostavitev vodenja upravnih postopkov v pristojnosti CSD. Kot izpostavlja teorija, bi se za zagotovitev tudi vsebinskih sprememb bilo treba posvetiti tudi ravnanju s spremembami v sami organizaciji (Kuipers idr., 2014), česar pa reorganizacija CSD ni zajela.

Grafikon 4: Ali je sprememba organizacijske strukture prispevala k poenostavitvi vodenja upravnih postopkov CSD na splošno



Vir: lasten

V tabeli 39 so po metodi odprtega in osnega kodiranja kvalitativnih podatkov (Vollstedt in Rezat, 2019) prikazana pojasnila anketirancev (N=141), pri čemer lahko obrazložitev posameznega anketiranja vsebuje tudi več kod, analizirana pa so le vsebinska pojasnila. Večina anketirancev meni, da sprememba organizacijske strukture ni vplivala na poenostavitev vodenja upravnih postopkov, pač pa je, ravno v nasprotju z deklariranimi cilji reorganizacije CSD, vplivala na povečanje administrativnega dela (31) in zmanjšala razpoložljiv čas za neposredno delo z uporabniki (18).

Tabela 39: Vpliv spremembe organizacijske strukture na poenostavitev vodenja upravnih postopkov CSD na splošno

Koda	N	Koda	N	Koda	N
- več administrativnega dela	31	- pozitiven vpliv informativnega izračuna	6	- vpliv sistema Krpan na vodenje postopkov	2
- manj časa za delo z uporabniki	18	- poslabšanje organizacijske klime	6	- dodatne naloge zaradi org. sprememb	2
- organizacijska struktura nima vpliva na postopke	17	- kadrovska podhranjenost	4	- bistven je osebni angažma zaposlenih	2
- še vedno neenotna praksa posameznih CSD	10	- postopki poenostavljeni za uporabnike	4	- neenakomerna obremenitev Službe ZUPJS	2
- nejasna delitev nalog in pristojnosti med enote	10	- bistven vpliv sprememb zakonodaje	3	- neustrezna tehnična in programska oprema	2
- otežen prenos informacij	8	- centralizacija skupnih splošnih služb	3	- org. struktura smiselna, več podpore MDDSZ	1
- vpliv na postopke Službe ZUPJS	7	- več in lažje sodelovanje med enotami	3		

Vir: lasten

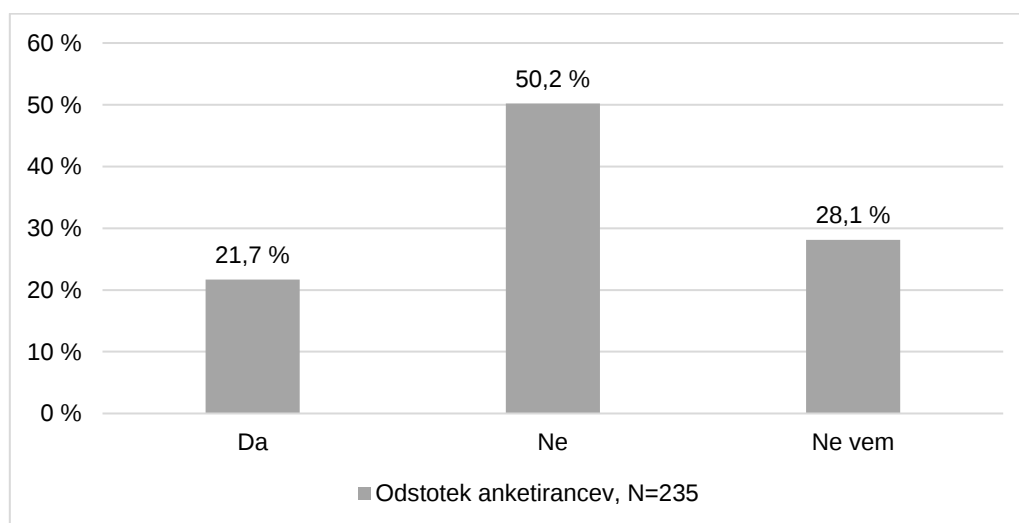
Zaradi spremembe organizacijske strukture so nastali novi delovni procesi, ki predstavljajo več administrativnega dela in posledično manj časa za delo z uporabniki,

kot so priprava poročil, evidenc, več urejanja organizacijskih postopkov z različnimi enotami ipd. Da sprememba organizacijske strukture sama po sebi nima vpliva na vsebinsko delo vodenja upravnih postopkov, meni 17 anketiranih, kot negativne učinke spremembe organizacijske strukture pa anketiranci izpostavljajo še: nejasno delitev nalog in pristojnosti med enotami (10), otežen prenos informacij (8), kadrovska podhranjenost (4), dodatne naloge zaradi organizacijskih sprememb (2) in neenakomerno porazdelitev vlog Službe ZUPJS. Še vedno namreč prihaja do nejasnosti v pristojnosti in obravnavi vlog med enotami in Službo ZUPJS, predvsem takrat, ko gre za obravnavo uporabnikov na obeh enotah, kar se odraža v slabši odzivnosti zaposlenih, podaljševanju postopkov in nasploh slabših storitvah za uporabnike.

Sprememba organizacijske strukture je prav tako vplivala na poslabšanje organizacijske klime na CSD (6), ni pa imela vpliva na poenotenje prakse obravnave uporabnikov posameznih CSD (10). Kot pozitivne učinke spremembe organizacijske strukture anketiranci izpostavljajo predvsem ustanovitev Službe ZUPJS (7) in z njenimi postopki povezano uvedbo informativnega izračuna (6). Več je tudi možnosti za medsebojno sodelovanje in povezovanje enot CSD (3). To pa vodi tudi do bolj enotne prakse, strokovnega razvoja in učenja ter prenosa znanja med zaposlenimi.

Raziskovanje se je nadalje osredotočalo na uvedbo Službe ZUPJS za odločanje o t. i. letnih pravicah na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, kot so npr. otroški dodatek, državna štipendija, znižano plačilo vrtca, subvencija malice in kosila idr. Grafikon 5 prikazuje stališča anketirancev o vplivu uvedbe te službe na poenostavitev vodenja postopkov na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev.

Grafikon 5: Ali je uvedba Službe ZUPJS prispevala k poenostavitvi vodenja upravnih postopkov na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev



Vir: lasten

Čeprav naj bi ustanovitev Službe ZUPJS z razmejitvijo odločanja o t. i. letnih pravicah v tej službi in t. i. mesečnih pravicah na enotah CSD prispevala k hitrejšim in bolj ekonomičnim postopkom tam, kjer je to potrebno in dopustno, hkrati pa bi s tem omogočila bolj poglobljeno delo z materialno najbolj ogroženimi posamezniki (npr. pri odločanju o denarni socialni pomoči, varstvenem dodatku), pa rezultati anketiranja tega ne potrjujejo. V tabeli 40 so prikazana pojasnila stališč anketirancev (N=124), pri čemer lahko pojasnilo posameznega anketiranja vsebuje tudi več kod, analizirana pa so le vsebinska pojasnila.

Tabela 40: Vpliv uvedbe Službe ZUPJS k poenostavitvi vodenja upravnih postopkov na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev

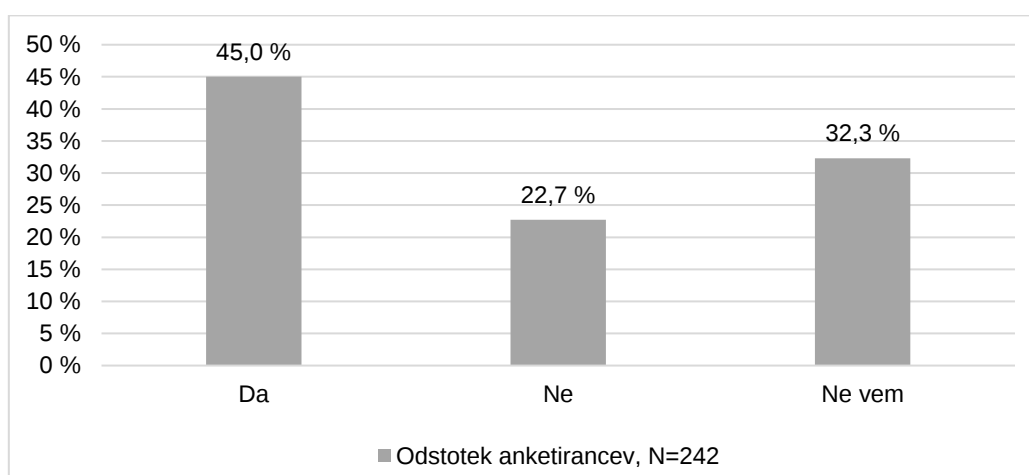
Koda	N	Koda	N	Koda	N
- neenakomerna delitev nalog med Službo ZUPJS in enotami	35	- večje obremenitve zaposlenih	6	- informativni izračun je ključen za poenostavitve	3
- manjša krajevna in časovna dostopnost za uporabnike	21	- ni osebne pristopa in diskrecije	6	- popolna avtomatizacija ne bo nikoli mogoča	2
- nejasne pristojnosti in delitev dela med Službo ZUPJS in enotami	13	- neenotna uporaba predpisov	4	- poenotenje obravnave	2
- pozitiven vpliv avtomatiziranih postopkov	7	- odločanje po uradni dolžnosti, brez vlog	4	- lažji prenos znanja med zaposlenimi	1
- specializacija nalog vodi k večji učinkovitosti	7	- več administrativnih opravil	4	- poenostavitve za zaposlene, ne uporabnike	1
		- prevelika razdrobljenost, ni celostne obravnave	3	- hitreje za uporabnike	1
		- zakon naj bo merilo	3	- manjša kakovost dela	1

Vir: lasten

Anketiranci večinoma menijo, da uvedba Službe ZUPJS kot ena pomembnejših organizacijskih sprememb pri reorganizaciji ni vplivala na poenostavitev vodenja upravnih postopkov na tem področju, predvsem zaradi neenakomerne porazdelitve nalog med Službo ZUPJS in enotami CSD (35), pa tudi zaradi nejasne delitve pristojnosti med njimi. Glavni razlogi za neuspešno uresničitev cilja torej ne izhajajo iz vsebinskih dejavnikov, pač pa iz organizacijskih težav. V tistih mesecih, ko ima Služba ZUPJS povečano število vlog oziroma podaljševanja pravic po uradni dolžnosti, njihove vloge rešujejo tudi na enotah CSD. Z uvedbo te službe se je zmanjšala tudi krajevna in časovna dostopnost zaposlenih za uporabnike (21), saj so Službe ZUPJS organizirane le na sedežih CSD, zaradi avtomatizacije postopkov, kar ima po mnenju anketirancev sicer pozitiven vpliv na njihovo vodenje (7), pa so zaposleni manj dostopni za neposredno delo z ljudmi. Uvedba specializirane službe omogoča večjo učinkovitost (7), poenotenje obravnave (2) in lažji prenos znanja med zaposlenimi (1). Po drugi strani pa ima ta organizacijska sprememba za rezultat večje obremenitve zaposlenih (6), manj osebne pristopa (6), več administrativnih opravil (4) in preveliko razdrobljenost nalog med Službo ZUPJS in enotami, kar onemogoča celovito obravnavo uporabnikov (3).

Enega temeljnih stebrov, na katerem je temeljila reorganizacija, je predstavljala uvedba informativnega izračuna pravic iz javnih sredstev, ki bi po vzoru informativnega izračuna dohodnine upravičencem omogočal hitrejše in lažje uveljavljanje pravic, s tem pa bi zmanjšal administrativna bremena tako uporabnikom CSD kot tudi zaposlenim, ki vodijo te postopke. Kot izhaja iz grafikona 6, večina opredeljenih anketirancev ocenjuje, da informativni izračun prispeva oziroma bo prispeval k poenostavitvi uveljavljanja pravic iz javnih sredstev za uporabnike. Tudi raziskave potrjujejo, da po teoriji pravnega presadka ni ovir za uvedbo informativnega izračuna socialnih pravic po vzoru informativnega izračuna dohodnine na davčnem področju (Babšek in Kovač, 2021).

Grafikon 6: Ali informativni izračun pravic iz javnih sredstev prispeva oz. bo prispeval k poenostavitvi uveljavljanja teh pravic za uporabnike



Vir: lasten

Analiza pojasnil ocen anketirancev je prikazana v tabeli 41 (N=119), pri čemer lahko pojasnilo posameznega anketiranca vsebuje tudi več kod, analizirana pa so le vsebinska pojasnila. Uvedbo informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev anketiranci ocenjujejo pretežno pozitivno in menijo, da vpliva oziroma bo vplival na poenostavitev postopka uveljavljanja za uporabnike predvsem s tem, da oddaja vlog za podaljševanje pravic ne bo več potrebna (31), CSD bo po uradni dolžnosti odločil o podaljšanju obstoječih pravic, s tem pa ne bo več prihajalo do prekinitev pravic upravičencev (3) zaradi neoddane vloge. Glede na rezultate je uvedba informativnega izračuna po mnenju zaposlenih na CSD tako najbolj pozitiven rezultat reorganizacije CSD.

Glavne koristi od informativnega izračuna imajo uporabniki. Postopek je zanje enostavnejši (13) in odločanje traja manj časa (6), nenazadnje je s tem tudi manj administrativnih opravil za zaposlene (2), ki odločajo o tovrstnih pravicah. Po drugi strani pa anketiranci opozarjajo, da kljub pozitivnim učinkom popolna avtomatizacija vseh postopkov ne bo nikoli mogoča (13), da je informativni izračun trenutno udejanjen le delno (6), to pa ima za posledico pogostejše napake in več ugovorov (8). Tisti, ki

odločajo o odmeri pravic, morajo informativne izračune še vedno pregledovati in v informacijskem sistemu ISCSD urejati posamezne podatke, ki so sicer pridobljeni po uradni dolžnosti.

Tabela 41: Vpliv uvedbe informativnega izračuna na poenostavitev postopkov uveljavljanja pravic iz javnih sredstev za uporabnike

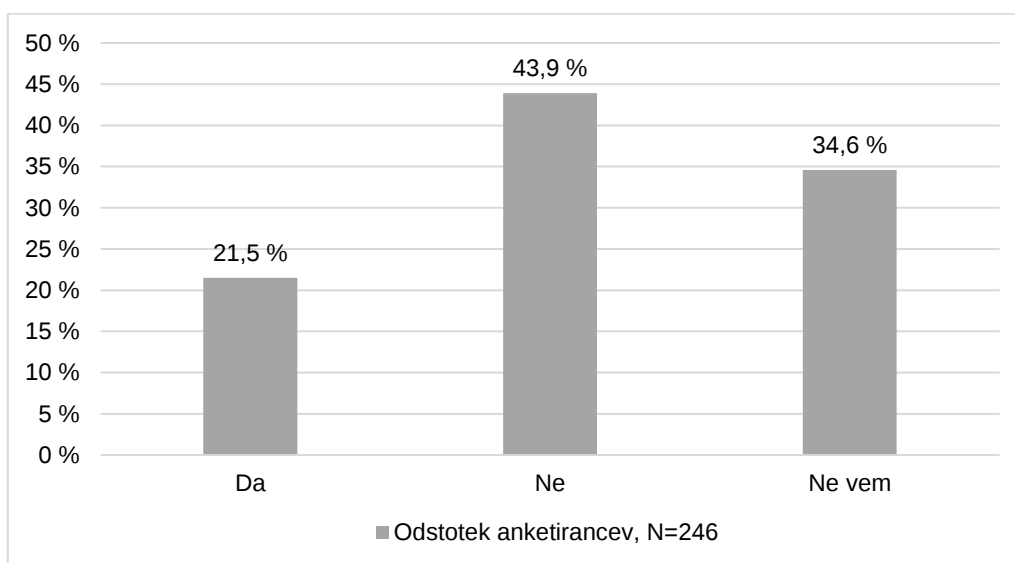
Koda	N	Koda	N	Koda	N
- oddajanje vlog ni več potrebno	31	- nezaupanje uporabnikov v sistem	4	- le ko ni dilem glede dejanskega stanja	2
- enostavnejše za uporabnike	13	- nujne tudi zakonodajne spremembe	4	- nejasna zakonodaja in nenehne spremembe	2
- popolna avtomatizacija ne bo nikoli mogoča	13	- ni prekinitve pravice	3	- pomembna tudi organizacija dela	2
- tveganja za neuke uporabnike	8	- možnost ugovora	3	- le za določene pravice	1
- pogoste napake in več ugovorov	8	- manj kakovostna obravnava	3	- degradacija stroke	1
- informativni izračun le delen	6	- manj stika z uporabniki	3	- razbremenitev zaposlenih	1
- krajši čas odločanja	6	- organ prevzema odgovornost	2	- negativne izkušnje zaposlenih	1
		- manj administrativnih opravil za zaposlene	2		

Vir: lasten

Ker se je z uvedbo informativnega izračuna zmanjšal neposredni stik z uporabniki (3), obstaja večje tveganje, da prava neuke stranke ne bodo uveljavljale svojih pravic (npr. sporočale sprememb, vlagale ugovorov) idr., ki bi sicer v neposrednem stiku z osebo, ki vodi njihov postopek, jih (8). Določeni uporabniki tudi ne zaupajo avtomatiziranim postopkom (4) in še vedno vlagajo vloge ter se z vprašanji glede tega obračajo na CSD, tudi zaradi pogostih sprememb zakonodaje (2). Poleg tehnološkega vidika uvedbe informativnega izračuna pa so za učinkovito vodenje postopkov potrebni tudi ustrezne zakonodajne spremembe (4) in učinkovita organizacija dela CSD (2). Vse to je treba vzeti v obzir, ko se o inovativnih pristopih digitalne uprave išče rešitve na področju odmere socialnih pravic, saj, kot izpostavlja Ranchordás (2021), tovrstne rešitve pogosto še poslabšajo možnosti dostopa do pravic neukih in materialno prikrajšanih državljanov.

Čeprav so poslanstvo CSD in s tem tudi naloge, ki jih izvajajo, osredotočeni na uporabnike in razreševanje njihovih stisk in težav, pa se je pomemben del aktivnosti reorganizacije nanašal tudi na zaposlene kot ključne deležnike uspeha delovanja CSD, katerim naj bi posamezni cilji reorganizacije prinesli razbremenitev administrativnih opravil, in jim omogočil več časa za neposredno delo z uporabniki. Kot je razvidno iz grafikona 7, večina opredeljenih anketirancev meni, da uvedba informativnega izračuna ni razbremenila dela strokovnih (so)delavcev v smislu zmanjšanja administrativnih opravil pri njihovem delu.

Grafikon 7: Ali je uvedba informativnega izračuna razbremenila delo strokovnih (so)delavcev CSD v smislu zmanjšanja administrativnih opravil



Vir: lasten

V tabeli 42 (N=94) so prikazana pojasnila odprtih odgovorov pri v anketi navedenem vprašanju, pri čemer lahko pojasnilo posameznega anketiranca vsebuje tudi več kod, analizirana pa so le vsebinska pojasnila. Čeprav je v procesu reorganizacije MDDSZ izpostavljal predvsem koristi, ki jih bo uvedba informativnega izračuna imela za zaposlene na CSD, celo bolj kot za uporabnike, pojasnila anketiranih tega ne potrjujejo.

Tabela 42: Vpliv uvedbe informativnega izračuna na razbremenitev dela strokovnih (so)delavcev CSD v smislu zmanjšanja administrativnih opravil

Koda	N	Koda	N	Koda	N
- veliko napak in ročnega preverjanja	22	- veliko napak in ugovorov	4	- kadrovski primanjkljaj	2
- več administrativnih opravil	14	- informativni izračun le delen	3	- manj administrativnih opravil	2
- hitrejša odločanja	9	- sistem Krpan podaljša postopke	3	- le za določene pravice	1
- razbremenitve bodo vidne šele v prihodnosti	8	- dvojno delo zaradi vlog in odločanja po UD	3	- otežena dostopnost	1
- razbremenitve zaradi avtomatiziranih postopkov	6	- razbremenitev le delna	2	- še vedno zaostanki	1
- ni več sprejema in vnosa vlog v sistem	6	- več ročnega preverjanja podatkov	2	- spremembe zakonodaje otežujejo poenostavitve	1
		- več pozivom strankam	2	- inf. izračun naj izda MDDSZ	1
				- povečan obseg dela na področju mesečni pravic	1

Vir: lasten

Uvedba informativnega izračuna sama po sebi strokovnih (so)delavcev še ne bo razbremenila administrativnih opravil. Anketiranci kot glavne razloge za to navajajo, da je v obstoječih informativnih izračunih še vedno veliko napak in je zato potrebno ročno

preverjanje izdanih informativnih izračunov (22), posledično pa je tudi veliko ugovorov (4). Razloge za to gre pripisati tudi dejstvu, da je informativni izračun trenutno le delno uveljavljen (3). Tako po eni strani informativni izračun zaposlenim na tem področju povzroča še več administrativnih opravil (14), veliko je dvojnega dela, saj vlagatelji kljub odločanju po uradni dolžnosti še vedno vlagajo vloge (3), veliko je pozivov strankam (2), svoje pa na hitrost odločanja doda tudi sistem Krpan, ki podaljša postopke (3). Vendar omogoča uvedba informativnega izračuna tudi hitrejše odločanje (9), zaposleni so razbremenjeni zaradi avtomatiziranih postopkov (6), ni jim več treba sprejemati vlog strank in jih vnašati v informacijski sistem (6). Anketiranci glede na navedeno zato menijo, da bodo pravi učinki razbremenitev zaradi uvedbe informativnega izračuna vidni šele v prihodnosti (8).

6.1.3 Bivariatne in multivariatne analize spremenljivk

Z namenom preveriti hipotezo 3, ki pravi, da različne skupine deležnikov različno ocenjujejo rezultate obravnavane reorganizacije CSD, je bila opravljena analiza posameznih spremenljivk, ki merijo splošna stališča o reorganizaciji CSD in oceno doseganja njenih ciljev. Pri tem gre za primerjavo povprečnih vrednosti posameznih spremenljivk in standardnih odklonov pri managementu in strokovnih (so)delavcih kot skupinah deležnikov reorganizacije, ki sta bili vključeni v anketiranje. Zaradi nenormalno porazdeljenih vrednosti so bile statistične razlike med skupinama analizirane neparametrično in preverjene z uporabo Mann-Whitnejevega testa (MW U test). Meja statistične značilnosti oziroma p-vrednosti je bila postavljena pri vrednosti $\alpha = 0,05$. S testom se je preverjalo, ali zaposleni, ki sodijo v skupino managementa, v primerjavi z zaposlenimi, ki sestavljajo skupino strokovnih (so)delavcev, višje ocenjujejo splošne spremenljivke v zvezi z reorganizacijo in doseganje ciljev te reforme. Če rezultati testa kažejo vrednosti $p \leq 0,05$, se lahko sklepa, da statistično značilne razlike med skupinama res obstajajo.

Analiza, prikazana v tabeli 43, primerja povprečne vrednosti na Likertovi lestvici od 1 (sploh se ne strinjam) do 5 (popolnoma se strinjam), standardni odklon, razliko povprečne vrednosti med skupinama in MW U test za statistično značilne razlike.⁵⁰ Management v primerjavi s strokovnimi (so)delavci bolje ocenjuje posamezne vidike reorganizacije. Do največjih razlik med skupinama deležnikov prihaja pri koristnosti reorganizacije (1,02), pri njenem prispevku k poenotenju strokovne obravnave različnih CSD (0,93) in pri tem, da je bila reorganizacija potrebna (0,84). Navedene razlike pojasni dejstvo, da so predstavniki managementa leta 2018 tudi sami sodelovali pri izvedbi reorganizacije. Najmanjše razlike med skupinama so bile pri oceni, da je reorganizacija omogočila več časa za delo z uporabniki (0,57), da je strokovne

⁵⁰ Čeprav se pri MW U testu običajno poroča o povprečnih rangih in vsotah rangov v skupinah, so v tabelah 43 in 44 prikazana povprečja, saj so v konkretnem primeru bolj informativna.

(so)delavce razbremenila administrativnih opravil (0,40) in da je prispevala k razvoju novih metod strokovnega dela (0,31).

Tabela 43: Povprečne vrednosti in statistična pomembnost razlik med managementom in strokovnimi (so)delavci v zvezi s splošnimi stališči o reorganizaciji CSD

Spremenljivka	Management			Strokovni (so)delavci			MW U		
	N	$\bar{x}$	s	N	$\bar{x}$	s	Δ	U	p
Reorganizacija CSD je bila potrebna.	19	3,32	1,20	180	2,48	1,21	0,84	1064,500	0,005
Reorganizacija je prispevala k poenotenju strokovne obravnave uporabnikov različnih CSD.	19	2,89	0,94	180	1,96	1,02	0,93	864,000	<0,001
Reorganizacija CSD je bila koristna.	19	2,84	1,12	180	1,82	0,91	1,02	836,000	<0,001
Zaposleni na CSD s(m)o bili v zadostni meri vključeni v proces reorganizacije.	19	2,58	1,02	180	1,81	0,90	0,77	986,000	<0,001
Reorganizacija je prispevala k odpravljanju nepravilnosti prejšnjih CSD.	19	2,47	1,07	180	1,66	0,84	0,81	986,000	0,001
Reorganizacija je omogočila več časa za neposredno delo z uporabniki.	19	1,84	0,96	180	1,27	0,62	0,57	1049,500	<0,001
Reorganizacija je prispevala k razvoju novih metod strokovnega dela.	19	1,84	0,90	180	1,53	0,87	0,31	1321,500	0,058
Reorganizacija je strokovne (so)delavce razbremenila administrativnih opravil.	19	1,68	0,58	180	1,28	0,65	0,40	1010,000	<0,001

N – število odgovorov, $\bar{x}$ – aritmetična sredina, s – standardni odklon, Δ – razlika med aritmetično sredino ocen managementa in strokovnih (so)delavcev, U – vrednost Mann-Whitnejevega testa, p – statistična značilnost

Vir: lasten

Vse razlike med skupinama, razen razlika pri stališču, da je reorganizacija prispevala k razvoju novih metod strokovnega dela, so statistično pomembne, saj je pri njih $p \leq 0,05$. Ob upoštevanju ugotovitev raziskave, da se je zadovoljstvo zaposlenih z najvišjim vodstvom CSD po reorganizaciji pomembno zmanjšalo, bi, kot izpostavljata Klemsdal in Kjekshus (2021), lahko bil razlog za razlike med ocenami izidov reforme med managementom in zaposlenimi v pomanjkanju zaupanja, saj bi si morale reforme v svojih procesih prizadevati tudi za razvijanje zaupanja med vodstvom in zaposlenimi. Reforme za zaposlene prinašajo negotovost, zato je pomembno, da jim za njihovo uspešno izvedbo vodstvo zagotovi varnost, ta pa predstavlja ravnovesje med

uveljavljeno avtoriteto in odpiranjem manevrskega prostora za sodelovanje zaposlenih.

Sledila je analiza ocene stopnje doseganja ciljev reorganizacije CSD po obeh skupinah deležnikov. Prikazana je v tabeli 44, pri čemer primerja povprečne vrednosti na ocenjevalni lestvici od 1 (najmanj) do 10 (največ), standardni odklon, razliko povprečne vrednosti med skupinama in MW U test za statistično značilne razlike. Tudi doseganje vseh ciljev reorganizacije CSD management ocenjuje višje kot strokovni (so)delavci.

Tabela 44: Povprečne vrednosti in statistična pomembnost razlik med managementom in strokovnimi (so)delavci v zvezi s stopnjo doseganja ciljev reorganizacije CSD

Spremenljivka	Management			Strokovni (so)delavci			MW U		
	N	$\bar{x}$	s	N	$\bar{x}$	s	Δ	U	p
Poenostavitev postopkov uveljavljanja pravic iz javnih sredstev z uvedbo informativnega izračuna	19	5,21	2,57	180	4,24	2,44	0,97	1333,500	0,112
Poenotenje delovanja CSD z uvedbo nove organizacijske strukture	19	5,05	2,27	180	3,13	1,98	1,92	891,500	<0,001
Enak standard storitev za uporabnike po vsej državi	19	4,42	2,41	180	2,48	1,94	2,48	900,000	<0,001
Izboljšanje položaja dolgotrajnih prejemnikov denarne socialne pomoči z vključenostjo v projekt socialne aktivacije	19	3,89	2,64	180	3,09	1,90	0,80	1457,500	0,282
Zagotovitev multidisciplinarne obravnave primerov v timih strokovnjakov s specialističnimi znanji	19	3,84	2,69	180	2,86	2,11	0,98	1371,500	0,143
Boljša krajevna in časovna dostopnost za uporabnike	19	3,42	2,06	180	2,27	1,71	1,15	1097,500	0,006
Več terenskega dela	19	2,84	2,36	180	1,71	1,34	1,13	1264,000	0,029
Razvoj novih metod strokovnega dela z uporabniki	19	2,74	2,18	179	2,19	1,72	0,55	1454,000	0,262

N – število odgovorov, $\bar{x}$ – aritmetična sredina, s – standardni odklon, Δ – razlika med aritmetično sredino ocen managementa in strokovnih (so)delavcev, U – vrednost Mann-Whitnejevega testa, p – statistična značilnost

Vir: lasten

Najvišje razlike so pri doseganju enakega standarda storitev za uporabnike po vsej državi (2,48), poenotenju delovanja CSD z uvedbo nove organizacijske strukture (1,92) in več terenskega dela (1,13), najnižje pa pri razvoju novih metod strokovnega dela (0,55), izboljšanju položaja dolgotrajnih prejemnikov denarnih socialnih pomoči z

vklučitevijo v projekt socialne aktivacije (0,80) in pri poenostavitvi postopkov uveljavljanja pravic iz javnih sredstev z uvedbo informativnega izračuna. Pri tem velja poudariti, da zaradi $p > 0,05$ razlike med skupinama deležnikov niso statistično značilne pri ciljih poenostavitve postopkov z uveljavitvijo informativnega izračuna, izboljšanju položaja prejemnikov denarnih socialnih pomoči z vključitvijo v socialno aktivacijo, razvoju novih metod strokovnega dela in zagotovitvi multidisciplinarne obravnave v timih strokovnjakov s specialističnimi znanji.

V zvezi z vplivom reorganizacije na vodenje upravnih postopkov v pristojnosti CSD so bila analizirana stališča posameznih skupin zaposlenih. Tabela 45 prikazuje vpliv spremembe organizacijske strukture na vodenje upravnih postopkov v pristojnosti CSD na splošno. Čeprav v relativno nizkem deležu, najvišja vodstva CSD, ki jih predstavljajo direktorji in pomočniki direktorjev, prepoznavajo vpliv spremembe organizacijske strukture CSD k poenostavitvi vodenja upravnih postopkov v pristojnosti CSD na splošno. Podobno tudi zaposleni v Službi ZUPJS. Po drugi strani pa nobenega prispevka ne vidijo vodje notranjih organizacijskih enot. Navedeno gre pojasniti s splošnimi ugotovitvami raziskave, da vodstva na najvišjih ravneh v povprečju bolje ocenjujejo rezultate reorganizacije v primerjavi z ostalimi zaposlenimi.

Tabela 45: Vpliv spremembe organizacijske strukture na vodenje upravnih postopkov na CSD na splošno

Ali je sprememba org. str. prispevala k poenostavitvi vodenja upr. postopkov CSD na splošno?				
Položaj na CSD	Da	Ne	Ne vem	Skupaj
Direktor, pomočnik direktorja	3 (15,8 %)	13 (68,4 %)	3 (15,8 %)	19 (100 %)
Vodja notranje org. enote	0 (0 %)	6 (85,7 %)	1 (14,3 %)	7 (100 %)
Strokovni delavec	13 (8,8 %)	115 (78,2 %)	19 (12,9 %)	147 (100 %)
Strokovni (so)delavec v Službi ZUPJS – letne pravice	1 (14,3 %)	4 (57,1 %)	2 (28,6 %)	7 (100 %)
Strokovni (so)delavec – mesečne pravice	1 (5,3 %)	16 (84,2 %)	2 (10,5 %)	19 (100 %)
Ne želim odgovoriti	4 (9,1 %)	33 (75,0 %)	7 (15,9 %)	44 (100 %)
Skupaj	22 (9,1 %)	187 (77,0 %)	34 (14,0 %)	243 (100 %)

Vir: lasten

V nadaljevanju so prikazani rezultati stališč o vplivu konkretne organizacijske spremembe, tj. ustanovitve Službe ZUPJS kot posebne službe, ki odloča le o letnih pravicah, na poenostavitev vodenja tovrstnih postopkov. Rezultati so prikazani v tabeli 46. Tudi pri vplivu uvedbe Službe ZUPJS na poenostavitev vodenja postopkov na tem področju je opaziti razlike ocen posameznih skupin zaposlenih. Večina višjega vodstva CSD in zaposlenih v Službah ZUPJS njihovo uvedbo ocenjuje kot pozitivno z vidika poenostavitve postopkov. Po drugi strani zaposleni na enotah, ki vodijo postopke

odločanja o mesečnih pravicah na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, teh prednosti uvedbe posebne službe ne prepoznavajo.

Tabela 46: Vpliv uvedbe Službe ZUPJS na poenostavitev postopkov uveljavljanja pravic iz javnih sredstev

Ali je uvedba Službe ZUPJS za odločanje o t. i. letnih pravicah prispevala k poenostavitvi vodenja upravnih postopkov uveljavljanja pravic iz javnih sredstev?				
Položaj na CSD	Da	Ne	Ne vem	Skupaj
Direktor, pomočnik direktorja	10 (62,5 %)	6 (37,5 %)	0 (0 %)	16 (100 %)
Vodja notranje org. enote	2 (28,6 %)	5 (71,4 %)	0 (0 %)	7 (100 %)
Strokovni delavec	26 (18,7 %)	68 (48,9 %)	45 (32,4 %)	139 (100 %)
Strokovni (so)delavec v Službi ZUPJS – letne pravice	4 (57,1 %)	3 (42,9 %)	0 (0 %)	7 (100 %)
Strokovni (so)delavec – mesečne pravice	1 (6,3 %)	8 (50,0 %)	7 (43,8 %)	16 (100 %)
Ne želim odgovoriti	6 (14,3 %)	25 (59,5 %)	11 (26,2 %)	42 (100 %)
Skupaj	49 (21,6 %)	115 (50,7 %)	63 (27,8 %)	227 (100 %)

Vir: lasten

Sledijo rezultati stališč o uvedbi informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. V tabeli 47 so prikazani rezultati mnenj o tem, ali je uvedba informativnega izračuna prispevala k poenostavitvi teh pravic za uporabnike.

Tabela 47: Vpliv uvedbe informativnega izračuna na poenostavitev uveljavljanja pravic za uporabnike

Ali informativni izračun pravic iz javnih sredstev prispeva oz. bo prispeval k poenostavitvi uveljavljanja teh pravic za uporabnike?				
Položaj na CSD	Da	Ne	Ne vem	Skupaj
Direktor, pomočnik direktorja	13 (72,2 %)	4 (22,2 %)	1 (5,6 %)	18 (100 %)
Vodja notranje org. enote	6 (85,7 %)	0 (0 %)	1 (14,3 %)	7 (100 %)
Strokovni delavec	63 (44,4 %)	29 (20,4 %)	50 (35,2 %)	142 (100 %)
Strokovni (so)delavec v Službi ZUPJS – letne pravice	3 (42,9 %)	3 (42,9 %)	1 (14,3 %)	7 (100 %)
Strokovni (so)delavec – mesečne pravice	7 (36,8 %)	7 (36,8 %)	5 (26,3 %)	19 (100 %)
Ne želim odgovoriti	14 (31,8 %)	11 (25,0 %)	19 (43,2 %)	44 (100 %)
Skupaj	106 (44,7 %)	54 (22,8 %)	77 (32,5 %)	237 (100 %)

Vir: lasten

Da bo informativni izračun vplival na poenostavitev postopkov za uporabnike, meni skoraj tri četrtine direktorjev in pomočnikov direktorjev. Enakega mnenja je tudi velika večina vodij notranjih organizacijskih enot. Po drugi strani pa zaposleni v Službi ZUPJS in na področju mesečnih pravic na enotah, ki neposredno delajo na področju

uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, le delno verjamejo v poenostavitve za uporabnike. Nenazadnje to izhaja tudi iz obrazložitev odgovorov, ki kljub avtomatizaciji opozarjajo na tveganja in pomanjkljivosti informativnega izračuna, vsaj v njegovi začetni fazi izvajanja.

Eden ključnih argumentov MDDSZ za uvedbo informativnega izračuna je med drugim bil, da bo z avtomatizacijo postopkov poskrbljeno za razbremenitev strokovnih delavcev v smislu zmanjšanja administrativnih opravil. Ti naj bi se zato lahko bolj posvetili strokovnemu in terenskemu delu. Stališča anketirancev o tem, ali uvedba informativnega izračuna temu sledi tudi v praksi, so prikazana v tabeli 48. Nobena skupina zaposlenih ne ocenjuje, da bi uvedba informativnega izračuna dejansko razbremenila strokovne delavce, ki vodijo postopke, na način, da se zmanjša administrativno breme. Še vedno pa najvišje vodstvo vidi največji prispevek informativnega izračuna v tej smeri. Zaposleni v Službi ZUPJS, ki neposredno vodijo postopke na tem področju, tovrstnega prispevka k olajšanju njihovega dela ne prepoznavajo.

Tabela 48: Vpliv uvedbe informativnega izračuna na razbremenitev zaposlenih v smislu zmanjšanja administrativnih opravil

Ali je uvedba informativnega izračuna razbremenila delo strokovnih (so)delavcev v smislu zmanjšanja administrativnih opravil?				
Položaj na CSD	Da	Ne	Ne vem	Skupaj
Direktor, pomočnik direktorja	8 (42,1 %)	9 (47,4 %)	2 (10,5 %)	19 (100 %)
Vodja notranje org. enote	2 (28,6 %)	4 (57,1 %)	1 (14,3 %)	7 (100 %)
Strokovni delavec	29 (20,0 %)	54 (37,2 %)	62 (42,8 %)	145 (100 %)
Strokovni (so)delavec v Službi ZUPJS – letne pravice	1 (14,3 %)	6 (85,7 %)	0 (0 %)	7 (100 %)
Strokovni (so)delavec – mesečne pravice	5 (26,3 %)	7 (36,8 %)	7 (36,8 %)	19 (100 %)
Ne želim odgovoriti	6 (14,0 %)	24 (55,8 %)	13 (30,2 %)	43 (100 %)
Skupaj	51 (21,3 %)	104 (43,3 %)	85 (35,4 %)	240 (100 %)

Vir: lasten

Celostno gledano tako vpliv spremembe organizacijske strukture na vodenje upravnih postopkov na splošno kot tudi vpliv uvedbe Službe ZUPJS na poenostavitev uveljavljanja teh postopkov v največji meri pozitivno ocenjujejo direktorji in njihovi pomočniki ter zaposleni v Službi ZUPJS. Vodje notranjih organizacijskih enot v primerjavi z ostalimi zaposlenimi najbolj (v 85,7 odstotkih) prepoznavajo vpliv uvedbe informativnega izračuna na poenostavitev uveljavljanja teh pravic za uporabnike. Med zaposlenimi v Službi ZUPJS je takšnih manj kot polovica. Da bo uvedba informativnega izračuna prispevala k zmanjšanju administrativnih bremen za zaposlene, v največji meri meni vodstvo CSD (direktorji, pomočniki in vodje enot). Stališča o vplivu informativnega izračuna na zmanjšanje administrativnih bremen za

zaposlene so sicer med anketiranimi najbolj deljena (najmanjši razkorak med odgovori »da« in »ne«). Najbolj enotni pa so zaposleni v stališču, da sprememba organizacijske strukture CSD ni vplivala na vodenje upravnih postopkov na splošno.

V nadaljevanju sledi analiza korelacij med posameznimi spremenljivkami. Zaradi velikega števila spremenljivk je analiza opravljena po vsebinskih sklopih spremenljivk, in sicer splošno o reorganizaciji (REORG), cilji reorganizacije (CILJI), zadovoljstvo zaposlenih po reorganizaciji (ZADOV), organizacijska klima po reorganizaciji (KLIMA), uvedba sistema Krpan (KRPAN) in načela dobrega upravljanja (DOBUP). Analiza je prikazana s korelacijsko matriko v tabeli 49. Linearna povezanost med dvema številskima spremenljivkama je glede na ordinalno naravo podatkov preverjena s Spearmanovim koeficientom korelacije rangov (r_s), ki zajema vrednosti na intervalu [-1, 1]. Vrednosti Spearmanovega koeficienta, ki se približujejo vrednosti 0, kažejo na nepovezanost spremenljivk. Bolj ko se vrednost približuje -1 ali 1, bolj sta spremenljivki linearno povezani, v primeru negativnih vrednosti obratno sorazmerno, v primeru pozitivnih pa premo sorazmerno (Profillidis in Botzoris, 2018).

Tabela 49: Korelacijska matrika s Spearmanovimi koeficienti korelacije med spremenljivkami

	REORG	CILJI	ZADOV	KLIMA	KRPAN	DOBUP
REORG	1					
CILJI	0,132	1				
ZADOV	0,778*	-0,071	1			
KLIMA	0,368	-0,342	0,781*	1		
KRPAN	-0,252	0,524	-0,452	-0,244	1	
DOBUP	0,120	0,407	-0,156	-0,049	0,874**	1

* povezanost je obojestransko značilna na ravni 0,05 ($p \leq 0,05$); ** povezanost je obojestransko značilna na ravni 0,01 ($p \leq 0,01$)

Vir: lasten

Na podlagi izvedene analize vrednosti Spearmanovega koeficienta korelacije med posameznimi spremenljivkami je mogoče sklepati, da so glede na mejne vrednosti r_s (Akoglu, 2018; Dancey in Reidy, 2007) močno premo sorazmerno povezani (pri čemer je $0,70 \leq r_s \leq 0,89$) naslednji pari spremenljivk: splošna stališča o reorganizaciji in zadovoljstvo pri delu ($r_s = 0,778$; $p \leq 0,05$); zadovoljstvo pri delu in organizacijska klima ($r_s = 0,781$; $p \leq 0,05$) ter uporaba sistema Krpan in načela dobrega upravljanja ($r_s = 0,874$; $p \leq 0,01$). Navedeno pomeni, da tisti zaposleni, ki imajo bolj pozitivna stališča o reorganizaciji na splošno, tudi bolje ocenjujejo lastno zadovoljstvo na delovnem mestu, in obratno. Tisti, ki so z delom bolj zadovoljni, tudi bolje ocenjujejo organizacijsko klimo, in obratno.

Najmočnejša pozitivna povezanost v korelacijski matriki obstaja med načeli dobrega upravljanja in sistemom Krpan ($r_s = 0,874$), kar pomeni, da tisti zaposleni, ki bolj pozitivno ocenjujejo uresničevanje načel dobrega upravljanja na področju uveljavljanja

pravic iz javnih sredstev, tudi bolj pozitivno ocenjujejo uvedbo sistema Krpan. To povezanost gre med drugim pripisati tudi dejstvu, da na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev prihaja do najpogostejše uporabe sistema Krpan pri delu zaposlenih. Ob zgornjih ugotovitvah velja izpostaviti, da analiza Spearmanovega koeficienta korelacije pove le, da sta določeni spremenljivki medsebojno povezani, ne pomeni pa (tudi) tega, da ena spremenljivka na drugo tudi vpliva.

Na podlagi izvedene korelacijske analize, ki je preučevala soodvisnosti med dvema spremenljivkama, je bila nadalje izvedena tudi zahtevnejša regresijska analiza, katere namen je bil preučiti vpliv neodvisnih spremenljivk na odvisno spremenljivko (Landau in Everitt, 2003). Šlo je multiplo linearno regresijsko analizo, pri kateri je bila kot odvisna spremenljivka (Y) določena »cilji reorganizacije CSD«, kot neodvisne spremenljivke (X) pa splošna stališča o reorganizaciji, zadovoljstvo pri delu, organizacijska klima, uporaba sistema Krpan in sledenje načelom dobrega upravljanja. Regresijski model je bil tako opredeljen z naslednjo enačbo:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \varepsilon \quad \text{Enačba 1}$$

V enačbi 1 predstavlja Y odvisno spremenljivko cilji reorganizacije CSD, X_1 predstavlja neodvisno spremenljivko splošna stališča o reorganizaciji, X_2 neodvisno spremenljivko zadovoljstvo pri delu, X_3 neodvisno spremenljivko organizacijska klima, X_4 je neodvisna spremenljivka uporaba sistema Krpan, X_5 pa neodvisna spremenljivka sledenje načelom dobrega upravljanja. β_0 je prosti člen oziroma regresijska konstanta, členi β_1 , β_2 , β_3 , β_4 in β_5 so parcialni regresijski koeficienti, ε pa je člen napake. Kot je razvidno iz tabele 50, ima tako opredeljeni regresijski model vrednost multiplega regresijskega koeficienta $R^2 = 0,124$.

Tabela 50: Pojasnjena variabilnost spremenljivke cilji reorganizacije CSD v regresijskem modelu

R	R^2	Prilagojen R^2	Standardna napaka
0,352	0,124	0,121	1,825

Vir: lasten

Regresijska zveza navedenih neodvisnih spremenljivk X torej pojasni zgolj 12,4 % variabilnosti odvisne spremenljivke Y (cilji reorganizacije CSD). Vpliv posameznih spremenljivk modela na ocenjevanje doseganja ciljev reorganizacije je podrobneje prikazan v tabeli 51. Na stališča o doseganju ciljev reorganizacije statistično značilno ($p \leq 0,05$) pozitivno vplivajo stališča do reorganizacije nasploh in zadovoljstvo zaposlenih pri delu.

Tabela 51: Vpliv stališč, zadovoljstva, org. klime in načel dobrega upravljanja na ocenjevanje doseganja ciljev reorganizacije

	Nestandardizirani koeficienti		Standardizirani koeficient		<i>p</i>
	<i>B</i>	<i>SE</i>	β	<i>t</i>	
Stališča do reorganizacije	0,652	0,044	0,351	14,927	<0,001
Zadovoljstvo pri delu	0,117	0,037	0,075	3,207	0,001
Organizacijska klima	-0,019	0,039	-0,011	-0,481	0,631
Sistem Krpan	-0,033	0,038	-0,020	-0,868	0,385
Načela dobrega upravljanja	-0,059	0,060	-0,023	-0,992	0,321

B – nestandardizirani regresijski koeficient, *SE* – standardna napaka, β – standardizirani regresijski koeficient, *t* – vrednosti t-testa, *p* – vrednosti p-testa

Vir: lasten

Bolj pozitivna mnenja kot imajo zaposleni do reorganizacije na splošno, bolj ocenjujejo, da so se cilji reorganizacije uresničili. Tudi tisti, ki so pri delu bolj zadovoljni, bolje ocenjujejo doseganje ciljev reorganizacije. Ostale neodvisne spremenljivke – organizacijska klima, uvedba sistema Krpan in načela dobrega upravljanja – nimajo statistično značilnega vpliva na ocenjevanje ciljev reorganizacije CSD.

6.1.4 Zanesljivost in veljavnost rezultatov

Da zadostijo kriterijem znanstvene ustreznosti, morajo biti rezultati, dobljeni z uporabo ustreznega metodološkega instrumentarija, objektivni. Objektivnost zajema dve dimenziji, in sicer zanesljivost in veljavnost rezultatov (Ferligoj idr, 1995). Kot izpostavlja Burton (2013), zanesljivost predstavlja stopnjo doslednosti pri več ponovitvah meritve spremenljivke oziroma pojasnjuje, ali zbiranje in analiza podatkov daje ponovljive rezultate, tudi če meritve ponovimo čez čas in z drugimi raziskovalci. Po drugi strani so rezultati veljavni, ko dejansko predstavljajo rezultat tega, kar želimo meriti, glede na hipoteze, cilj in predmet raziskovanja. Posledično dobljeni podatki predstavljajo povezavo oblikovanega konstrukta s preučevano realnostjo (Andersen in Wagtman, 2004). Za merjenje notranje doslednosti oziroma preverjanje zanesljivosti ocenjevalne lestvice je bil kot merilo uporabljen Cronbach α kot koeficient zanesljivosti. Ta koeficient meri zanesljivost vprašalnika, natančneje njegovo konsistentnost.⁵¹ Njegove vrednosti se gibljejo v intervalu [0, 1], pri čemer višje vrednosti pomenijo boljšo zanesljivost vprašalnika. V zvezi z mejnimi vrednostmi koeficienta nekateri avtorji (Bonett in Wright, 2015) zaželeno vrednosti zanesljivosti vprašalnika postavljajo zelo visoko, pri Cronbach $\alpha = 0,95$, čeprav velja večinsko soglasje, da za veljavne veljajo

⁵¹ V konkretnem primeru je bila preverjana zanesljivost vprašalnika po posameznih, vsebinsko zaokroženih sklopih, ki so prikazani v tabeli 52.

vprašalniki, katerih Cronbach $\alpha = 0,70$ (Colnar, 2020), v primeru eksplorativnih raziskav, med katere spada tudi predmetna evalvacija reorganizacije CSD, pa avtorji (Hair idr., 2010) mejo zanesljivosti zbranih rezultatov postavljajo pri Cronbach $\alpha = 0,60$. V tabeli 52 so prikazani koeficienti Cronbach α po posameznih ocenjevalnih lestvicah v uporabljenem anketnem vprašalniku.

Tabela 52: Cronbach α po posameznih sklopih anketnih vprašanj

Sklop anketnih vprašanj	Cronbach α
Organiziranost	0,877
Notranje komuniciranje in informiranje	0,859
Splošno o reorganizaciji CSD	0,802
Poznavanje poslanstva in vizije ter ciljev	0,777
Uvedba dokumentarne rešitve Krpan	0,773
Cilji reorganizacije	0,759
Načela dobrega upravljanja	0,755
Pripadnost organizaciji	0,686
Zadovoljstvo zaposlenih pri delu	0,686

Vir: lasten

Na podlagi analize je, glede na vrednosti Cronbach α , ki je pri vseh sklopih vprašanj v anketnem vprašalniku večji kot 0,60, mogoče zaključiti, da je uporabljeni anketni vprašalnik zanesljiv. Drug vidik objektivnosti rezultatov, veljavnost, pa je zagotovljen z jasno oblikovanimi in pravilno operacionaliziranimi konstrukti ter s takšno sestavo anketnega vprašalnika, ki vsebuje standardizirane in že preizkušene vprašalnike, prilagojene CSD kot specifičnim organizacijam v javnem sektorju. Del vprašalnika, ki se nanaša na ocenjevanje doseženih ciljev reorganizacije, le-te povzema iz javno deklariranih ciljev, ki jih je v procesu reorganizacije določil MDDSZ (MDDSZ, 2018), organizacijska klima je merjena s prilagojenim SiOK vprašalnikom (prirejeno po Tašner, 2013), zadovoljstvo zaposlenih pri delu pa je merjeno z vprašanji, prilagojenimi iz že uporabljenih raziskav (prirejeno po Sladojević, 2021; Tašner, 2013).

6.2 REZULTATI KVANTITATIVNO-KVALITATIVNE ANALIZE SODNE PRAKSE IN STATISTIČNE OBDELAVE PODATKOV O VODENJU UPRAVNIH POSTOPKOV V PRISTOJNOSTI CENTROV ZA SOCIALNO DELO

S sintezo ugotovitev analize relevantne sodne prakse in upravne statistike je bilo v disertaciji preverjeno, ali je reorganizacija vplivala na uresničevanje načel pravne in socialne države pri delu CSD. Poleg ostalih ustavnih pravic (do sodnega varstva, do pravnega sredstva idr.) gre pri tem za neposredno izvrševanje pravice iz 120. člena Ustave RS o sodnem varstvu pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij zoper odločitve in dejanja upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil.

6.2.1 Analiza relevantne sodne prakse

Za razliko od ostalih metod preučevanja prava analiza sodne prakse omogoča analizo velikega števila primerov in s tem vodi do celovitega razumevanja vzorcev pravnega odločanja, pri čemer upošteva interakcijo številnih dejavnikov, ki vplivajo na rezultate postopkov (Hall in Wright, 2008). Pri vodenju upravnih postopkov v pristojnosti CSD to omogoča razumevanje upravnega postopka v njegovi multifunkcionalni razsežnosti, pri tem pa so načela dostopnosti, jasnosti in predvidljivosti zakonodaje, enakosti pred zakonom in omejene diskrecije zaradi prevladujočega načela vladavine prava v teh postopkih del ne le postopkovnih pač pa tudi materialnih vidikov odločanja. May in Winchester (2018, str. 37) v tem kontekstu sledita Binghamovi taksonomiji vitke (ang. *thin*) oziroma procesne in široke (ang. *thick*) oziroma materialne definicije vladavine prava, pri čemer materialni vidik pri odločanju v postopkih CSD poleg prej navedenih vsebuje še načela varstva človekovih pravic, uspešnega reševanja sporov, poštenega postopka in skladnost odločanja z mednarodnimi akti in načeli evropskega upravnega prostora. Širše razumevanje vladavine prava kot osnovnega okvirja delovanja CSD je bilo osnovno konceptualno izhodišče pri analizi sodne prakse, ki se je tekom let izoblikovala na področju socialnega varstva pri odločanju CSD.

Analiza relevantne sodne prakse je potekala v dveh fazah, v katerih so se prepletali kvantitativni in kvalitativni pristopi. V bazi sodne prakse Vrhovnega sodišča Republike Slovenije na spletni strani *sodnapraks.si* je bila najprej zbrana sodna praksa, ki se nanaša na vodenje upravnih postopkov v pristojnosti CSD, za obdobje od leta 2015 do konca leta 2021. Navedeno sedemletno obdobje je bilo izbrano, ker je dovolj dolgo, da se v njem lahko zazna in preuči trende razvoja, hkrati pa sodna praksa ostaja ažurna in uporabljiva. Prav tako je bila približno na sredini tega obdobja, oktobra 2018, izvedena reorganizacija, kar omogoča enostavnejšo primerjavo sodne prakse pred njo in po njej. V iskalnik na spletni strani *sodnapraks.si* je bilo vpisano geslo »CSD«, ki je splošno znana kratica za center za socialno delo. Zadetkov sodne prakse, ki vsebujejo to geslo, je bilo 560 (raziskovanje je potekalo 26. 3. 2022). Pri kontrolnem geslu »center za socialno delo« je bilo zadetkov 463, zato se je analiza zaradi večjega števila primerov nadaljevala na podlagi prvotnega gesla. Od teh 560 primerov jih je bilo 270 primernih za nadaljnjo analizo.⁵² Primeri so bili nato razvrščeni po posameznih spremenljivkah, in sicer: leto odločitve; materialni zakon, na katerega se sporno vprašanje nanaša; narava zatrjevana kršitve v postopku (postopkovne kršitve, nepravilna raba materialnega zakona, nepopolno ali nepravilno ugotovljeno dejansko stanje); uspeh v postopku (ugodeno ali zavrnjeno) in vrsta sodišča (Višje delovno in

⁵² V 290 primerih, ki niso bili primerni za nadaljnjo analizo, ni šlo za odločitve, ki bi se nanašala na prvostopenjsko odločanje CSD v upravnem postopku. Geslo »CSD« se je v teh odločitvah pojavilo, ker je bil CSD ena od strank ali zakonitih zastopnikov (npr. kot skrbnik poslovno nesposobni) osebi v tem postopku, ker so stranke predložile potrdilo CSD o izplačanih dohodkih, ker je bil CSD izplačevalec dohodkov iz naslova starševskega varstva ipd.

socialno sodišče, VDSS ali Upravno sodišče, UPRS). Rezultati opisnih statistik glede na navedene spremenljivke so prikazani v tabeli 53.

Tabela 53: Opisna statistika spremenljivk analiziranih judikatov

Leto odločitve	Št. pred VDSS + UPRS	% pred VDSS	% procesno	% materialno	% dejansko stanje	% uspešnih
2015	48	81,3	12,5	77,1	10,4	25,0
2016	50	78,0	22,0	66,0	12,0	48,0
2017	48	68,8	29,2	54,2	16,6	22,9
2018	42	59,5	28,6	61,9	9,5	7,1
2019	29	82,8	27,6	69,0	3,4	10,3
2020	29	96,6	13,8	55,2	31,0	10,3
2021	24	100	12,5	29,2	58,3	20,8
Povprečje	38,6	81,0	20,9	58,9	20,2	20,6

Vir: lasten

Tekom analiziranega obdobja se število primerov pred obema sodiščema, VDSS in UPRS, zmanjšuje. V prvi vrsti gre to pripisati razvoju prakse in enotnejši razlagi pravnih pravil pri odločanju na področju t. i. nove socialne zakonodaje iz leta 2012. Odločanje o socialnih pravicah na podlagi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS, Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US, 88/16, 61/17 – ZUPŠ, 75/17, 77/18, 47/19, 189/20 – ZFRO in 54/22 – ZUPŠ-1) in Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre, Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18 in 196/21 – ZDOsk) je na CSD dobro uveljavljeno, na kar kaže tudi podatek, da se delež sporov, ki se nanašajo na procesne kršitve ali napačno rabo materialnega prava, zmanjšuje. Sploh v letih 2020 in 2021 je opaziti porast sporov, ki se nanašajo na napačno ali nepopolno ugotovljeno dejansko stanje. To gre pripisati tudi leta 2019 uvedenemu delno avtomatiziranemu izračunu socialnih pravic, ki strankam zagotavlja boljše varstvo njihovih procesnih položajev, zaradi poudarka na načelu ekonomičnosti postopka in zmanjšanja administrativnih bremen za stranke v teh postopkih pa lahko predstavlja tveganje bolj površnega ugotavljanja dejanskega stanja, ki je podlaga za odločanje o upravičenosti in višini teh pravic. Drugi razlog za zmanjšanje števila sodnih postopkov je prenos pristojnosti o odločanju na področju družinskega prava (npr. odvzem otroka, namestitve v zavod, rejništvo, imenovanje skrbnika ipd.) s CSD na sodišča, ki ga je aprila 2019 uzakonil Družinski zakonik (DZ, Uradni list RS, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg, 22/19, 67/19 – ZMatR-C, 200/20 – ZOOMTVI, 94/22 – odl. US, 94/22 – odl. US in 5/23). To je opaziti tudi v porastu deleža sporov od leta 2019 naprej pred VDSS, saj je bilo, za razliko od sodnega varstva pri odločanju o socialnih pravicah, o katerih se odloča v socialnem sporu, zoper dokončne upravne odločbe na področju družinskega prava zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu pred UPRS.

Sledila je analiza prevladujočih materialnih podlag, ki so bile osnova sodnega spora v posameznih primerih. Rezultati so prikazani v tabeli 54.

Tabela 54: Opisna statistika spremenljivk, ki se nanašajo na materialnopravne podlage sporov

Leto	Višje delovno in socialno sodišče RS				Upravno sodišče RS		
	N				N		
	ZUPJS	ZSVar-Pre	ZSDP	ZSV	ZZZDR	ZSV	ZIRD, ZPND
2015	13	21	1	4	9	0	0
Uspeh v %	53,8	9,5	100	25,0	11,1	0	0
2016	14	21	1	3	11	0	0
Uspeh v %	7,1	52,4	0	33,3	45,5	0	0
2017	5	17	3	2	2	0	1
Uspeh v %	20,0	11,8	100	100	100	0	100
2018	0	20	12	2	7	1	0
Uspeh v %	0	10,0	8,3	0	0	0	0
2019	3	12	5	4	3	1	1
Uspeh v %	0	16,7	0	0	33,3	0	0
2020	9	14	2	3	1	0	0
Uspeh v %	0	21,4	0	0	0	0	0
2021	9	9	4	2	0	0	0
Uspeh v %	11,1	22,2	25,0	50,0	0	0	0

ZUPJS – Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, ZSVarPre – Zakon o socialno varstvenih prejemkih, ZSDP – Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, ZSV – Zakon o socialnem varstvu, ZZZDR – Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, ZIRD – Zakon o izvajanju rejniške dejavnosti, ZPND – Zakon o preprečevanju nasilja v družini

Vir: lasten

Na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, predvsem t. i. letnih pravic (otroški dodatek, znižano plačilo vrtca, državne štipendije idr.), je opaziti povečano število sporov v letih 2015 in 2016. Vsebinsko gre večinoma za najenostavnejša vprašanja uporabe določb ZUPJS in s tem povezanim ugotavljanjem dejanskega stanja v konkretnih postopkih, predvsem v zvezi z osebami, ki se upoštevajo pri ugotavljanju materialnega stanja družine, obstoja zunajzakonske skupnosti, dohodka, višine in trajanja pravic, načina upoštevanja sprememb pri odločanju ipd. Razloge za to gre iskati v takrat še neuveljavljeni zakonodaji, ki je stopila v veljavo leta 2012. Če se je sodišče v teh postopkih pri odločanju opiralo na najenostavnejšo, jezikovno razlago pravnih pravil, pa gre pri ponovnem povečanju števila sporov na podlagi ZUPJS v letih 2020 in 2021 za zahtevnejše presoje z uporabo teleološke razlagalne metode, analogij in razlagalnih argumentov, katerih cilj je tudi zapolnjevanje pravnih praznin (npr. pri razlagi višje sile kot opravičljivega razloga, ki prepreči vračilo državne štipendije).

Številčno se največ sporov nanaša na materijo ZSVarPre, na podlagi katere CSD odločajo o najbolj občutljivih pravicah materialno ogroženih in socialno izključenih upravičencev, kot so denarne socialne pomoči, varstveni dodatek, subvencija najemnine ipd. Čeprav naj bi ravno ti postopki ranljivim skupinam zagotavljali dejansko

dostopnost sistema socialnih pravic s posamezniku prilagojenim in zaupnim informiranjem, z doslednim spoštovanjem načela zaslišanja, predvsem pa s proaktivnim pristopom institucij do uporabnikov, ki sami ne zmorejo uveljavljati svojih pravic (Kogovšek Šalamon, 2019), pričujoča analiza kaže, da v praksi odločanja CSD temu ni tako. Čeprav je število sporov in njihova uspešnost tekom let nekoliko manjša kot v letu 2015 in 2016, pa do sporov na materialni podlagi ZSVarPre konstantno prihaja in tudi njihova uspešnost je večja v primerjavi z ostalimi analiziranimi sodnimi odločitvami. Že ob uveljavitvi nove socialne zakonodaje so bili izpostavljeni številni problematični vidiki retroaktivne veljave ZSVarPre, predvsem z vidika posega v pravnomočne odločbe o varstvenem dodatku, zaradi preračuna po novi zakonodaji oziroma zaradi odpovedi pravici v povezavi z omejitvijo dedovanja po prejemnikih varstvenega dodatka, v povezavi z zakonom, ki ureja dedovanje (Kovač in Remic, 2012). Vendar tudi dandanes, kljub zakonodajnim spremembam, ki so sledile nekaterim spoznanjem sodne prakse, še vedno prihaja do težav pri odločanju o pravicah, že zaradi več kot desetletje znano spornega informacijskega sistema ISCSD, v katerem CSD izdajajo odločbe o socialnih pravicah, ki vodi do sistematično birokratskega in nezakonitega odločanja o teh pravicah v pristojnosti CSD (Krivic, 2021).

Sledila je analiza judikatov Vrhovnega sodišča RS, s katerimi se razvijajo pravne norme in v najzahtevnejših primerih enoti praksa na področju socialnih pravic, vse to pa naj bi imelo za rezultat bolj poenoteno odločanje CSD in s tem varstvo pravic strank v postopkih. Statistični podatki o primerih v obravnavi Vrhovnega sodišča v analiziranem 7-letnem obdobju so prikazani v tabeli 55.

Tabela 55: Primeri pred Vrhovnim sodiščem RS po posameznih spremenljivkah

Leto odločitve	Število primerov	Število ugodenih	Materialna podlaga	Prevladujoča narava kršitve na I. st.
2015	8	1	ZZZDR, ZSVarPre, ZUPJS, ZSV	Pretežno materialno, tudi postopek
2016	7	2	ZZZDR, ZSVarPre, ZUPJS	Vse, pretežno materialno
2017	6	0	ZZZDR, ZSVarPre, ZSDP, ZSV	Vse
2018	2	1	ZSDP, ZSVarPre	Postopek
2019	0	0	/	/
2020	1	1	ZUPJS	Materialno
2021	3	2	ZSV, ZUPJS	Dejansko stanje
Skupaj	27	9	/	/

Vir: lasten

Tako kot tudi sicer pada število obravnavanih zadev v sodnem postopku, pada tudi število primerov pred najvišjim sodiščem rednega sodstva v državi. Čeprav gre za majhno število primerov nasploh, pa je vendarle mogoče zaključiti, da je primerov v obravnavi Vrhovnega sodišča pred izvedbo reorganizacije več kot pa po njej.

Sledila je še analiza vsebine posameznih odločitev Vrhovnega sodišča. V tabeli 56 so prikazani za upravno prakso CSD najpomembnejši judikati po posameznih datumih odločitve. Zakonitost, kot temeljno načelo delovanja CSD, ko ti oblastno odločajo o pravicah strank v postopkih, mora tako biti glavno vodilo tudi pri reformah teh subjektov, pri čemer ne gre zgolj za zakonitost v strogo pravnem smislu, pač pa v širšem sociološkem smislu, ki vpliva tudi na organizacijske vidike reforme (Babšek idr., 2020). V tej razsežnosti, kot izpostavlja Pečarič (2022), načelo zakonitosti poleg pravnih pravil vključuje tudi interakcije med ljudmi, pristojnostmi in procesi, kar daje legitimnost odločitvam CSD.

Tabela 56: Pomembnejše odločitve Vrhovnega sodišča RS za upravno prakso CSD

Datum odločitve	Judikat	Jedro odločitve
25. 5. 2015	VSRS Sodba VIII Ips 95/2015	Ustavno dopustno je, da se država potem, ko oseba po smrti pomoči ne potrebuje več, poplača iz njenega premoženja.
13. 7. 2015	VSRS Sodba VIII Ips 79/2015	Pri odločanju o pravicah iz javnih sredstev ni mogoče mešati dohodkov iz preteklega in predpreteklega leta.
27. 10. 2015	VSRS Sodba VIII Ips 235/2015	Izpoved stranke ne more nadomestiti primernih dokaznih sredstev (listin) o namenski porabi izredne denarne pomoči.
10. 11. 2015	VSRS Sodba VIII Ips 204/2015	Delavka CSD bi na podlagi 7. čl. ZUP stranko morala opozoriti, da je poleg štipendije upravičena tudi do drugih pravic.
9. 2. 2016	VSRS Sodba VIII Ips 310/2015	ZSVarPre je v razmerju do določb ZUP o izrednih pravnih sredstvih <i>lex specialis</i> , zato CSD lahko odpravi svojo odločbo.
18. 8. 2016	VSRS Sklep VIII Ips 298/2016	Isti znesek istočasno ne more predstavljati dohodka in premoženja pri preverjanju cenzusa, ampak le eno ali drugo.
5. 10. 2016	VSRS Sklep I Up 269/2016	Pri odločanju o odvzemu otroka mati zgolj s pavšalnim sklicevanjem, da otrok sodi k njej, ne more prepričati sodišča.
19. 10. 2016	VSRS Sodba in Sklep I Up 161/2016	Družinsko razmerje med starimi starši in vnuki lahko nastane in obstoji tudi brez aktov pristojnih organov in je varovano po URS in EKČP.
24. 1. 2017	VSRS Sodba VIII Ips 216/2016	ZUPJS ne izključuje upoštevanja denarnih sredstev iz naslova odškodnine, ZSVarPre pa jih izrecno upošteva med dohodki.
3. 10. 2017	VSRS Sodba VIII Ips 96/2017	Za vstop v postopek odločanja o oprostitvi plačila storitve ni potrebna vloga, zadošča aktivnost stranke.
7. 2. 2018	VSRS Sodba VIII Ips 112/2018	Ob ugotovitvi, da stranka na naslovu nima poštnega predalčnika, fikcije vročitve ni mogoče vzpostaviti.
24. 4. 2018	VSRS Sodba VIII Ips 233/2017	CSD je upravičen odločiti po prostem preudarku glede znižanja denarne pomoči skladno z namenom in v mejah diskrecije.
30. 3. 2021	VSRS Sklep VIII Ips 12/2021	Ob jasnih zakonskih določbah o vračilu štipendije CSD upravičenca s tem ni dolžan še posebej seznanjati.

Vir: lasten

Upravni postopek v socialnih razmerjih predstavlja odraz demokratične ureditve družbe in služi uravnavanju razmerij med posameznikom in družbo. Pri tem varstvo

javnega interesa ni zgolj v redistribuciji javnih sredstev, temveč prvenstveno v zagotavljanju minimalne (materialne) varnosti posameznikov in družin, ki si tega ne morejo zagotoviti sami. Kot izhaja iz opravljene analize, morajo zato CSD, ob upoštevanju načel enotnosti, pravične razdelitve javnih sredstev in njihove ciljne usmerjenosti, slediti tako materialnopravni kot tudi procesni zakonitosti.

Bistvo analizirane sodne prakse Vrhovnega sodišča je v tem, da je treba pri odločanju o pravicah strank v postopkih poleg zakonitosti slediti tudi legitimnosti, ki jo skupaj tvorita pravičnost in morala (Rakar in Tičar, 2016). Šele s tem širšim aksiološko-sociološkim pristopom pri odločanju v upravnih postopkih je mogoče zasnovati potrebne spremembe pri reorganizaciji CSD, da bodo organizacijske spremembe hkrati rezultat obstoječih vsebinskih analiz in spodbujevalec bodočih socialnih procesov med različnimi ravni upravljanja, tako horizontalno med posameznimi ministrstvi kot tudi vertikalno med snovalci politik in CSD kot njihovimi izvrševalci.

6.2.2 Analiza upravne statistike in informativni izračun odmere pravic iz javnih sredstev

Zbrani statistični podatki o upravnih postopkih v pristojnosti CSD temeljijo na 322. členu ZUP in na njegovi podlagi izdanem Pravilniku o vodenju evidence v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 18/03 in 7/06). Relevantni statistični podatki niso namenjeni zgolj pregledu upravnega odločanja po posameznih resorjih, pač pa morajo poleg tega služiti tudi učinkovitemu nadzoru in analizam potrebnosti zakonskih sprememb predpisov, tako z vidika pristojnosti MJU kot ministrstva, ki sistemsko spremlja izvajanje ZUP, kot tudi z vidika pristojnosti posameznih ministrstev v okviru vodenja (posebnih) upravnih postopkov na področjih, ki jih le-ta pokrivajo.

V konkretnem primeru reorganizacije CSD spremljanje upravnih statistik na področju odločanja o socialnih pravicah tako predstavlja izhodišče za sprejem ukrepov za učinkovitejše priznavanje pravic in varstva strank v teh postopkih, kar vodi do večjega zadovoljstva strank, pravičnejše družbe, konec koncev pa tudi do organizacijskih, kadrovskih in normativnih sprememb CSD kot nosilcev javnih pooblastil. Zaradi primerljivosti značilnosti upravnih postopkov pred izvedeno reorganizacijo in po njej so bile za analizo uporabljene upravne statistike med letoma 2015 in 2021. Ker je bila za isto obdobje analizirana tudi sodna praksa, je reorganizacijo CSD mogoče ovrednotiti tako z vidika učinkovitega upravnega delovanja kot tudi sodne kontrole nad delom izvršilne veje oblasti na področju socialnih pravic. Upravne statistike pri odločanju v upravnih zadevah v pristojnosti CSD so za vse slovenske CSD skupno med letoma 2015 in 2021 po posameznih parametrih prikazane v tabeli 57.

Tabela 57: Upravna statistika odločanja v postopkih pred CSD v letih 2015–2021

Število zadev/zahtev	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vseh*	1.361.023	1.439.006	1.321.415	1.420.702	1.342.557	1.371.344	1.327.515
Odstopljenih in združenih	107	85	116	137	30	30	19
Zavrženih	24.250	23.785	25.355	28.966	19.336	19.770	20.628
Ustavljenih	1.178	1.148	1.085	1.122	3.213	882	652
Zavrjenih	115.189	113.633	122.700	97.476	76.490	86.708	98.667
Ugodenih	1.043.262	999.832	955.111	1.068.052	888.102	727.923	839.172
Rešene v zak. roku	1.176.427	1.252.677	1.111.277	1.171.788	1.155.278	1.230.975	1.191.449
Rešene po prekoračitvi zak. roka	96.817 7,6 %	109.381 8,0 %	95.043 7,8 %	113.028 8,8 %	104.432 8,3 %	76.524 5,6 %	71.161 5,6 %
Vse rešene	1.273.244 93,6 %	1.362.058 94,7 %	1.206.320 91,3 %	1.284.816 90,4 %	1.259.710 93,8 %	1.307.499 95,3 %	1.262.610 95,1 %
Vse nerešene	87.911 6,4 %	76.833 5,3 %	115.016 8,7 %	135.886 9,6 %	82.847 6,2 %	63.845 4,7 %	64.905 4,9 %
Št. zaostankov	20.287 1,5 %	23.847 1,7 %	29.034 2,2 %	37.174 2,6 %	16.901 1,3 %	14.551 1,1 %	15.669 1,2 %

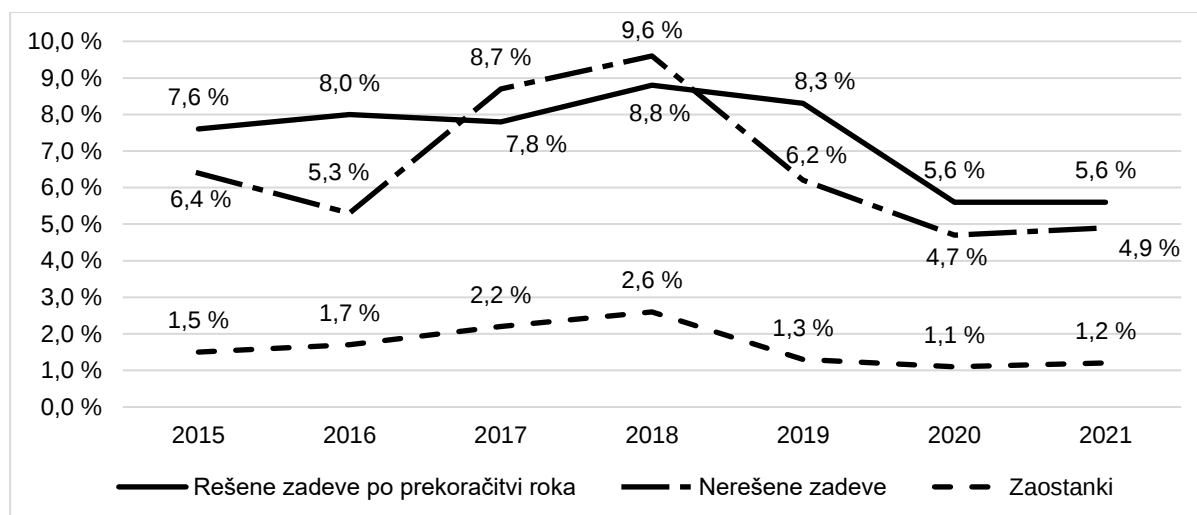
*nerešene zadeve, prenesene iz prejšnjega poročevalnega obdobja, zadeve, vrnjene v ponovni postopek, in zadeve, začete v poročevalnem obdobju

Vir: lasten, na podlagi poročil MJU o delu CSD v upravnih zadevah v letih 2015 do 2021

Kot je razvidno iz tabele 57, je v letih po reorganizaciji CSD kljub približno enakomernemu pripadu vseh zadev tekom analiziranega obdobja opaziti zmanjševanje tako števila nerešenih zadev kot tudi števila zaostankov. Prav tako je opazno zmanjšanje odstopljenih in združenih zadev, kar gre pripisati zmanjšanju števila CSD iz 62 na 16 in posledično večjemu območju, za katerega je posamezen CSD krajevno pristojen. Pa vendar je, kot izpostavljata tudi Jerovšek in Kovač (2019, str. 144), tako z vidika načel zakonitosti in varstva pravic strank kot tudi javne koristi in ekonomičnosti, pri analizi upravnih postopkov ključno vprašanje roka rešitve zadev. V letih 2020 in 2021 je opaziti močno zmanjšanje deleža zadev, ki so bile rešene po prekoračitvi zakonskega roka. Pomembnejši kazalniki upoštevanja načela zakonitosti v upravnih postopkih CSD, kot so delež zadev, rešenih po prekoračitvi roka, delež nerešenih zadev in delež zaostankov, glede na vse obravnavane zadeve v posameznem letu so prikazani na grafikonu 8. Opaziti je trend padanja deleža teh zadev v letih po reorganizaciji CSD. Ob upoštevanju tudi ostalih statističnih podatkov je torej mogoče zaključiti, da je po reorganizaciji položaj strank v upravnih postopkih boljši kot pred njo in je njihov pravni interes z vidika zakonskih in ustavnih kavek bolj varovan. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva, na najvišji pravni ravni zagotovljena v 47. členu Listine o temeljnih pravicah EU ter v 6. in 13. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP, Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94), predstavlja ključno orodje pravnega sistema in enega od temeljev vladavine prava v demokratičnih ureditvah (Galetta idr., 2015). Vendar ne redna ne izredna pravna sredstva ne morejo in ne smejo nadomeščati pravnega postopanja organov v

upravnem postopku do izdaje odločbe, saj morajo le-ti storiti vse potrebno za zakonito in pravilno odločitev (Jerovšek in Kovač, 2019, str. 227).

Grafikon 8: Delež zadev, rešenih po roku, nerešenih zadev in zaostankov glede na vse zadeve po letih



Vir: lasten

Za oceno zakonitosti in koherentnosti upravnega odločanja na področju socialnih pravic, ki zagotavlja varstvo pravic strank v postopkih, je tako ključnega pomena statistična analiza podatkov o pritožbah kot rednem, devolutivnem in na področju socialnih pravic pretežno nesuspendivnem pravnem sredstvu. V tabeli 58 so prikazani podatki o pritožbah zoper upravne akte, ki jih so jih na prvi stopnji izdali CSD v obdobju med letoma 2015 in 2021.

Tabela 58: Statistični podatki o pritožbenih postopkih v obdobju 2015–2021

Število pritožb	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vseh*	27.703	27.322	28.424	30.559	36.597	39.426	38.924
Zavržene na prvi stopnji	237	241	253	197	354	336	401
Nadomeščene na prvi stopnji	14.020	12.081	11.870	12.913	13.987	14.451	12.477
Odstopljene organu druge stopnje	3.614	3.082	3.283	2.887	2.477	3.133	2.720
Odpravljene odločbe organa prve st. in rešene z odločbo organa druge st.	3.466	3.863	2.146	808	858	570	297
Vrnjeno v ponovni postopek	1.686	1.616	1.120	488	503	323	154
Nerešene in neodstopljene	9.840	11.915	13.028	14.562	19.779	21.506	23.319
	35,5 %	43,6 %	45,8 %	47,6 %	54,0 %	54,5 %	59,9 %

*nerešene ali neodstopljene pritožbe, prenesene iz prejšnjega poročevalnega obdobja, in prejete pritožbe v poročevalnem obdobju

Vir: lasten, na podlagi poročil MJU o delu CSD v upravnih zadevah v obdobju 2015–2021

Čeprav se število zaostankov pri reševanju zahtev na prvi stopnji pred CSD zmanjšuje, pa se po drugi strani, kot je razvidno iz tabele 58, povečuje število pritožb, kar kaže na nezaupanje uporabnikov v delo CSD. Z vidika pravne varnosti in varstva ustavnih pravic državljanov je posebej zaskrbljujoč podatek, da delež nerešenih pritožb tekom let konstantno narašča. Če je znašal delež nerešenih pritožb leta 2015 dobro tretjino, je bilo leta 2021 nerešenih že 59,9 odstotkov vseh pritožb v tem letu. Ključni vzrok za takšno stanje gre iskati v dolgotrajnem odločanju o pritožbah zoper odločbe CSD na drugi stopnji, tj. na MDDSZ, na nedopustnost takšnega stanja pa že več let opozarja tudi Varuh človekovih pravic RS (VČP). V letu 2018, denimo, je bilo na odločitev o pritožbi za pravice do državne štipendije, otroškega dodatka in znižanega plačila vrtca treba čakati približno dve leti, pritožbe zoper odločbe o oprostitvah plačil socialnovarstvenih storitev so se reševale v pol leta po prejemu, za odločitev o pritožbah zoper pravico do družinskega pomočnika je bilo treba dve leti in pol, za pritožbe zoper subvencijo najemnine pa kar štiri leta (VČP, 2018). V poročilu za leto 2020 je VČP (2021, str. 315) sicer ugotavljal, da je MDDSZ sicer uspel zmanjšati zaostanke pri reševanju pritožb zoper odločbe na področju socialnih pravic, ne pa jih še povsem odpraviti. Kot posebej zaskrbljujoče pa je VČP (prav tam) izpostavil, da v letu 2020 ostajajo nerešene še vloge za odpis dolga iz naslova neupravičeno prejetih pravic iz javnih sredstev, pretežno državnih štipendij, pa tudi drugih, in to vloženih še v letu 2012.

Čeprav socialni postopki v primerjavi s splošnim upravnim postopkom omogočajo več posegov v dokončne in pravnomočne upravne odločbe, pa tudi na področju odločanja v postopkih pred CSD izredna pravna sredstva omogočajo saniranje dokončnih in pravnomočnih odločb v taksativno naštetih primerih in v danih rokih (Jerovšek in Kovač, 2019). Analiza upravnih postopkov pred CSD se je zato nadalje osredotočila še na uporabo izrednih pravnih sredstev, katerih statistične značilnosti so razvidne iz tabele 59.

Tabela 59: Statistični podatki o izrednih pravnih sredstvih v obdobju 2015–2021

Število izr. pravnih sredstev	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vseh*	1.239	825	786	944	Ni podat.	857	Ni podat.
Odpravljeni akti z obnovo ali ničnostjo	450	465	377	482	Ni podat.	336	Ni podat.
Obnove postopka	621	419	358	456	Ni podat.	339	Ni podat.
Nadomeščene odločitve v obnovi	445	461	372	481	Ni podat.	329	Ni podat.
Število rešenih izr. pr. sredstev	453	466	381	1	Ni podat.	Ni podat.	Ni podat.
Število nerešenih na koncu obdobja	786	359	405	26	Ni podat.	Ni podat.	Ni podat.

*nerešeni ali preneseni iz prejšnjega poročevalnega obdobja in začeti v poročevalnem obdobju

Vir: lasten, na podlagi poročil MJU o delu CSD v upravnih zadevah v obdobju 2015–2021

Zaradi pomanjkljivih podatkov v zvezi z uporabljenimi izrednimi pravnimi sredstvi v upravnih postopkih pred CSD, pomembnejših ugotovitev ni mogoče izpostaviti. Pa vendar je opaziti, da je tekom let število izrednih pravnih sredstev glede na število vseh upravnih postopkov relativno majhno in na podlagi tega je mogoče zaključiti, da v postopkih priznavanja socialnih pravic izredna pravna sredstva z vidika pravne varnosti strank v postopkih pred CSD ne predstavljajo pomembnejšega sredstva v upravno-postopkovnem smislu.

Tabela 60: Statistični podatki o upravnih postopkih na področju pravic iz javnih sredstev po posameznih CSD v obdobju 2015–2021

CSD	Število vlog*						
	delež pritožb (v %)** / delež obnovljenih postopkov (v %)**						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Celje	57.907 1,4 / 2,3	57.945 1,1 / 2,2	60.908 1,2 / 2,1	64.751 1,1 / 2,0	59.686 1,3 / 2,3	63.408 1,3 / 1,9	61.435 1,3 / 3,3
Dolenjska in Bela krajina	28.778 0,8 / 3,4	29.524 0,8 / 3,7	31.191 0,7 / 3,5	33.261 0,8 / 3,5	30.512 0,9 / 4,1	32.162 0,8 / 3,6	32.254 0,7 / 4,7
Gorenjska	48.231 1,3 / 3,4	48.551 1,0 / 3,5	50.665 1,0 / 3,2	53.802 0,9 / 3,3	50.635 1,2 / 3,3	54.596 1,0 / 3,0	54.805 1,0 / 4,0
Južna Primorska	31.113 1,5 / 2,3	31.659 1,3 / 2,1	32.369 1,3 / 2,0	33.929 1,1 / 2,1	32.877 1,8 / 2,1	36.560 1,8 / 1,7	36.405 1,4 / 2,6
Koroška	22.396 1,2 / 3,1	21.948 1,3 / 3,3	22.516 1,1 / 2,9	23.696 1,1 / 2,8	22.299 1,3 / 2,7	23.864 1,4 / 2,7	23.667 1,5 / 4,3
Ljubljana	103.256 1,8 / 3,8	105.436 1,1 / 3,0	110.838 1,5 / 2,8	118.305 1,8 / 2,8	114.415 2,3 / 3,1	120.173 2,1 / 2,8	121.173 2,1 / 3,6
Maribor	80.863 1,5 / 2,2	81.537 1,2 / 2,3	85.583 1,0 / 2,0	92.300 1,1 / 1,8	83.305 1,5 / 2,1	89.293 1,4 / 1,8	121.173 0,9 / 2,1
Osrednja Slovenija – vzhod	28.706 1,6 / 3,3	28.548 1,4 / 3,5	30.390 1,3 / 3,3	32.139 1,4 / 3,2	29.770 1,6 / 3,3	31.683 1,5 / 3,0	31.841 1,5 / 4,3
Osrednja Slovenija – zahod	11.753 0,8 / 3,2	11.802 0,9 / 2,8	12.269 0,8 / 3,0	12.826 0,8 / 2,3	11.987 0,8 / 2,7	12.793 1,2 / 2,5	12.769 1,2 / 3,6
Pomurje	43.246 1,4 / 2,0	43.657 1,3 / 1,9	47.311 1,3 / 1,7	50.352 1,4 / 1,6	46.907 1,7 / 2,0	48.264 1,4 / 1,6	48.707 1,3 / 2,6
Posavje	23.194 1,1 / 2,9	23.002 0,7 / 2,6	23.892 0,8 / 2,8	25.017 0,6 / 2,5	22.830 0,9 / 2,8	23.667 0,8 / 2,4	23.412 1,0 / 3,9
Primorsko – Notranjska	15.026 1,5 / 3,3	14.600 1,1 / 3,2	15.504 1,0 / 3,0	16.388 1,0 / 3,0	15.873 1,2 / 3,2	16.625 1,2 / 2,7	16.647 1,4 / 4,3
Savinjsko – Šaleška	34.710 1,6 / 2,8	34.180 1,3 / 2,9	34.619 1,2 / 2,5	36.545 1,3 / 2,5	35.103 1,6 / 2,6	37.146 1,5 / 2,3	35.654 1,5 / 3,7
Severna Primorska	28.987 1,1 / 3,0	28.746 0,9 / 3,1	29.693 0,9 / 3,0	30.863 0,9 / 2,8	29.473 1,2 / 3,1	31.398 1,4 / 2,8	32.021 1,0 / 4,1
Spodnje Podravje	27.020 1,5 / 2,4	27.467 1,2 / 2,3	30.550 1,3 / 1,7	32.499 1,2 / 1,8	29.661 1,2 / 2,0	21.342 1,9 / 2,4	31.491 1,5 / 3,0
Zasavje	19.200 1,3 / 1,7	18.302 1,3 / 1,8	18.614 1,1 / 1,8	19.744 1,0 / 1,7	17.408 1,0 / 1,6	17.853 1,2 / 1,5	17.522 1,5 / 3,9
Skupaj	604.386	606.904	636.912	676.417	632.741	660.827	700.976
Povprečje	1,3 / 2,7	1,1 / 2,8	1,1 / 2,6	1,1 / 2,5	1,3 / 2,7	1,4 / 2,4	1,3 / 3,6

*Število vlog na zahtevo stranke in po uradni dolžnosti, na podlagi katerih je bil uveden postopek, pri čemer je na podlagi ene vloge lahko bilo izdano tudi več odločb (statistični podatki o le-teh niso na voljo),

**Glede na število vlog

Vir: lasten, na podlagi analize podatkov MDDSZ iz sistema ISCSD za obdobje 2015–2021

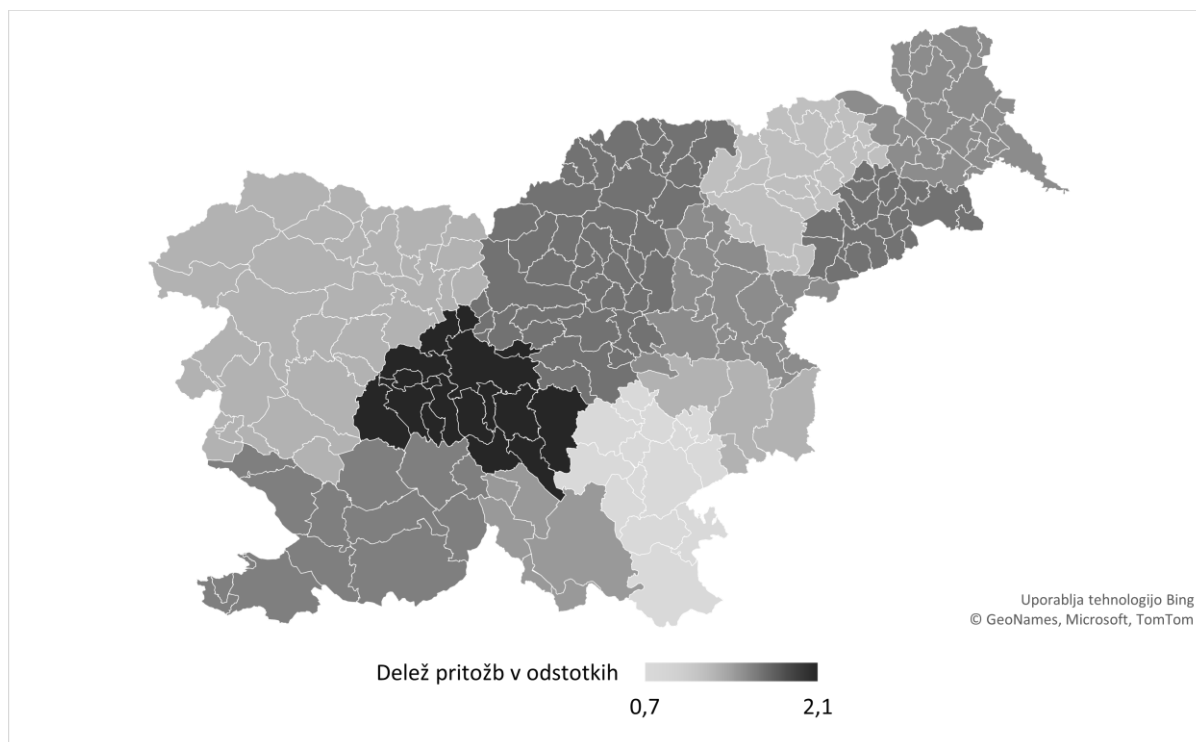
Ugotovitve raziskave tako ne potrjujejo stališč teorije (Horić in Mehmedović, 2019) o pomembnosti izrednih pravnih sredstev v upravnem postopku, izhajajoč iz argumentacije, da upravni postopek kot najobsežnejši in najraznovrstnejši pravni postopek, tako po predmetu postopka kot po številu upravnih organov in uradnih oseb v njih, odlikujejo številna in raznovrstna izredna pravna sredstva, ki zagotavljajo predvidljivost in pravno varnost strank v teh postopkih.

Nadalje je analiza zajela še statistične podatke o vodenju upravnih postopkov na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev po posameznih CSD. Številčni podatki po posameznih letih so prikazani v tabeli 60. Na podlagi analize števila pritožb in obnov postopka kot najpogostejše uporabljenega izrednega pravnega sredstva je mogoče ugotoviti, da se število rednih in izrednih pravnih sredstev razlikuje med posameznimi CSD, po posameznih letih pa na istem CSD ne prihaja do pomembnejših nihanj v številu vloženih sredstev. Navedeno pomeni, da reorganizacija ni vplivala na zakonitost vodenja postopkov v smislu izpodbijanja izdanih odločb.

Prav tako z reorganizacijo ni prišlo do poenotenja prakse pri odločanju CSD, saj se razmerja v številu vloženih pritožb in izvedenih obnov postopka med posameznimi CSD pred in po reorganizaciji bistveno ne razlikujejo. Pri vseh CSD gre opaziti povečano število obnovljenih postopkov v letu 2021, za kar je mogoče razloge iskati pri sistemski napaki upoštevanja dohodkov pri izdaji informativnih izračunov, kar je bilo sanirano predvsem z obnovami pravnomočno končanih postopkov, kar bo podrobneje pojasnjeno in problematizirano v nadaljevanju.

Bistvo pritožbe kot v upravnih postopkih najpogostejše uporabljenega pravnega sredstva je v nadzorstveni pravici izvršilne veje oblasti oziroma resornih ministrstev kot pritožbenih organov, ki so po ustavi odgovorni za zagotavljanje zakonitosti delovanja nižjih organov (Jerovšek in Kovač, 2019, str. 64). Delež pritožb, kot kazalnik zakonitosti upravnega odločanja posameznih CSD za leto 2021, je prikazan na grafikonu 9 glede na območje krajevnosti pristojnosti CSD. Delež vloženih pritožb v postopkih uveljavljanja pravic iz javnih sredstev se giblje od 0,7 odstotka na CSD Dolenjska in Bela krajina pa do 2,1 odstotka na CSD Ljubljana (razvidno tudi iz tabele 60 za leto 2021).

Grafikon 9: Delež vloženih pritožb glede na število vseh zadev v letu 2021 po območjih posameznih CSD



Vir: lasten

Enega od temeljnih stebrov reorganizacije CSD, ki je postopoma, čeprav še danes ne v celoti, stopil v veljavo junija 2021, predstavlja informativni izračun na področju uveljavljanja t. i. letnih pravic iz javnih sredstev, pri podaljševanju pravic do otroškega dodatka, znižanega plačila vrtca ter subvencije malice in kosila. Skladno z zakonskimi določbami se tovrstni informativni izračun izda pri preverjanju pogojev za podaljšanje posamezne pravice. Informativni izračun sledi dobri praksi in uveljavljenemu mehanizmu informativnega izračuna na davčnem področju, ki omogoča hitro, učinkovito in za stranke poenostavljeno uveljavljanje njihovih pravic, vendar ne na račun načela zakonitosti in njihovih procesnih jamstev v postopku (Babšek in Kovač, 2021). Informativni izračun sledi načelu ekonomičnosti postopka, saj omogoča hitro odločanje in izvrševanje pravic, do katerih je vlagatelj upravičen. Z določili, na podlagi katerih informativni izračun sestoji iz enakih vsebin kot odločba, se vroča enako kot odločba, je izvršljiv in nedevelutiven, enako kot odločba pa sledi tudi načelom zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti strank v postopkih. Zoper informativni izračun je v roku 15 dni po vročitvi (v hišni predalčnik, 21. dan od dneva odpreme) dopusten ugovor, na podlagi le-tega pa CSD izda odločbo, zoper katero je mogoča pritožba in kasneje tudi sodno varstvo. V nadaljevanju so prikazani statistični podatki o izdanih informativnih izračunih v prvem polletju od njegove uvedbe, tj. od julija do decembra 2021 (pričetek izdajanja v juniju z veljavnostjo od julija 2021 dalje). Tabela 61 prikazuje število izdanih informativnih izračunov po posameznih mesecih, skupno

za vse CSD. Opaziti je mogoče zmanjševanje deleža vloženih ugovorov iz meseca v mesec po njegovi uvedbi.

Tabela 61: Skupni podatki o izdanih informativnih izračunih julij–december 2021

Mesec/2021	Vse vloge*	Upošteva-ne vloge**	Informativni izračuni	Odločbe	Ugovori	Delež ugovorov (v %)***
Julij	10.587	9.805	4.563	8.551	125	2,76
Avgust	96.281	79.430	50.604	57.602	1.382	2,73
September	30.365	9.975	4.716	8.886	122	2,59
Oktober	9.194	8.004	4.123	7.192	100	2,43
November	8.254	7.247	3.824	6.082	75	1,96
December	17.528	16.382	8.830	10.554	109	1,23
Skupaj	172.209	130.843	76.660	98.867	1.913	povpr. 2,50

*Število vlog, ki jih je po uradni dolžnosti generiral sistem, **Število vlog, na podlagi katerih je bila izdana vsaj ena odločba ali informativni izračun do dne 15. 2. 2022 (ostale so lahko izbrisane ali še v reševanju), pri čemer je lahko na podlagi ene vloge izdanih več odločb ali informativnih izračunov, ***Glede na vse izdane informativne izračune v posameznem mesecu

Vir: lasten, na podlagi analize podatkov MDDSZ iz sistema ISCSD za leta 2015 do 2021

Podatki o izdanih upravnih aktih na podlagi po uradni dolžnosti generiranih vlog po posameznih CSD v obdobju julij–december 2021 so prikazani v tabeli 62. Število izdanih informativnih izračunov sovпада s siceršnjo velikostjo oziroma številom prebivalstva, za katero je krajevno pristojen posamezni CSD. Glede na število izdanih odločb pa število vloženih ugovorov najbolj izstopa na CSD Zasavje (4,2 %) in CSD Ljubljana (3,46 %). Najmanj vloženih ugovorov v analiziranem obdobju beležijo na CSD Dolenjska in Bela krajina (1,77 %) in na CSD Severna Primorska (1,65 %). Korelacije med velikostjo CSD in deležem vloženih ugovorov zoper izdane informativne izračune ni opaziti.

Na podlagi analize informativnega izračuna gre zaključiti, da se je ta mehanizem digitalizirane uprave na področju uveljavljanja socialnih pravic dobro uveljavil. Pa vendar, kljub dolgoletni vzorčni praksi izdajanja informativnih izračunov dohodnine na davčnem področju (prim. Klun, 2009), na socialnem področju tako z vidika zakonodajne rešitve kot tudi informacijske rešitve prihaja tudi do določenih težav, vsaj v začetni fazi izdajanja avtomatiziranih izračunov. Izpostaviti velja množično napako pri odmeri otroških dodatkov, državnih štipendij in znižanega plačila vrtca, ki se je zgodila med aprilom in septembrom 2021. Po interventni zakonodaji za preprečevanje in obvladovanje epidemije covid-19 so v tem času zaposleni v zdravstvu, socialnem varstvu in še nekaterih sorodnih dejavnostih prejeli t. i. covid dodatke, ki so bili skladno z zakonodajo o dohodnini neobdavčeni. Vendar je na sistemski ravni, čeravno je bila zakonodajno zadeva brezhibno regulirana, prišlo do vštevanja teh dodatkov v osnovo za odmero pravic iz javnih sredstev, s tem pa je bila za kar okoli 20 % upravičencev do pravic iz javnih sredstev upoštevana previsoka in zakonsko neutemeljena osnova za odmero teh pravic. Napaka je bila sistemske oziroma

informacijske in ne pravne narave in je posegla v okvirno 5.000 pravnomočno zaključenih zadev. Namesto, da bi se rešitve iskalo v okviru zakonskih možnosti, morebiti tudi z uvedbo izrednih pravnih sredstev po vzoru že dlje časa uveljavljenih zakonodajnih rešitev na davčnem področju, pa se je v konkretni situaciji poskušalo nastalo zmedo rešiti z zakonodajno neustreznimi rešitvami, kot so pozivi organa strankam k vložitvi pritožb oziroma k obnovi postopka po 260. členu ZUP ali k razveljavitvi odločb po 274. členu ZUP, čeprav ne ena ne druga rešitev v dani situaciji zakonodajno nista bili ustrezni.

Tabela 62: Podatki o izdanih informativnih izračunih po CSD za obdobje julij–december 2021

CSD	Vse vloge*	Upošte-vane vloge**	Infor-mativni izračuni	Odločbe	Ugovori	Delež ugovorov (v %)**
Celje	14.432	10.720	7.150	7.259	177	2,50
Dolenjska in Bela krajina	10.030	7.705	4.509	6.085	80	1,77
Gorenjska	17.160	13.455	8.342	9.208	160	1,92
Južna Primorska	8.744	6.889	4.264	4.979	108	2,53
Koroška	6.164	4.650	2.932	3.127	60	2,05
Ljubljana	34.725	26.669	12.497	23.744	433	3,46
Maribor	18.684	14.117	7.911	11.520	160	2,02
Osrednja Slovenija–vzhod	10.757	8.320	5.823	5.135	148	2,54
Osrednja Slovenija–zahod	2.608	1.972	1.306	1.542	26	1,99
Pomurje	8.563	6.391	3.131	5.604	95	3,03
Posavje	5.877	4.406	2.840	3.159	67	2,36
Primorsko – Notranjska	4.571	3.398	2.171	2.244	41	1,89
Savinjsko – Šaleška	9.265	6.970	3.700	5.511	104	2,81
Severna Primorska	10.060	7.460	4.608	4.850	76	1,65
Spodnje Podravje	7.250	5.261	3.668	3.369	102	2,78
Zasavje	3.319	2.460	1.808	1.531	76	4,20

*Število vlog, ki jih je po uradni dolžnosti generiral sistem, **Število vlog, na podlagi katerih je bila izdana vsaj ena odločba ali informativni izračun do dne 15. 2. 2022 (ostale so lahko izbrisane ali še v reševanju), pri čemer je lahko na podlagi ene vloge izdanih več odločb ali informativnih izračunov, ***Glede na vse izdane informativne izračune v posameznem mesecu

Vir: lasten, na podlagi analize podatkov MDDSZ iz sistema ISCSO za obdobje 2015–2021

Informativni izračun pravic iz javnih sredstev predstavlja sodoben mehanizem dobrega upravljanja, v katerem se prepletajo vidiki digitalne uprave, transparentnosti, zakonitosti in ekonomičnosti postopka. Kot izpostavlja Ranchordás (2021), v tem kontekstu empatija kot ključni vidik socialnih postopkov mora soobstajati v prepletu s

sodobnimi vidiki e-uprave in digitalizacijo poslovanja današnjih uprav. Kot primer pretiranega poudarka na informacijskih rešitvah in učinkovitosti, ki hkrati ne upošteva socialnih vidikov modernih demokratičnih ureditev, velja izpostaviti primer algoritma umetne inteligence (ang. *algorithmic fairness*) na Nizozemskem, ki je v letih od 2011 do 2021, sicer v zasledovanju legitimnega cilja preprečevanja zlorab pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev okoli 26.000 upravičencev do otroških dodatkov, le-te na podlagi algoritma na podlagi ponderiranja določene rase in dvojnih državljanstev prepoznal kot potencialne goljufe in jim posledično odvzel pravico do teh transferjev (Goossens idr., 2021). Četudi na prvi pogled učinkovit, je algoritem deloval v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom in jamstvi poštenega postopka, celo več, deloval je evidentno rasistično, saj je avtomatično predvideval, da so upravičenci z dvojnimi državljanstvom bolj nagnjeni k zlorabam socialnih transferjev kot tisti zgolj z nizozemskim državljanstvom (van Bruxvoort in van Keulen, 2021).

Nizozemski primer lahko služi kot zgled odziva na sicer neoptimalno zastavljene javne politike, saj je po razkritju neustrezne prakse vlada odstopila, hkrati pa načrtovala sistemske spremembe pri nadzoru nad prejemanjem socialnih transferjev, vključno z opravičilom prizadetim skupinam prebivalstva. Po drugi strani v Sloveniji digitalizacija na socialnem področju kljub siceršnji zakonodajni reguliranosti ne dosega zadovoljivih rezultatov. Vzrok za to gre najti v informacijskem sistemu, ki ga za izdajanje odločb o upravičenosti do socialnih pravic uporabljajo CSD, v t. i. ISCSD. Kot izpostavlja Ranchordás (2021), digitalizacija, če ni usklajena s temeljnimi načeli socialnega varstva, z vzpostavljanjem digitalnega razkoraka oziroma ločnice (ang. *digital divide*) le še dodatno otežuje dostop ranljivih skupin do CSD, stranko pa namesto v položaj subjekta postavlja na mesto objekta upravnega postopka. Podobno Pečarič (2021a), ki sicer zagovarja vpeljavo algoritemskega odločanja v upravne postopke, izpostavlja, da digitalizacija kljub svoji dinamičnosti in prilagodljivosti ne more nadomestiti človeške prakse, občutljivosti in empatije. V zvezi z odločanjem CSD je tudi VČP (2021) že večkrat zavzel stališče, da težave v informacijskem sistemu CSD ne morejo biti opravičilo za kršitve načela dobrega upravljanja pri delu CSD. Podobno tudi Krivic (2021) opozarja, da omejitve informacijskega sistema nikakor ne morejo biti opravičilo za pravne kršitve pri odločanju CSD, saj naj bi bil informacijski sistem zgolj v podporni funkciji pri izdajanju odločb in nikakor ne more diktirati pravne presoje CSD pri odločanju o upravičenosti in odmeri višine posameznih pravic.

6.2.3 Sinteza ugotovitev analize sodne prakse in upravne statistike ter spoznanja za nadaljnje vodenje upravnih postopkov v pristojnosti centrov za socialno delo

V zasledovanju celovite evalvacije reorganizacije CSD, ki nudi tudi izhodišča za nadaljnje spremembe tako v normativnem kot tudi institucionalnem in organizacijskem delovanju CSD, je bila v nadaljevanju opravljena integracija ugotovitev analize

upravnih statistik in sodne prakse pred reorganizacijo CSD oz. upravno reformo in po njej. Kot izpostavlja Coglianese (2002), so namreč empirične raziskave za oceno učinkov institucionalnih pristopov in načrtov ključne za prestrukturiranje institucionalnega okolja oblikovanja javnih politik z uporabo postopkovnega in materialnega upravnega prava in s tem postopkov prestrukturiranja postopkov in institucij regulatornega upravljanja. S te perspektive je v tabeli 63 prikazana sinteza analize sodne prakse in upravne statistike postopanja CSD v postopkih na področju socialnih pravic pred reorganizacijo CSD in po njej.

Tabela 63: Sinteza ugotovitev analize upravne statistike in sodne prakse

PRED REORGANIZACIJO CSD	
UPRAVNA STATISTIKA:	SODNA PRAKSA:
- okoli 92 % zadev rešenih v zakonitem roku - 20.000–30.000 zaostankov letno - 27.000–30.000 pritožb letno - 35–45 % nerešenih pritožb letno - število izrednih pravnih sredstev v upadu	- 42–50 sodnih sporov letno - pretežno kršitve materialnega prava, enostavna vprašanja uporabe prava - 6–8 primerov letno pred Vrhovnim sodiščem RS
PO REORGANIZACIJI CSD	
UPRAVNA STATISTIKA:	SODNA PRAKSA:
- pripad zadev številčno primerljiv s tistim pred reorganizacijo - po l. 2020 opazno zmanjšanje prekoračitev roka pri reševanju zadev, tudi sicer tekom let zmanjšanje števila zaostankov na prvi stopnji - trend naraščanja števila vloženih pritožb - tekom let povečevanje deleža nerešenih pritožb - majhen delež izrednih pravnih sredstev - ugovorov zoper informativne izračune pribl. 3 %, v upadanju	- število sporov upada, 24 – 30 letno - trend zmanjševanja uspešnih sodnih sporov - trend zmanjševanja kršitev materialnega prava in procesnih pravil, povečevanje sporov zaradi napačno ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja - upad sporov na temelju ZUPJS večji kot na osnovi ZSVarPre - zmanjševanje števila primerov pred Vrhovnim sodiščem RS, do 3 letno
USMERITVE ZA NADALJNI RAZVOJ IN MODERNIZACIJO DELOVANJA CSD	
- načelo zakonitosti naj bo ključno pri odločanju v postopkih pred CSD, vendar ga velja umestiti v širši informacijski in organizacijski kontekst delovanja teh zavodov - kljub uveljaviti »nove« socialne zakonodaje iz leta 2012 bo sodna kontrola nad delom CSD ključna za sanacijo najtežjih kršitev pri odločanju, pri zapolnjevanju pravnih praznin in pri razvoju upravne prakse - trend naraščanja pritožb kaže na nezaupanje strank v delo CSD, zato je treba dati poudarek ne le formalni zakonitosti v postopkih, temveč tudi krepitvi zaupanja strank v pravilnost odločanja - organizacijska struktura CSD naj bo odraz narave upravnih procesov in interakcij med deležniki v socialnem varstvu - informatizacija in racionalizacija odločanja v enostavnejših postopkih, vključno z razširitvijo uporabe informativnega izračuna, več poudarka na zahtevnejših upravnih postopkih - sledenje načelom dobre uprave in dobrega upravljanja ob upoštevanju multifunkcionalnih razsežnosti upravnega postopka, kar naj bo vodilo tako za odločanje o pravicah kot tudi za organizacijsko prilagoditev CSD v bodoče	

Vir: lasten

Iz ugotovitev so izpeljani napotki za nadaljnji razvoj prakse CSD v skladu z na uporabnike usmerjenimi načeli dobrega upravljanja na področju socialnih pravic. Tako analiza sodne prakse kot tudi upravne statistike kažeta na dobro uveljavitev zakonodaje na področju socialnih pravic. Po reorganizaciji CSD je zaznati trend zmanjševanja sodnih sporov. Le-ti se bolj kot na enostavna vprašanja uporabe materialnih predpisov nanašajo na zapolnjevanje pravnih praznin in reševanje najzahtevnejših pravnih vprašanj, povečuje pa se delež sporov na temelju ugotavljanja dejanskega stanja v konkretnih postopkih. Tudi na prvi stopnji upravnega odločanja se po izvedeni reorganizaciji zmanjšuje število zaostankov in delež zadev, rešenih po poteku zakonitega roka. Z vidika zakonitosti v ožjem smislu, kot osnovnega okvirja varstva pravic strank v postopkih, gre torej izpostaviti izboljšanje vodenja upravnih postopkov v pristojnosti CSD.

Ne glede na formalno ustrezno zasledovanje načela zakonitosti v postopkih pa po drugi strani v širšem smislu zakonitosti, ki vključuje tudi premike na sistemski ravni k bolj odprti in učinkoviti upravi, danih ugotovitev ni mogoče povezati z nujnimi organizacijskimi, normativnimi in širšimi institucionalnimi spremembami pri delovanju CSD. To pa ni zgolj značilnost preučevane reorganizacije CSD, pač pa tudi slovenske javne uprave nasploh.

6.3 REZULTATI KVALITATIVNEGA DELA RAZISKAVE Z INTERVJUJI IN FOKUSNO SKUPINO

V tem podpoglavju so analizirani rezultati polstrukturiranih intervjujev in fokusne skupine kot pretežno kvalitativnih metodoloških pristopov, ki sta bila v disertaciji objektivizirana z izhodišči modelov javnega upravljanja. Zaključki analiz tudi povratno vplivajo na nadaljnji razvoj modelov javnega upravljanja, saj Kotnik idr. (2019, str. 534) izpostavljajo, da imajo ravno kvalitativni pristopi pomembno vlogo v procesu teoretskega razvoja določenega področja upravne znanosti. Z njihovo uporabo se lahko preseže pomanjkljivosti pretežno kvantitativnih pristopov, ki so po svoji naravi aplikativni in zato pogosto ne prispevajo k razvoju teorije (Pollitt in Bouckaert, 2017).

6.3.1 Analiza podatkov polstrukturiranih intervjujev

Na podlagi analize empiričnih podatkov so bili v naslednji fazi izvedeni polstrukturirani intervjuji s predstavniki posameznih deležnikov reorganizacije CSD. Kvalitativna raziskovalna faza je omogočila razumevanje bolj ali manj vidnih procesov načrtovanja in izvedbe te reforme in je poleg vpogleda v vedenje deležnikov omogočila razumeti protislovja in paradokse, prepoznane v rezultatih anketiranja. S tem je evalvacija preučevane reorganizacije dobila tudi relacijsko in kontekstualno razsežnost (Fletcher idr., 2016).

Intervjuvanje je najprej zajelo predstavnike države kot ključnega deležnika načrtovanja in izvedbe reorganizacije. V doktorski disertaciji v povezavi z reorganizacijo kot predstavnika države glede na ustavne in zakonske določbe štejemo MDDSZ. Posledično sta bila za analizo stališč ministrstva kot snovalca javnih politik, povezanih z reorganizacijo, opravljena intervjuja z dvema generalnima direktorjema različnih direktorátov, ki pokrivata delo CSD, prav tako sta direktorata vodila v različnih časovnih obdobjih. Navedeno omogoča časovno in vsebinsko razmejitev stališč istega deležnika in s tem bolj celovito evalvacijo reorganizacije CSD.

Glede na navedeno je bil najprej opravljen intervju z generalnim direktorjem Direktorata za družino na MDDSZ, ki je to funkcijo opravljal v času načrtovanja reorganizacije CSD. Kot ključna izhodišča, ki so narekovala odločitev o reorganizaciji, je izpostavil neenotno prakso CSD, ki po državi ni zagotavljala enakih storitev vsem uporabnikom, ter pomanjkanje znanja in strokovnjakov na manjših CSD. V tem kontekstu Mohan (1999), ki kritično ugotavlja, da so socialnovarstvene organizacije pogosto same sebi namen in delujejo po principu pragmatizma, rešitve ne vidi v poenotenju njihovega delovanja, pač pa v paradigmatiskih premikih snovanja politik oblasti, ki bo presegla krizo legitimnosti. Glede na čedalje zahtevnejše delo CSD, ki je tudi čedalje bolj medijsko in politično izpostavljeno, ti zavodi v prejšnji organizacijski obliki niso mogli več učinkovito opravljati svojih funkcij.

Poleg centralizacije znanja, ki naj bi jo dosegli z mobilnimi timi strokovnjakov (psihologi specialisti, pravniki s PDI idr.), je bilo treba okrepiti tudi strokovno delo CSD, predvsem z zagotavljanjem več časa za neposredno delo z uporabniki. Vse od uvedbe nove socialne zakonodaje v letu 2012 so naloge na tem področju »zažirale« v druga strokovna področja dela CSD, tako časovno kot tudi kadrovsko, delo CSD pa se je čedalje bolj osredotočalo le na postopke uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. To ni presenetljivo glede na dejstvo, da je bilo veliko vprašanj nove socialne zakonodaje podnormiranih ravno v postopkovnem smislu, prav tako so bila določena pravila ustavno nesorazmerna glede na zasledovani cilj (Kovač in Jerovšek, 2012). Kot enega ključnih mehanizmov reorganizacije, ki bo zmanjšal administrativna bremena v prvi vrsti za uporabnike, ob tem pa tudi za strokovne (so)delavce CSD, ki te postopke vodijo, je nekdanji generalni direktor direktorata izpostavil uvedbo informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. Poleg avtomatičnega podaljševanja pravic je bilo v fazi načrtovanja za resorno ministrstvo ključno tudi, da se materialne določbe uveljavljanja pravic (predvsem ugotavljanje premoženja) poenostavijo.

Poleg uvedbe Službe ZUPJS kot pozitivne organizacijske spremembe, ki zaradi drugačne narave postopkov pripomore k hitrejšemu reševanju zadev na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, pa je nekdanji generalni direktor izpostavil še potrebo po vzpostavitvi posebne službe za odločanje o pritožbah na drugi stopnji, ki organizacijsko ne bi bila del resornega ministrstva. Uveljavitvi nove socialne

zakonodaje in s tem močno povečanemu številu izdanih odločb na CSD je sledilo tudi povečanje števila vloženih pritožb, ki so bile odstopljene v pristojno reševanje MDDSZ, njihovo reševanje pa je hromilo osredotočenost na ostale naloge, predvsem na razvojno funkcijo pristojnega ministrstva. Rešitev vidi v vzpostavitvi posebne službe za reševanje pritožb, ki organizacijsko ni del ministrstva, po vzoru organiziranosti Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ), Zavoda RS za zaposlovanje (ZRSZ) in Zavoda za zdravstveno zavarovanje RS (ZZZS). Čeprav je ena od slabosti tovrstne ureditve ta, da se s tem na resornem ministrstvu izgublja strokovno znanje, kar otežuje načrtovanje bodočih področnih javnih politik in pripravo zakonodaje, pa Jerovšek in Kovač (2008) izpostavljata še, da gre pri takšni organiziranosti le za navidezno dvostopenjsko odločanje znotraj iste organizacije, pritožnik pa nima realne možnosti uspeha in gre v tem primeru le za zadrževanje dostopa do sodišča (Kovač in Kerševan, 2020).

Tudi generalni direktor direktorata za socialne zadeve na MDDSZ je kot ključni razlog za izvedbo reorganizacije CSD izpostavil poenotenje njihovega dela v vsebinskem smislu, tudi z organiziranjem skupnih Aktivov. Pri načrtovanju reorganizacije je MDDSZ pretehtal različne možnosti spremembe delovanja CSD, tudi po vzoru ZPIZ, ZRSZ in ZZZS, da bi bili organizirani kot en javni zavod, ki bi vključeval tudi službo za odločanje o pritožbah na drugi stopnji. Tudi dandanes vidi ureditev, po kateri MDDSZ sodeluje s 16 javnimi zavodi pod svojim okriljem, kot bistveno bolj obvladljivo kot prejšnjo ureditev z 62 javnimi zavodi. Poudaril je, da so bili v izvedbo reorganizacije vključeni vsi relevantni deležniki, predvsem CSD in njihovi nekdanji direktorji, ki so bili člani delovnih skupin za izvedbo reorganizacije.

Med cilji reorganizacije je izpostavil poenotenje prakse in strokovni razvoj dela CSD, tako s skupnimi Aktivni po področjih dela kot tudi z novo vlogo pomočnikov direktorjev kot vodij enot, pri čemer se le-ti bolj kot z managerskim delom ukvarjajo s strokovnim razvojem. Pri tem je na poti do enotnega delovanja CSD še precej izzivov, da bo prenos znanja potekal tako od spodaj navzgor kot tudi obratno od direktorjev do strokovnih delavcev CSD. Čeprav sprva informativni izračun v letu 2019 ni bil izveden kot prvotno načrtovano, lahko danes to rešitev oceni kot odlično. Njegov razvoj je potekal postopoma, s sistemskimi nadgradnjami in spremembami ter poenostavitvami zakonodaje glede na opažanja v praksi.

Dandanes je ugovorov na informativne izračune slabih 3 %, kar potrjujejo tudi empirični podatki, prikazani v tabelah 61 in 62. Prinesel je pomembno razbremenitev za strokovne delavce na CSD, saj v letu njegove izvedbe prvo leto ni bilo treba zagotavljati dodatnega kadra na CSD za reševanje pravic iz javnih sredstev, kar je bila pred tem stalna praksa. Da gre pri informativnem izračunu na socialnem področju dolgoročno pričakovati znižanje stroškov v sistemu odmere teh pravic, dokazujejo tudi analize primerljivega mehanizma informativnega izračuna pri odmeri dohodnine, tako domače

(Klun, 2009; Kovač, 2012) kot tudi mednarodne (Gallagher in Jacobs, 2009; Thaler in Sunstein, 2009).

Kot pozitiven rezultat reorganizacije je izpostavil tudi njen drugi steber, tj. socialno aktivacijo, ki je bila uvedena kot pilotni projekt MDDSZ s ciljem specializirane obravnave od trga dela dolgotrajno oddaljenih oseb in drugih ranljivih skupin. V tem kontekstu Rosič (2021) sicer opozarja, da je največje tveganje socialne aktivacije v individualizaciji, ko se odgovornost za brezposelnost, socialno izključenost in materialno pomanjkanje pripisuje izključno posameznikom, pri tem pa se spregleda širše družbene in strukturne razloge za te pojave. Projekt je po zaključku 31. oktobra 2022 prešel v nadgrajeno socialnovarstveno storitev osebna pomoč, ki so jo CSD izvajali že pred tem, prav tako so zaposleni koordinatorji socialne aktivacije po zaključku pilotnega projekta postali strokovni delavci na CSD, ki izvajajo to storitev s posebej ranljivimi skupinami prebivalstva. To pa predstavlja tudi zadnji korak za začetek vsebinske reorganizacije CSD, ki je mogoča le ob krepitvi strokovnega kadra. Že junija 2022 so namreč CSD zagotovljene dodatne zaposlitve za izvajanje socialnovarstvenih storitev, kot sta osebna pomoč in pomoč družini za dom. Tako so na MDDSZ v letu 2022 poskušali pripraviti vse potrebno, predvsem pa dodatni kader CSD, da se po zaključku reorganizacije kot spremembe organizacijske strukture CSD lahko prične izvajati tudi vsebinska reorganizacija.

Generalni direktor direktorata je prav tako ocenil, da je uvedba dokumentarnega sistema Krpan, ki je vzporeden informacijskemu sistemu ISCSO, v katerem se izdajajo odločbe o posameznih pravicah, izrednega pomena za poenotenje dela CSD. Pred njegovo uvedbo so CSD namreč uporabljali tri različne dokumentarne sisteme in evidentiranje zadev je bilo pogosto prepuščeno praksi posameznega CSD, pri čemer so številne nepravilnosti ugotavljali tudi nadzori Upravne inšpekcije (prim. Krivic, 2021). Ker Krpan vzpostavlja most s sistemom ISCSO, pomembno razbremenjuje strokovne delavce, nadgradnje, do katerih je prišlo v letu 2022, pa predvidevajo, da bo informativni izračun z dokumentnim sistemom integriran do take mere, da bo avtomatizacija poskrbela za pripravo informativnega izračuna do odpreme dokumenta.

Prav tako potekajo nadgradnje sistema za poenostavljeno vročanje informativnih izračunov na podlagi Zakona o debirokratizaciji (ZDeb, Uradni list RS, št. 3/22), ki predvideva elektronsko vročanje in fikcijo vročitve 15. dan od dneva odpreme, za razliko od sedanje ureditve fikcije vročitve 21. dan od dneva odpreme. V zvezi z vpeljavo novih informacijskih rešitev v javni sektor teorija (Koprić idr., 2016) opozarja na težave pri obdelavi in varstvu osebnih in drugih občutljivih podatkov, pri čemer ne gre pozornosti posvečati informacijskim tehnologijam, pač pa predvsem programski opremi in ravnanju ljudi v upravi, ki morajo posebno pozornost posvetiti pravilni in zakoniti uporabi teh naprednih tehnologij in programskih rešitev.

Za razliko od stališč direktorja direktorata za družino, ki vidi prispevek ustanovitve Službe ZUPJS v poenostavitvah postopka za stranke in zmanjšanju administrativnih opravil za zaposlene na CSD, je direktor direktorata za socialne zadeve poudaril, da zaradi t. i. mešanih pravic omenjena organizacijska sprememba ni dosegla svojega namena. Prav tako je zmanjšala časovno in krajevno dostopnost uradnih oseb, ki vodijo postopke. Kot opozarjajo tudi zaposleni na CSD, se uporabniki po informacije pogosto obračajo na enote CSD v njihovem lokalnem okolju, četudi njihove vloge obravnava Služba ZUPJS na sedežu CSD. Rešitev vidi v razmejitvi pravic iz naslova socialne in družinske politike in popolnoma vpeljanem informativnem izračunu, s čimer lahko Služba ZUPJS zaživi svoj namen avtomatiziranega izdajanja informativnih izračunov, na enotah CSD pa bi se lahko bolj posvetili delu z uporabniki in reševanju njihovih stisk.

Kot ključni pozitivni rezultat reorganizacije je generalni direktor direktorata za socialne zadeve poudaril uvedbo informativnega izračuna. Sploh če se bo vzporedno razvijal v smeri avtomatizacije in zakonodajnih poenostavitev, lahko predstavlja res uspešno zgodbo. Razbremenitve vidi predvsem v poenostavitvi socialne zakonodaje, ki ne bo predvidevala več številnih sprememb, ki zahtevajo preračun obstoječih pravic. Takšna ureditev je z vidika proračunskih sredstev nesorazmerna, saj glede na vložene resurse ne daje zadostnih učinkov. Ob tem je poudaril, da se proces reorganizacije izvaja v zares težkih družbenih razmerah, najprej zaradi koronakrize, nato pa še vojne v Ukrajini, kar je oboje zelo vplivalo na delo in prioritete naloge MDDSZ. Ne glede na to je ocenil, da je bila reorganizacija doslej uspešno izvedena in z nastavki v letu 2022 – zaključkom socialne aktivacije in z dodatnimi zaposlitvami na CSD – lahko predstavlja izhodišče za vsebinsko reorganizacijo CSD, ki bo sledila v naslednjih letih.

Pri tem bo MDDSZ spremljal tudi hrvaško reorganizacijo CSD, čeprav direktor direktorata načeloma ni bil naklonjen ideji enega javnega zavoda na prvi stopnji, v kolikor ta ne bi imel tudi posebne službe za drugostopenjsko reševanje pritožb. Pri tem je izpostavil, da je z vidika obvladljivosti težko slediti vsem nalogam, za katere je za nemoteno delovanje CSD pristojen MDDSZ, od kreiranja ciljev socialne politike in priprave sprememb zakonodaje do informacijske podpore in nadgradenj na podlagi zakonodajnih sprememb. To bi potekalo bistveno bolj enostavno in potrebam CSD prilagojeno na ravni posebne centralne službe po vzoru ZPIZ, ZZZS in ZRSZ. Naloga MDDSZ bi tako bila razvoj socialne politike, za izvedbo pa poskrbi izvajalec, ki je del javnega zavoda, nosilca javnih pooblastil na tem področju.

Sledi primerjava stališč predstavnikov resornega ministrstva kot deležnika države z ostalimi rezultati evalvacije reorganizacije CSD. Tovrstno soočenje je ključno zaradi dejstva, da proces oblikovanja socialnih politik ne sme potekati zgolj linearno, po zaporednih fazah, saj so vanj vključeni tudi odvisni elementi in povratne zanke, ki na podlagi empiričnih podatkov omogočajo popravo smeri delovanja socialnih politik kot usmerjevalca upravnih procesov na socialnem področju (Sever, 2021, str. 274).

Primerjava rezultatov predstavnikov različnih ravni upravljanja je prikazana v tabeli 64, pri čemer so stališča obeh predstavnikov ministrstva prikazana kot ena kategorija, saj v njihovih odgovorih ni prepoznati pomembnejših razhajanj glede reorganizacije.

Tabela 64: Soočenje rezultatov institucionalne in instrumentalne ravni javnega upravljanja

Vidik	Predstavnik MDDSZ	Predstavnik CSD in ostali viri
- potrebnost reorganizacije	- poenotenje dela CSD, specialistična znanja, lažja obvladljivost CSD	- več časa za delo z ljudmi, razbremenitev admin. opravil
- vključenost deležnikov	- predvsem direktorji CSD, tudi stroka, fakulteta	- pomanjkljiva, od zgoraj-navzdol, ni vključenosti strokovnih delavcev
- odpravljene pomanjkljivosti	- večinoma da, na poti k poenotenju prakse, koncentracija znanja	- večinoma ne, zgolj organizacijska sprememba, brez vsebine
- stopnja doseganja ciljev	- srednja, nekateri cilji preveč ambiciozni, pozitivno inf. izračun	- nizka, pozitivno predvsem inf. izračun
- več dela z ljudmi	- zagotovljeni osnovni pogoji, okrepitev kadra, inf. izračun	- ne, povečanje deleža admin. in organizacijskih opravil
- manj administracije	- sistem Krpan, inf. izračun, kadrovska krepitev enot CSD	- povečanje, pozitiven vpliv inf. izračuna
- nove metode strok. dela	- šele v procesu vsebinske reorganizacije, soc. aktivacija	- ne, vendar več strokovnega povezovanja in prenosa znanja
- poenotenje prakse	- delno, z Aktivni, tako od spodaj navzgor kot obratno	- skupni Aktivni, prenos znanja, predvsem manjše enote, sicer ne
- uvedba sistema Krpan	- potrebno, prej trije različni sistemi, ni ustreznega evidentiranja	- potrebna in koristna, čeprav pred uvedbo premalo usposabljanj
- učinki sistema Krpan	- poenotenje evidentiranja, statistike o obremenjenosti CSD	- preglednost, poenotenje, nadzor nad delom zaposlenih
- načela inf. izračuna	- učinkovitost, vladavina prava, odzivnost, pravičnost	- odgovornost, transparentnost, vladavina prava, učinkovitost
- vpliv org. strukture na upr. postopke	- majhen, s povezovanjem enot in poenotenjem prakse ter prenosom znanja	- ne vpliva, več admin. dela, neenotna praksa CSD, otežen prenos informacij, nejasne pristojnosti
- vpliv uvedbe Službe ZUPJS	- zaradi mešanih pravic ni pravega učinka, ločitev pravic in inf. izračun	- neenakomerna delitev nalog, slabša dostopnost za stranke
- vpliv inf. izračuna za uporabnike	- hitreje do pravic, manj odgovornosti, poenostavitve zakonodaje, ločitev socialne in družinske politike	- enostavnejše, ni oddaje vlog, tveganje za neuke stranke, ni popolne avtomatizacije, nezaupanje strank
- vpliv inf. izračuna na zaposlene CSD	- razbremenitve, poenostavitve zakonodaje vzporedno z avtomatizacijo, več dela z ljudmi	- veliko napak, ročnega preverjanja, ni popolne avtomatizacije, razbremenitve šele v prihodnosti
- učinki socialne aktivacije	- uspešen projekt, nove metode dela in zaposlitve za CSD	- ožje razumevanje, pretežno kot delo z dolgotrajno brezposelnimi

Vir: lasten

V nadaljevanju so prikazani rezultati analize intervjujev s predstavniki CSD, tako z managementom kot tudi s strokovnimi delavci. Intervjuji so bili izvedeni s štirimi strokovnimi delavci, enim vodjo Službe ZUPJS, dvema pomočnikoma direktorjev in dvema direktorjema CSD. Rezultati intervjujev po posameznih vidikih reorganizacije so prikazani v tabeli 65.

Tabela 65: Rezultati intervjujev s predstavniki CSD

Vidik reorganizacije (R)	Strokovni (so)delavci (4)	Vodja Službe ZUPJS (1)	Pomočnika direktorjev (2)	Direktorja (2)
- izzivi pred R	- poenotenje dela, manj birokracije, več terenskega dela, inf. izračun	- poenostavitve za uporabnike, razbremenitev zaposlenih	- poenotenje, strokovni razvoj, dejansko projekt MDDSZ, dlje časa načrtovana	- dostopnost, razbremenitev administracije, skupne službe, obveza MDSZ
- vključenost v načrtovanje R	- ne ali pa le delno, posamezni vidiki	- delno	- večinoma le direktorji, sestanki	- večinoma direktorji, skupni sestanki
- odpravljene pomanjkljivosti po R	- neenotna stališča	- niti-niti	- prej ni bilo pomanjkljivosti	- večinoma ne
- doseganje ciljev R	- večinoma ne	- delno	- ne	- ne
- najmočnejši steber R	- uvedba inf. izračuna	- uvedba inf. izračuna	- neenotna stališča	- sprememba org. strukture
- R omogočila več časa za delo z ljudmi	- ne	- delno	- ne	- ne
- R strok. del. razbremenila admin. opravil	- ne	- ne	- ne, morda delno	- ne
- R prispevala k razvoju metod SD	- ne, delno soc. aktivacija	- ne	- ne	- ne
- R prispevala k poenotenju prakse	- delno, z Aktivni po področjih dela	- da, z Aktivni, sploh ZUPJS	- ne, morda med enotami	- delno, z Aktivni in med enotami
- dovolj usposabljanj pred uvedbo Krpana	- delno, le na začetku	- ne	- ne	- da
- spremljanje učinkov Krpana	- ne	- ne	- ne oz. se ne ve	- da, a le znotraj CSD
- preglednost poslovanja po uvedbi Krpana	- boljša	- boljša	- boljša	- boljša
- skrajšanje admin. opravil z uvedbo Krpana	- ne	- ne	- ne oz. odvisno od poznavanja sistema	- ne
- načelo dobrega upravljanja, ki ga zasleduje inf. izračun	- uspešnost in učinkovitost	- uspešnost in učinkovitost	- odzivnost, transparentnost	- uspešnost in učinkovitost, odzivnost
- olajšano uveljavljanje pravic za uporabnike zaradi inf. izračuna	- da	- da	- ne	- da, vendar še ni v celoti uveden
- manjše admin. breme za zaposlene zaradi inf. izračuna	- da oz. vsaj nekoliko	- odvisno od uspešnosti inf. izračuna	- ne oz. delno, saj ne bo več vlog	- ne oz. delno
- zadovoljstvo zaposlenih po R	- neenotna stališča	- boljše	- neenotna stališča	- slabše, odvisno od enote
- razlika o zadovoljstvu glede na področje dela	- da, nezadovoljni najbolj obremenjeni	- da, na ZUPJS bolj zadovoljni kot ostali	- da, bolj obremenjeni manj zadovoljni	- da, bolj obremenjeni, manj zadovoljni
- organizacijska klima po R	- neenotna stališča	- boljša	- enaka	- enaka
- pripadnost zaposlenih novim CSD	- delno	- da	- da	- delno, odvisno od enote
- poznavanje poslanstva in vizije	- večinoma ne	- da	- da	- da
- razumevanje novih org. procesov	- večinoma da	- da	- da	- delno
- medosebni odnosi in komunikacija po R	- večinoma enaki	- boljši	- enaki	- enaki

Vir: lasten

Intervjuvani strokovni delavci so kot ključne izzive, ki so vodili k odločitvi za reorganizacijo, videli zmanjšanje administrativnega dela, več časa za delo z uporabniki, več terenskega dela, poenotenje prakse CSD. Vodje so poleg tega izpostavili še vlogo MDDSZ, ki se je nanašala na olajšanje dela zaposlenih in poenostavitvah za uporabnike. Tudi intervjuvana pomočnika direktorjev sta kot ključnega deležnika reorganizacije izpostavila MDDSZ, oni so bili tisti, ki so sprejeli odločitve o ciljih in izvedbi reorganizacije, bila je »projekt MDDSZ«, nanjo se je pripravljalo že več let, če ne desetletje. Direktor CSD je bil do njihove vloge v tem kontekstu še posebej kritičen, izpostavil je, da je bila reorganizacija izvedena kot nuja ministrstva, kot njihova koalicijska zaveza, v ozadju pa ni bilo nobenih načrtov, analiz in predhodnih pilotnih projektov. Teorija v zvezi s tem izpostavlja, da je vloga ministrstev pri sprejemanju reformnih politik odvisna od institucionalnega okolja posamezne ureditve, vpliv posameznih ministrstev na oblikovanje reform v koalicijskih vladah pa je močan takrat, ko so zakonodajne institucije šibke (Bäck idr., 2022).

Intervjuvanci so poudarili, da je bila reorganizacija nujna, vendar način, kako je bila izvedena, ni bil ustrezen. Ključni razlog, zaradi katerega reorganizacija ni prinesla želenih rezultatov, so prepoznali v tem, da se je v načrtovanje rešitev premalo vključevalo stroko, tako strokovne delavce kot vodstva prejšnjih CSD. Posledično so tudi strokovni delavci izpostavili, da zaposleni na CSD niso bili v zadostni meri vključeni v načrtovanje in izvedbo reorganizacije. Vključeni so bili večinoma le direktorji, ti so sodelovali z ministrstvom, kot je izpostavil pomočnik direktorja, tudi z ekipo službe za odnose z javnostmi, ki je vodila komunikacijski del izvedbe reorganizacije.

Kot konkretne oblike participacije so intervjuvanci izpostavili udeležbo na različnih sestankih, povezanih z reorganizacijo, v organizaciji MDDSZ. Teh se je večinoma udeleževalo le vodstvo. Strokovni delavec je poudaril, da so jih prek Skupnosti CSD Slovenije povprašali, pod kateri območni CSD bi z reorganizacijo želeli biti uvrščeni, drugi so dodali, da so zaposleni izpolnjevali tudi ankete in so do določene mere lahko izrazili svoje mnenje. Po drugi strani pa so strokovni delavci ocenili, da četudi so bili pri posameznih vidikih reforme povprašani za stališče, je vprašanje, v kolikšni meri, če sploh, je bilo le-to upoštevano pri odločevalcih. Kujala idr. (2022) v tem kontekstu izpostavljajo, da se je pri deležnikih nujno osredotočiti na njihovo kompleksnost in dinamično naravo, njihova participacija pa je tako prej odnosni kot zgolj transakcijski proces. Pri tem so določeni deležniki v posameznih, tudi reformnih, situacijah namerno blokirani, osredotočenost pa mora biti na zagotavljanju vključenosti marginaliziranih in manj močnih deležnikov, v konkretnem primeru uporabnikov CSD (prim. Derry, 2012; Ranchordás, 2021).

Čeprav je bilo z vidika doseganja ciljev reorganizacije napravljenih nekaj premikov k izboljšanju prakse CSD, intervjuvanci so izpostavili predvsem poenotenje prakse med enotami in med posameznimi CSD, pa so po drugi strani zaposleni poudarili, da so pričakovali, da bodo cilji doseženi v večji meri. Prav tako so opozorili, da se je zgodila

centralizacija, prej so npr. imeli lastna sredstva za izobraževanje in usposabljanje, s katerimi so lahko razpolagali, sedaj o vsem tem odloča sedež CSD. Razen tega, da imajo sedaj skupno kadrovske službe in računovodstvo za vse enote, katerega bistvenih učinkov zaposleni niti ne zaznavajo, pa drugi rezultati pri njihovem delu ne pridejo do izraza. Združevanje skupnih služb na območnem centru sta kot ključni doseženi cilj reorganizacije izpostavila oba intervjuvana direktorja CSD. Vodja Službe ZUPJS je ugotovil, da je bilo pozitivno, da se je odločanje o pravicah iz javnih sredstev razdelilo na t. i. letne in mesečne pravice, tako zaradi zahtevnosti ugotovitvenih postopkov kot tudi različnosti strank, ki v teh postopkih sodelujejo (prim. Kovač in Remic, 2012; Kovač idr., 2015). Oba intervjuvana pomočnika direktorja sta ob tem poudarila, da pred reorganizacijo ni bilo pomanjkljivosti in da so CSD tudi takrat delovali zakonito, strokovno in glede na potrebe uporabnikov.

V zvezi s stebri reorganizacije (sprememba organizacijske strukture, socialna aktivacija, uvedba informativnega izračuna socialnih pravic) so intervjuvanci izpostavili različne vplive, ki so jih posamezni stebri imeli na njihovo delo. Prvi strokovni delavec je ugotovil, da so se vse spremembe zgodile v prekratnem časovnem obdobju. Oktobra 2018 je prišlo do sprememb organizacijske strukture, takoj v prvi polovici leta 2019 pa sta nato sledili uveljavitev DZ, ki je prenesel velik del pristojnosti odločanja s CSD na družinska sodišča, istočasno pa je potekala tudi uvedba dokumentarnega sistema Krpan, ki je predstavljala novo strukturno spremembo pri delovanju CSD. Vse navedeno je pri zaposlenih povzročilo splošno nezadovoljstvo in posledično niso bili sposobni prepoznati prednosti, ki pa jih je reorganizacija v tistem času vendarle prinesla. Po drugi strani je drug strokovni delavec ocenil spremembo organizacijske strukture kot ključen mehanizem poenotenja prakse CSD in povezovanja med zaposlenimi. Šele s spremembo organizacijske strukture so lahko vzpostavili skupne Aktivne po področjih dela, strokovni delavci se bolj povezujejo, vsi imajo zavedanje, da so del ene organizacije in da če je posamezna enota v težavah, to vpliva na vse. Vodja Službe ZUPJS je dodatno izpostavil, da sta bili ključnega pomena za doseganje ciljev reorganizacije socialna aktivacija in uvedba informativnega izračuna, manj pa sama sprememba organizacijske strukture. Tretji strokovni delavec v povezavi s spremembo organizacijske strukture bistvenih sprememb ni prepoznal, poudaril je, da je edina razlika v primerjavi s stanjem pred reorganizacijo v tem, da imajo sedaj poleg pomočnika direktorja, ki je njihov neposredno nadrejeni, tudi direktorja območnega CSD, kar na njihovo delo nima nobenega pozitivnega vpliva, saj če so prej morali odgovarjati le svojemu direktorju, morajo sedaj odgovarjati tudi vodstvu območnega CSD. Podobno kritičen je bil do spremembe organizacijske strukture tudi pomočnik direktorja, ki je ugotovil, da so po reorganizaciji postali »ujetniki internih pravilnikov«. Tudi intervjuvani direktor CSD je izpostavil, da so zaradi spremenjene organizacijske strukture komunikacijski procesi sedaj drugačni. Direktor nima več neposrednega stika z zaposlenimi, komunikacija poteka po ravneh, npr. med direktorjem in pomočniki in nato med pomočniki in zaposlenimi. Podobno ugotavlja tudi Richter (2016), ki

izpostavlja, da gre pri spremembi organizacijske strukture sistema na makro ravni vedno za kvantitativni in kvalitativni vidik, slednji se na mikro ravni posameznega upravnega subjekta izraža tudi v spremenjenih komunikacijskih procesih znotraj organizacije.

O drugem stebru, socialni aktivaciji dolgotrajno brezposelnih oseb, so bile ocene strokovnih delavcev deljene. Večina jih je ocenila, da je ideja sicer dobra, sama izvedba pa neprimerno zastavljena in ta pilotni projekt ne dosega svojega namena, prav tako strokovni delavci CSD vanjo vlagajo veliko truda, se pa poraja vprašanje, če posamezni rezultati oziroma pozitivni izidi opravičujejo vloženi angažma zaposlenih. Po drugi strani strokovni delavec, ki neposredno dela na projektu socialne aktivacije, ugotavlja, da je aktivacija prinesla pozitivne učinke. Prepoznava jo tudi kot novo metodo strokovnega dela CSD. Poudaril je, da je dobro nadomestila pomanjkanje terenskega dela strokovnih delavcev CSD, tudi namesto izvajanja socialnovarstvenih storitev, njen rezultat za uporabnike, tj. dolgotrajno brezposelne osebe, je, da so ponovno konkurenčni na trgu dela. Tudi intervjuvani pomočnik direktorja je v socialni aktivaciji prepoznal ključni prispevek k strokovnejšemu delovanju CSD, drugi pomočnik in oba direktorja CSD pa v socialni aktivaciji kot enem ključnih stebrov te reforme niso videli nobenega pomena. Aurich-Beerheide idr. (2015) v zvezi s tem izpostavljajo, da je večina evropskih držav v zadnjih desetletjih napravila premik k politikam aktivacije, pri čemer gre za prepletanje družinske, socialne in zakonodajne politike, njihova integracija pa se izraža na lokalni ravni izvajanja celostnih aktivacijskih politik. V primeru reorganizacije CSD tega celostnega pristopa ne gre zaslediti, saj je socialna aktivacija naslovila zgolj vprašanja socialne politike, in tudi intervjuvani generalni direktor direktorata za družino na MDDSZ je izpostavil, da njihov direktorat ni sodeloval pri oblikovanju načrtov izvajanja socialne aktivacije.

Tretji steber reorganizacije, uvedbo informativnega izračuna uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, so intervjuvanci ocenili pretežno pozivno, najbolj vodja Službe ZUPJS. Prepoznava ga kot ključni mehanizem olajšanja uveljavljanja pravic za stranke. Čeprav so intervjuvanci ugotovili, da je bil v okviru političnega diskurza resornega ministrstva na začetku drugače, tj. preveč idealizirano predstavljen, ima vendarle za rezultat manj dela za uporabnike, saj v večini primerov ne bodo več vlagali vlog na CSD. Informativni izračun je sicer še v fazi testnega projekta, kar med drugim pomeni, da stranke v teh postopkih z vsemi informacijami še niso seznanjene, zato strokovni delavci dobivajo veliko vprašanj, kako informativni izračun poteka, prav tako je veliko ročnega preverjanja pri izdaji izračunov. Odločanje na tem področju se sicer že dlje časa avtomatizira, denimo s PH vlogami,⁵³ ki se rešujejo po uradni dolžnosti in vlagateljem prihranijo oddajanje vlog. Strokovni delavec, ki dela neposredno na

⁵³ Po uradni dolžnosti pripravljene vloge v informacijskem sistemu v mesecu izteka obstoječe pravice, ki omogočajo avtomatizirano odločanje brez oz. z minimalnim sodelovanjem zaposlenih in strank v postopkih.

področju odločanja o pravicah iz javnih sredstev na enoti CSD, izpostavlja, da bo na dolgi rok to za rezultat imelo tudi več strokovnega dela za neposredno delo z ljudmi v stiski. Oba direktorja CSD v informativnem izračunu, saj ta še ni v celoti uveden, (še) ne prepoznavata bistvenega prispevka k uspešnemu delu CSD. Glede tega tudi teorija (Babšek in Kovač, 2021) izpostavlja, da ni ovir za popolno uvedbo informativnega izračuna po vzoru predizpolnjene dohodninske napovedi tudi na socialnem področju, zlasti ob upoštevanju spoznanj v praksi informativnega izračuna dohodnine v smislu zagotovitve procesnih garancij strankam v postopkih ter sledenja materialni in formalni zakonitosti pri odločanju o pravicah na tem področju.

V zvezi s poenotenjem dela posameznih CSD po reorganizaciji so intervjuvanci izpostavili, da k poenotenju, predvsem med posameznimi enotami znotraj istega CSD, pripomorejo predvsem Aktivni po vsebinskih področjih dela, na katerih strokovni delavci iz različnih enot delijo svoje znanje, izkušnje, vprašanja in dileme in tako, s sprejemom skupnih izhodišč in sklepov, prispevajo k bolj poenotenemu delovanju CSD. Na ravni Skupnosti CSD so prav tako vzpostavljeni Aktivni, ki se jih udeležujejo predstavniki iz vseh 16 CSD in s tem tudi enotijo prakso vseh centrov v državi. Po drugi strani so intervjuvanci opozorili, da je kljub Aktivom težko preseči že ustaljene, večletne prakse delovanja. V zvezi s tem so poudarili, da je pristop od zgoraj navzdol, tj. ko enotno delovanje CSD zapove resorno ministrstvo v obliki okrožnic in stališč, kako razlagati področna pravna pravila, morda celo bolj učinkovit kot pa medsebojno dogovarjanje in usklajevanje med posameznimi CSD. Hammerschmid idr. (2016) v zvezi z reformnimi procesi sicer izpostavljajo ravno nasprotno, da bi pretok informacij moral potekati v obratni smeri, od organov, ki delajo neposredno z državljani, proti oblastem, ki oblikujejo javne socialne politike.

Kot ključno prednost uvedbe dokumentarne rešitve Krpan na CSD so intervjuvanci izpostavili boljšo preglednost dokumentarnega poslovanja. To ima za rezultat hitro in fleksibilno delo z dokumenti, poenoteno po vseh CSD v državi. Konkretno to pomeni, da je lažje evidentirati vhodne in izhodne dokumente, ni treba vsega gledati po spisih, lažje je elektronsko podpisovati dokumente kot pa fizično. Ugotovitve intervjuvancev o tem, ali je bilo za uporabo sistema Krpan zaposlenim na voljo dovolj usposabljanj, so različne (prim. Salovaara in Ylönen, 2022). Oba direktorja CSD sta ocenila, da jih je bilo dovolj, oba intervjuvana pomočnika pa, da jih ni bilo. Strokovni delavec je poudaril, da so bila izvedena usposabljanja za različne uporabnike sistema (administratorji, glavna pisarna, vodstvo, strokovni delavci idr.), prav tako so ob uvedbi novega sistema terenske ekipe nudile vso potrebno podporo po CSD. Bila so zagotovljena navodila in podpora ter pomoč ob konkretnih težavah, na katere so takrat naleteli, dodaja drug strokovni delavec. Po drugi strani pa sta dva strokovna delavca opozorila, da so bila usposabljanja organizirana le na začetku, ob vpeljavi sistema, in tega je bilo premalo. Napredna usposabljanja bi morala biti omogočena tudi sedaj, ko že nekaj časa uporabljajo sistem, vseh njegovih funkcionalnosti pa vendarle še ne poznajo. Šele ko

sistem uporabljaš, se ti namreč odprejo čisto konkretna in uporabna vprašanja, dodajata. Kot posebej kritično velja izpostaviti, da se učinki uvedbe sistema Krpan na CSD ne merijo in evalvirajo, ali pa to intervjuvancem vsaj ni znano. Ob tem so še poudarili, da je v zvezi z uvedbo rešitve Krpan posebej problematično, da v treh letih od njegove uvedbe še vedno ni mogoče iz njega dobiti vseh potrebnih statističnih podatkov za delo zaposlenih na CSD, prav tako ni integriran z bazo socialnih podatkov, v katero je za statistične potrebe MDDSZ še vedno treba vnašati posamezna opravila pri delu.

Zaposleni so tudi izpostavili, da se »mimo« Krpana ne da ničesar več urediti, vodstvo vse vidi in spremlja, kaj delajo v sistemu (prim. Smith in Shields, 2013). Četudi sistem Krpan omogoča določene pozitivne rešitve, pa so vsi sogovorniki ocenili, da se z njegovo uvedbo čas administrativnih opravil za zaposlene ni skrajšal, pač pa k večjemu le še podaljšal. Strokovni delavec je tako ponazoril, da je sedaj v Krpanu vse nove zadeve treba elektronsko prevzeti, urediti, napisati dopis ali odločbo, spet poslati v podpisovanje, natisniti, pripraviti za odpremo, nato pa še dati v stanje »rešeno« in na koncu v tekočo zbirko. Vseh teh opravil je bistveno več kot prej, tudi naknadno je treba preverjati, če je vse šlo naprej, če so bili dokumenti vročeni, konec koncev je veliko več klikanja kot prej. V zvezi s preoblikovanjem procesov digitalizacije v javnem sektorju to dvojnost med prednostmi in slabostmi novih IKT rešitev omenjata tudi Brown in Toze (2017), ki izpostavljata, da procesi upravljanja informacij pri naprednih informacijskih rešitvah tvorijo kritičen most med podedovanimi sistemi preteklosti in agilnimi platformami prihodnosti, ključna pri tem pa ostajata odgovornost in preglednost delovanja oblasti.

Za uvedbo informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev so intervjuvanci kot bistvene razloge izpostavili tako vidik uporabnikov kot tudi zaposlenih. Tovrstna rešitev je za uporabnike bolj prijazna, hitrejša in zahteva manj angažmaja. Po drugi strani pa naj bi nepotrebnih opravil razbremenila tudi strokovne delavce, ki odločajo o pravicah na tem področju. Rešitev so primerjali z informativnim izračunom dohodnine, vendar so hkrati opozorili, da vse rešitve še niso dodelane, veliko je ročnega preverjanja podatkov, morda da popolna avtomatizacija odločanja o pravicah niti nikoli ne bo mogoča (prim. Babšek in Kovač, 2021; Klun, 2009). Ob tem so izpostavili, da informativni izračun še ni v celoti uveljavljen, zato je tudi njegove učinke in vpliv na delo zaposlenih ter uveljavljanje pravic uporabnikov zelo težko meriti.

Čeprav je večina intervjuvancev ugotovila, da sprememba organizacijske strukture ni imela vpliva na vodenje upravnih postopkov, pa so nekateri izpostavili, da je vendarle imela vpliv na lažjo organizacijo dela, predvsem z vidika, da se je masovno odločanje o najbolj množičnih, t. i. letnih pravicah skoncentriralo le na določeno obdobje in le na določen del zaposlenih, kar predstavlja optimizacijo dela in posledično rezultatov na tem področju. V tem kontekstu ustanovitev posebne Službe ZUPJS, ki odloča zgolj o letnih pravicah in izdaja informativne izračune, za nekatere intervjuvance ni prinesla

bistvenih novosti in poenostavitev pri odločanju CSD v upravnih postopkih na tem področju (prim. Richter, 2016). Drugi odliko posebne službe prepoznavajo v hitrejšem vodenju postopkov, eden od strokovnih delavcev je izpostavil, da na začetku prednosti Službe ZUPJS res ni bilo zaznati, saj je njena ustanovitev povzročala le več administrativnega dela (npr. prenašanje fizičnih vlog), z avtomatizacijo postopkov in odločanjem o PH vlogah po uradni dolžnosti pa vidi več prednosti kot ovir, saj zaradi specializacije na enotah lahko vodijo postopke bolj v skladu s potrebami uporabnikov, ki so vendarle marginalizirane in socialno ogrožene osebe.

Druga skupina strank, o katerih letnih pravicah se odloča v Službi ZUPJS, pa po drugi strani z informativnim izračunom nima več skrbi s pravočasno oddajo vlog, prav tako pa ob prejemu informativnega izračuna že prejmejo neko prvo informacijo, kako bo o njihovi pravici odločeno, če ne vložijo ugovora na informativni izračun. Med intervjuvanci sta bila do uvedbe Službe ZUPJS najbolj ravnodušna intervjuvana pomočnika direktorja, saj posebnega prispevka te službe k poenostavitvi postopkov ne prepoznavata. V primerih organizacijskih rešitev, kot je Služba ZUPJS, teorija (Blom, 2004) izpostavlja, morajo nove organizacijske rešitve vključevati tudi strokovna in etična načela v socialnem varstvu ob hkratnem upoštevanju zahtev za dodeljevanje finančnih sredstev, to uravnavanje različnih vidikov pa je mogoče le skozi etični dialog, ob upoštevanju humanističnih načel in prepoznavanju resničnih potreb uporabnikov.

Glede zadovoljstva zaposlenih pri delu so intervjuvani strokovni delavci izpostavili, da je le-to v pretežni meri enako ali slabše kot pred reorganizacijo, pri čemer razlogov za to ne gre pripisati zgolj reorganizaciji. Zadovoljstvo zaposlenih je na določenih področjih dela bistveno manjše kot na ostalih (npr. varstvo otrok in družine, prva socialna pomoč, nasilje v družini, skrbništvo idr.), prav tako je manjše na enotah v primerjavi s službami na območnem CSD, za kar gre razloge pripisati kadrovskemu primanjkljaju. Oba direktorja CSD sta izpostavila, da je zadovoljstvo zaposlenih od enote do enote različno, sploh na večjih enotah je zaznati, da so po reorganizaciji nezadovoljni zaradi izgube avtonomije, ki so jo imeli prej. Vodja Službe ZUPJS je temu pritrdil, saj prav tako ugotavlja, da je zadovoljstvo v službi, ki jo vodi, večje kot v enotah. Sogovorniki so se strinjali, da so zaposleni na področjih, ki so najbolj kadrovske podhranjena, tudi najmanj zadovoljni s svojim delom in s pogoji dela na splošno. Da sta kadrovska podhranjenost in preobremenjenost ključna razloga za nezadovoljstvo zaposlenih v socialnem varstvu z njihovim delom, potrjuje tudi teorija (Calitz idr., 2014; Smith in Shields, 2013). Ob tem druge študije kot ključne vidike zadovoljstva pri delu, ki omogočajo zaposlenim preseči to nezadovoljstvo, izpostavljajo medosebne odnose in predanost organizaciji ter interakcije z marginaliziranimi skupinami uporabnikov in delovanje skladno s predpisi (Elsayed idr., 2021), prav tako pa tudi možnost sodelovanja zaposlenih pri oblikovanju organizacijskih rešitev delovanja socialnovarstvenih organizacij (Pacheco in Webber, 2014; Stare, 2021). S tega vidika je bistveno osredotočanje na ravnanje s spremembami tudi znotraj samih organizacij

(Kuipers idr., 2014). Čeprav teorija (Schmidt idr., 2017) ugotavlja, da k uspešnosti reform pomembno pripomore tudi način komunikacije managementa z zaposlenimi v zvezi z vpeljavo sprememb, pa ne strokovni delavci ne management v predmetni evalvaciji tega vidika niso izpostavili kot bistvenega, kar je lahko eden od razlogov za neuspeh reorganizacije CSD.

Kot ključne izzive, ki čakajo CSD v prihodnje, so intervjuvanci izpostavili, da veliko zaposlenih še vedno ni sprejelo reorganizacije kot take in večino težav pri delu, četudi z njo niso neposredno povezane, pripisuje neuspeli izvedbi te strukturne reforme (prim. Klemsdal in Kjekshus, 2021 glede morebitnih razlogov za to). Do nje so imeli visoka pričakovanja, ki se niso uresničila. Je bilo pa v tistem času veliko sprememb, poleg reorganizacije še uvedba DZ in sistema Krpan, nato pa še epidemija koronavirusne bolezni, kar je vse vplivalo na zadovoljstvo zaposlenih pri delu.

Po drugi strani pa zaposleni na CSD niso sposobni prepoznati prednosti, ki jih je reorganizacija vendarle prinesla. Velik problem je kadrovski primanjkljaj, četudi se zaposleni v splošnem dobro razumejo. Kadrovska podhranjenost pogosto pri zaposlenih povzroča stiske, ki vzpodbudijo nastanek konfliktnih situacij. K temu bi lahko prispevala tudi boljša usposobljenost strokovnih delavcev, zagotovitev kontinuiranih in sodobnih izobraževanj oz. usposabljanj ter vpeljan sistem prenosa znanja (prim. Rape Žiberna, 2020; Zega, 2020), tudi kot kombinacija e-učenja in klasičnega osebnega podajanja informacij (prim. Umek idr., 2015; Umek idr., 2017). Pomočnik direktorja je pri tem izpostavil vlogo Fakultete za socialno delo, ki bi pri študentih in diplomantih lahko naredila več za promocijo zaposlovanja socialnih delavcev na CSD. Posvetiti bi se bilo treba tudi najprej oblikovanju poslanstva, vizije, vrednot in ciljev novoustanovljenih CSD, nato pa njihovem ponotranjenju pri zaposlenih na CSD, saj, čeprav se morda nimajo za ločen del CSD, se še vedno spominjajo časov pred reorganizacijo, ko so bili samostojen socialnovarstveni zavod.

Celostno gledano so stališča vseh intervjuvanih skupin zaposlenih glede posameznih vidikov reorganizacije sorodna. Stališča se razlikujejo predvsem pri vidikih poenotenja prakse po reorganizaciji, pri ustreznosti uvajanja pred uvedbo dokumentarne rešitve Krpan in pri oceni zadovoljstva zaposlenih po reorganizaciji v primerjavi s stanjem pred njo. Vodja Službe ZUPJS je izpostavil, da se je praksa po reorganizaciji poenotila, direktorja in strokovni delavci so ocenili, da je to poenotenje le delno, pomočnika direktorjev pa bistvenega poenotenja ne prepoznavata. Da je bilo usposabljanj za izvedbo sistema Krpan dovolj, sta ocenila direktorja, strokovni delavci so izpostavili, da le delno, vodja Službe ZUPJS in pomočnika direktorjev pa sta ocenila, da usposabljanj ni bilo dovolj. Direktorja sta izpostavila, da je zadovoljstvo zaposlenih z delom po reorganizaciji slabše kot pred njo, nasprotno je ocenil vodja Službe ZUPJS, mnenja ostalih zaposlenih pa so bila neenotna.

6.3.2 Analiza podatkov fokusne skupine

Fokusne skupine, ki je potekala dne 31. 8. 2022, so se udeležili predstavniki nevladnih organizacij, ki na različnih področjih dela pogosto prihajajo v stik s CSD. Kot predstavniki uporabnikov so se fokusne skupine tako udeležili: Uroš Brezovšek iz Zveze prijateljev mladine Slovenije (ZPMS), Mateja Alegro iz društva Šent, Hana Košan iz društva Kralji ulice in Tanja Hrovat Svetičič iz Društva za nenasilno komunikacijo (DNK). Naknadno so bili v kontekst fokusne skupine umeščeni še odgovori Mateje De Reya iz Zveze društev Sožitje. Sumarno so podatki fokusne skupine v primerjavi s stališči ostalih deležnikov po posameznih spremenljivkah prikazani v tabeli 66.

Udeleženci fokusne skupine so sprva poudarili, da način izvajanja nalog CSD od reorganizacije dalje ni samo odraz same reorganizacije, pač pa je pri njihovem delu prepoznati tudi vpliv številnih družbenih sprememb, vključno z vplivom epidemije koronavirusne bolezni, na delovanje temeljnih državnih in družbenih podsistemov (prim. Kovač, 2017/18). Kljub temu pa uporabniki CSD pri načrtovanju in izvedbi njihove reorganizacije niso bili dejavnik, ki bi lahko vplival na karkoli v zvezi z reorganizacijo. Šlo je za spremembo na sistemski ravni, katere del uporabniki niso bili, odločevalci jih niso vključili v reformne procese. S tem je država sebi olajšala delo, tako z vidika lažje obvladljivosti CSD kot tudi z vidika racionalizacije njihovega poslovanja. Udeleženci so se strinjali, da je bila reorganizacija sicer potrebna, drugo vprašanje pa je, kakšni so njeni rezultati. O nujnosti sprememb pri delu CSD in s tem potrebnosti reorganizacije so stališča vseh deležnikov v raziskavi zelo podobna. V tem kontekstu Tomaževič (2011, str. 85) izpostavlja, da so določitev strateških in (kaskadnih) operativnih ciljev ter poti do njih in vključevanje vseh udeležencev v njihovo določitev in izvedbo ključnega pomena za uveljavljanje koncepta družbene odgovornosti v javni upravi.

V praksi ni opaziti, da bi reorganizacija prispevala k poenotenju dela različnih CSD. Predstavnika društev Šent in Kralji ulice sta se strinjala, da praksa ni poenotena niti med posameznimi enotami istega CSD niti med različnimi CSD po državi. To je najbolj očitno pri dodeljevanju izrednih denarnih pomoči, pri katerih se diskrecijska pravica uporablja zelo različno, tudi med posameznimi strokovnimi delavci, ki vodijo postopke (prim. Kovač idr., 2015). Drug primer je, denimo, neenako upoštevanje delovne aktivnosti pri dodeljevanju redne denarne socialne pomoči. Po drugi strani pa predstavnik ZPMS ocenjuje, da se je v Posavju po reorganizaciji praksa med posameznimi enotami začela enotiti. V ZPMS splošno ugotavljajo, da je sodelovanje z manjšimi CSD lažje in boljše kot z večjimi, pri tem pa je še vedno ključen angažma posameznega strokovnega delavca, velik vpliv imajo tudi osebna poznanstva. Predstavnik DNK je pri tem kritično izpostavil, da bi o poenotenju med CSD lahko govorili le v smislu, da se je, vsaj na področju obravnave nasilja v družini, praksa dela

na CSD poenoteno poslabšala. Strinja se z ugotovitvami, da je sama obravnava bolj kot od enote in CSD odvisna od posameznega strokovnega delavca, ki primer vodi.

Tabela 66: Rezultati fokusne skupine v soočenju s stališči ostalih deležnikov

Vidik reorganizacije	Uporabniki (fokusna sk.)	Strokovni (so)delavci CSD	Management CSD	Predstavnik MDDSZ
- izzivi pred reorganizacijo	- ne za uporabnike, pač pa za sistem	- oddaljeni od ljudi, preveč administracije	- politična zaveza, ne za ljudi	- poenotenje dela, razbremenitve
- potrebnost reorganizacije	- da	- da	- da	- da
- poenotenje prakse različnih CSD	- ne, posamezni pozitivni primeri	- ne, nekoliko med enotami	- da, med enotami	- v odnosu do MDDSZ, da
- prispevek R k razvoju novih metod SD	- ne	- ne	- ne	- da, z vsebinsko reorganizacijo
- razbremenitev strok. del. administrativnih opravil	- ne, še povečanje	- ne, še povečanje	- ne	- da, na dolgi rok
- več časa za delo z uporabniki	- ne, manj	- ne, manj	- s kadrovskimi okrepitvami	- z vsebinsko reorganizacijo
- izboljšanje krajevne dostopnosti	- enako kot prej	- enako kot prej	- enako kot prej	- enako kot prej
- izboljšanje časovne dostopnosti	- enako, uvesti popoldanski delovni čas	- enako, razbremenitve	- enako kot prej	- kadrovske okrepitve in vsebinske spr.
- multidisciplinarni pristopi različnih strokovnjakov	- ne, vendar posamezne dobre prakse	- ne	- ne	- vzpostavljeni pogoji za to
- vpliv uvedbe Službe ZUPJS za letne pravice	- ga ni	- pozitiven	- delno pozitiven	- večji poudarek na inf. izračunu
- vpliv uvedbe socialne aktivacije	- lahko pozitivna, če je prilagojena potrebam upor.	- posamezniki prepoznavajo vpliv, na splošno ne	- ga ni	- prenos kadra na CSD
- vpliv uvedbe informativnega izračuna na ZUPJS	- pozitiven	- pozitiven	- pozitiven	- pozitiven
- načela dobrega upravljanja pri delu CSD	- odzivnost, vključenost, usmerjenost v soglasje	- uspešnost in učinkovitost	- odzivnost, transparentnost	- uspešnost in učinkovitost, odzivnost
- potrebne spremembe pri delu CSD	- večja odprtost, dostopnost, izobraževanje in usposabljanje, posluš za ljudi	- več kadra, manj administracije, posluš odločevalcev	- več kadra, boljše sodelovanje z MDDSZ	- poenotenje dela, strokovni razvoj, vsebinske spr.

Vir: lasten

Da je pri poenotenju dela mogoče govoriti o posameznih dobrih praksah, izhaja iz izkušenj predstavnika društva Šent, ki kot poenoteno ocenjuje prakso koordinatorev obravnave v skupnosti, ki delajo z uporabniki s težavami v duševnem zdravju. Zaradi poenotenosti uporabniki s koordinatorji lažje sodelujejo, boljše pa je sodelovanje s CSD tudi v drugih postopkih. Predstavnik Zveze Sožitje je poudaril, da delo CSD po reorganizaciji ni poenoteno, je bilo pa vendarle v preteklosti še veliko bolj neenotno, predvsem z vidika različnih razlag področnih predpisov. Tudi teorija (Williams, 2015) izpostavlja, da je poenotenje prakse pri strokovnem delu v socialnem varstvu ključnega pomena za naslavljanje izzivov sodobne družbe, kot so zagotavljanje materialne varnosti posameznikov in družin, zaščita ranljivih skupin prebivalstva, participacija posameznikov v odločevalskih procesih, odpravljanje neenakosti in družbenih krivic idr.

Sogovorniki so bili enotni v ugotovitvi, da je po reorganizaciji delo CSD bolj birokratsko kot pred njo. Predstavnik DNK je izpostavil, da ima v novi organizacijski strukturi vsak nekoga nad sabo, več je ravni upravljanja, s tem pa je lažje odgovornost prelagati na druge in kot uporabnik ne moreš več priti do pristojne osebe. Predstavnik društva Kralji ulice je to ponazoril s primerom izplačila izredne denarne pomoči v funkcionalni obliki. Pred reorganizacijo so bila takšna izplačila še mogoča, po njej pa so izvedljiva le v primerih, ko se s CSD veliko pogovarjajo in pogajajo. Strokovni delavci se za takšna izplačila ne odločajo, ker jim tega ne dovoli računovodstvo, ki je sedaj organizirano kot skupna služba na sedežu CSD. Poudaril je, da je to primer birokratizacije, ki je nastal z novo organizacijsko strukturo CSD. Tudi predstavnik društva Šent je ocenil, da njihovi uporabniki CSD vidijo kot zelo birokratske institucije. Predstavnik Zveze Sožitje je v zvezi s tem izpostavil, da so CSD ljudje, ki so tam zaposleni, in posledično nekateri delo opravljajo zelo birokratsko, drugi pa so samoiniciativno zelo pripravljeni pomagati, zaradi tega subjektivnega vidika delo CSD ne bo nikoli povsem poenoteno in tudi posploševanje glede dela CSD zato ni utemeljeno. Podobno tudi teorija (Pascoe idr., 2022) izpostavlja, da socialne službe postajajo zelo birokratske, kar naj bi bila posledica managerskih in h goli učinkovitosti usmerjenih pristopov, vpeljanih tudi v ta sektor konec prejšnjega stoletja. K temu naj bi socialne službe prisiljevale predvsem javne socialne politike in institucionalni okvir njihovega delovanja, Redman in Fletcher (2022) v tem kontekstu govorita celo o »institucionalnem nasilju«.

Predhodni rezultati ankete in intervjujev z zaposlenimi strokovnimi (so)delavci in managementom na CSD kažejo, da reorganizacija ni prispevala k razvoju novih metod strokovnega dela, ni razbremenila strokovnih delavcev administrativnih opravil in ni omogočila več časa za delo z uporabniki (prim. Ilijaš in Podobnik, 2018; Puljiz idr., 2003 za Hrvaško). Vsi navzoči na fokusni skupini so se s temi ugotovitvami popolnoma strinjali. Pri tem so izpostavili obremenitve strokovnih delavcev CSD, ki vodijo do njihove izgorelosti, čeprav naj bi šla reorganizacija predvsem v smeri njihove razbremenitve. Poleg neučinkovite reorganizacije je za današnje stanje CSD po

njihovem ključen razlog pomanjkanje ustrezno usposobljenih zaposlenih. Tudi teorija (Calitz idr., 2014) kot ključno težavo v socialnem varstvu izpostavlja preobremenjenost zaposlenih, kar vodi v stres povezan z delom, na koncu pa tudi v izgorelost. Na preobremenitve in izgorelosti zaposlenih v socialnem varstvu opozarjajo avtorji tudi v obeh s slovenskim sistemom primerjanih državah, v Avstriji (Pennerstorfer in Zierer, 2018) in na Hrvaškem (Milić Babić idr., 2021). Prav tako sta predstavnika društva Šent in ZPMS izpostavila, da so imeli ne glede na to strokovni delavci pred reorganizacijo več svobode pri odločanju in so si upali bolj stopiti na stran ljudi kot pa sedaj.

Predstavniki Zveze Sožitje je kot dober strokovni pristop izpostavil sistem dela s t. i. ključnim strokovnim delavcem, ki obravnava vse postopke določenega uporabnika oziroma družine. Pri njihovih uporabnikih, sploh tistih z lažjo motnjo v duševnem razvoju, je za dobro delo bistvenega pomena osebni stik in odnos s strokovnim delavcem, ker pa je sedaj delo CSD organizirano tako, da vsak postopek vodi drug strokovni delavec in se uporabnike pošilja od enega k drugemu, to ne omogoča celostne obravnave, vsaj ne v primerjavi z načinom dela v preteklosti. Da je model ključnega strokovnega delavca optimalen za obravnavo najzahtevnejših izzivov v socialnem varstvu, še posebej, ko ti vključujejo najranljivejše skupine prebivalstva oz. tiste s posebnimi potrebami, izpostavlja tudi teorija (Renehan idr., 2017; Young idr., 2021).

V zvezi z nedostopnostjo CSD je predstavnik DNK ponazoril, da v njihovem društvu nimajo službenih vozil in uporabnike prevažajo s svojimi avtomobili, CSD pa, ki ima službena vozila, ima prepoved vožnje uporabnikov z njimi. Za uporabnike je problematična tudi fizična zaprtost CSD. Ko pride uporabnik na CSD in vidi vratarja oz. varnostnika, se ne znajde, zato mora imeti pogosto s sabo predstavnika NVO, da ga spremlja. Tudi zato npr. da mu pomaga izpolnjevati vloge za denarne prejeme, saj so te za slabo pismene uporabnike pogosto prezahtevne za izpolnjevanje. Predstavniki društva Kralji ulice je izpostavil, da NVO izvajajo naloge, ki predstavljajo dopolnitev temu, kar počne javni sektor. Ni pa njihova naloga, da spremljajo uporabnike na CSD zato, da so tam njihovi zagovorniki. CSD morajo biti strokovne institucije, ne pa da morajo predstavniki NVO opravljati zagovorništvo njihovih uporabnikov, v času zaprtosti pa celo iskati stik s strokovnimi delavci. Oba s predstavnikom DNK sta opozorila, da se tak način zagovorništva uporabnikov pred CSD stopnjuje, to pa je tudi slabo za družbo nasploh. V tem kontekstu teorija (Waniak-Michalak, 2014) izpostavlja, da postajajo NVO v sistemu socialnega varstva v srednjeevropskih državah čedalje pomembnejše, predvsem z vidika vzpostavljanja partnerstev z oblastmi in s tem zagotavljanja storitev in dajatev temeljne socialne varnosti v teh sistemih. Navedeni vir, ki mu pritrjujejo tudi rezultati predmetne evalvacije reorganizacije CSD, tako negira starejša stališča (Toepler in Salamon, 2003), da NVO v vzhodno- in srednjeevropskih državah zaradi vplivov nekdanje socialistične ureditve še niso dosegle učinkovitosti in

vloge v družbi, primerljive z zahodnimi državami, kar jim onemogoča zagotoviti legitimnost njihovega delovanja na srednji in daljši rok.

Izboljšanje krajevne in časovne dostopnosti CSD sta bila dva od osnovnih ciljev reorganizacije CSD. Udeleženci fokusne skupine so glede krajevne dostopnosti poudarili, da se z reorganizacijo glede na stanje pred njo ni spremenilo nič. Tudi glede časovne dostopnosti se ni spremenilo nič in to je problematično. Tako predstavnik ZPMS kot tudi predstavnik DNK sta ocenila, da bi CSD moral nujno uvesti tudi popoldanski delovni čas. Denimo, za stike pod nadzorom na CSD se je nemogoče dogovoriti popoldne, ker so vse srede, ko imajo CSD poslovni čas do 17.00 ure, že zasedene. Kot da CSD pričakuje, da če si zaposlen, lahko dopoldne kar iz službe skočiš k njim urediti stvari. Tudi predstavnik društva Kralji ulice je kot problematično izpostavil splošno dostopnost CSD. Sistem je zelo tog, CSD so zaprti, NVO pa delajo ves čas. CSD bi za uporabnike morali biti odprti, ne pa da moraš priti na točno določeno uro. Po reorganizaciji je ta dostopnost še slabša, strokovnih delavcev ne dobiš na telefon, tudi ne po e-pošti, če prideš na vrata, te neprijazno odslovijo. NVO se s CSD borijo za dostopnost za uporabnike. Poleg krajevnega in časovnega vidika teorija izpostavlja še nekatere druge za uporabnike pomembne okoliščine dostopnosti socialnih služb, kot je denimo preglednost v najširšem smislu kot predpogoj drugih oblik dostopnosti (Cañizares-Espada idr., 2021) ali sama prostorska umeščenost in urejenost pisarn socialnih služb, ki pri uporabnikih, sploh v svetovalnem delu ali pri delu z otroki, lahko zmanjša ali poveča občutek institucionalnosti in nevsakdanjosti (Stanley idr., 2015).

Glede cilja razvoja novih metod strokovnega dela so vsi navzoči ugotovili, da z reorganizacijo ni bilo razvoja novih metod in strokovnih pristopov. Predstavnik društva Kralji ulice je pri tem izpostavil, da ne samo, da ni novih metod dela, pač pa že tiste, ki bi se morale izvajati, se ne (podobno tudi Zega, 2020). Za storitev pomoč družini za dom, ki se ne izvaja in razvija, denimo rečejo, da tega pri njih več ni. Strokovni delavci tudi ne vedo za strokovne smernice, zdi se, da se leta pogovarjajo o istih stvareh, a brez napredka. Predstavnik DNK razloge za to med drugim prepoznava v tem, da ni volje in če nisi strokovno podprt, če ti niso na voljo intervizije in supervizije, strokovno otopiš. In velikokrat narediš nekaj samo za to, da se lahko naredi kljukica. Za uporabnika pa je to negativna izkušnja, ki jo je imel s CSD. Tudi teorija (Calitz idr., 2014) izpostavlja, da je zagotavljanje supervizije, intervizije in ostalih oblik strokovne in osebne podpore zaposlenim bistvenega pomena pri preprečevanju nastanka izgorelosti in pri povečanju njihovega zadovoljstva pri delu.

Predstavnik ZPMS je še izpostavil, da so vse dobre izkušnje s CSD odvisne od posameznega strokovnega delavca, koliko se zavzame, ne pa od sistema, ki bi kakovostno obravnavo moral zagotoviti vsem. Tudi predstavnik Zveze Sožitje je poudaril, da reorganizacija ni prinesla novih metod strokovnega dela, prevladuje

monodisciplinarna obravnava, tudi s terenskim delom CSD po reorganizaciji je slabo, pri čemer razloge za to pripisuje pomanjkanju časa strokovnih delavcev.

Več terenskega dela je bil osrednji cilj reorganizacije, povezan tudi z njenim sloganom »Na teren, bliže k ljudem«. Vsi predstavniki nevladnih organizacij so poudarili, da pogrešajo več terenskega dela CSD. Šele takrat namreč lahko spoznajo uporabnika v njegovi resnični perspektivi, v njegovem življenjskem svetu. Predstavnik društva Kralji ulice poudarja, da na CSD po reorganizaciji na teren hodijo manj kot pred njo. Predstavnik DNK je v zvezi s tem še izpostavil, da strokovne delavce spodbujajo, naj hodijo na teren, pa ne le takrat, ko je situacija kritična ali pa ko se že izboljša. Tisto, kar najbolj manjka, tudi z vidika terenskega dela, je spremljanje in kontinuiteta. Pomanjkanja terenskega dela se zavedajo tudi strokovni delavci in vodje, zaposleni na CSD, kot izhaja iz drugih rezultatov evalvacije, temu pa pritrjujejo tudi pred reorganizacijo opravljene analize dela CSD (npr. Dremelj idr., 2013 o učinkih nove socialne zakonodaje na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev).

O delitvi dela na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev na t. i. mesečne pravice, ki jih vodijo na enotah CSD, in t. i. letne pravice, ki jih obravnava Služba ZUPJS, udeleženci ne vedo veliko. Predstavnik DNK je ob tem izpostavil, da je to področje, predvsem ko gre za denarne socialne pomoči, pogosto prva vstopna točka uporabnika v sistem CSD in se za materialno ogroženostjo v ozadju pogosto prepleta še cela paleta drugih težav. Sistem pa ne funkcionira tako, da bi šlo za enotno vstopno točko s celotno obravnavo, ampak gre samo za oddajo vlog in administrativne postopke. Podobno ugotavljata tudi Ilijaš in Podobnik (2018) o obravnavi prosilcev za socialne transfere na Hrvaškem. Po drugi strani je predstavnik društva Kralji ulice poudaril, da vsi, ki oddajajo vloge za denarne socialne pomoči, tudi ne potrebujejo poglobljene obravnave, splošno gledano pa bi se strokovni delavci na tem področju lahko z uporabniki na vsake toliko časa osebno sestali in se z njimi pogovorili.

Predstavnik DNK je kot problematičen izpostavil še vidik informiranja uporabnikov o njihovih pravicah, predvsem ko gre za subvencijo najemnine. Uporabniki od strokovnih delavcev CSD sploh ne morejo dobiti informacij, ali jim ta pravica pripada in v kolikšni višini, niti približno ni mogoče povedati, ali bi bili upravičeni do subvencije. To je jasno šele, ko sklenejo najemno pogodbo in oddajo vlogo na CSD, ne pa tudi pred sklenitvijo najemne pogodbe, saj je postopek izračuna na CSD preveč zapleten. Takšna praksa je v nasprotju s temeljnimi načeli in določbami ZUP (Jerovšek in Kovač, 2019) kot tudi s strokovnimi pristopi in metodami dela v socialnem varstvu (Milošević-Arnold in Poštrak, 2003).

Drugega od treh stebrov reorganizacije je predstavljala uvedba socialne aktivacije. Kot najbolj pozitivno jo je ocenil predstavnik ZPMS, saj je imela za njihovo organizacijo pozitiven učinek. Tudi predstavnik DNK se je strinjal, da je ideja v osnovi dobra, da pa je v praksi več težav, vse poteka preveč avtomatsko in preveč je omejitev. Njihovih

uporabnikov je vključenih malo, mnogi niti niso sposobni dela zaradi objektivnih okoliščin. Predstavnik društva Kralji ulice je po drugi strani izpostavil, da je za brezdomne osebe socialna aktivacija zelo neprimerna in da njihovi uporabniki potrebujejo druge programe vključevanja. Ljudi je treba vključiti in okrepiti, pri tem pa je ključno, da se počutijo varne. Predstavnik društva Šent je izpostavil še programe zaposlitvene rehabilitacije in socialnega vključevanja, v katere se glede na specifične bolj vključujejo njihovi uporabniki, ki sicer težko najdejo delo.

Ravno zaradi specifičnih potreb populacije, s katero delajo, se Zveza Sožitje, po ocenah njenega predstavnika, ni prijavljala na razpise za izvajanje socialne aktivacije. V tem kontekstu Aurich (2011) izpostavlja, da so aktivacijske politike in njihove spremembe v veliki meri pogojene s sistemi socialne države posameznih ureditev, pri čemer v evropskem prostoru pogosto prihaja do divergenc različnih pristopov in metod aktivacije delovno neaktivnih oseb. S kritične perspektive je predstavnik DNK glede socialne aktivacije poudaril, da velja splošno družbeno prepričanje, da ljudje, ki prejemajo denarno socialno pomoč, ne želijo delati in jim zato damo malo denarja, da jih bomo aktivirali. To je napačna perspektiva že v začetku, ukvarjamo pa se z nekaj odstotki ljudi, ki zlorablajo sistem, in ne z veliko večino, ki pomoč dejansko potrebuje. Na enaka tveganja pri izvajanju socialne aktivacije opozarja tudi teorija (npr. Aurich-Beerheide idr., 2015).

Vsi v predhodne raziskave vključeni deležniki so uvedbo informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev prepoznali kot ključen mehanizem na tem področju, ki bo poenostavil postopke uveljavljanja teh pravic za uporabnike. Tudi vsi predstavniki organizacij, ki so sodelovale na fokusni skupini, razen predstavnika Zveze Sožitje, kjer z informativnim izračuni nimajo izkušenj, so se s tem popolnoma strinjali. Podobno ugotavlja tudi teorija na tem področju (Babšek in Kovač, 2021), ki sicer v primerjavi s sorodnim mehanizmom na davčnem področju izpostavlja težave in časovni zamik pri uvedbi informativnega izračuna na področju socialnih pravic.

Udeleženci fokusne skupine so izpostavili, da je dobro, da ni več oddajanja vlog in morebitnih posledic, ko se na to pozabi. Uporabniki so s to rešitvijo zadovoljni, ker v praksi deluje. Nekoliko drugačne so uporabniške izkušnje z upravnimi postopki, ki jih vodijo CSD na splošno. Izvedena analiza statističnih podatkov o upravnih postopkih, ki jih vodijo CSD, namreč kaže, da se število zaostankov in nerešenih zadev v odločanju CSD tekom let zmanjšuje, kljub približno enakemu pripadu zadev. Analiza sodne prakse odločitev v pristojnosti CSD kaže, da je v letih po reorganizaciji prepoznanih manj kršitev predpisov pri odločanju. Predstavnik Zveze Sožitje je v zvezi s tem poudaril, da so njihove izkušnje s tem odvisne od vrste postopkov oziroma pravic, o katerih se odloča. Posebej veliko zaostankov je bilo pri odločanju o pravici do osebne asistencije v letih 2019 in 2020, sedaj pa uporabniki ne poročajo več o zaostankih. Predstavnik DNK je v zvezi s tem izpostavil, da se je čas čakanja res zmanjšal, prej so čakali pol leta, sedaj pa dva meseca, kar je še vedno slabo. Najbolj

kritične so pritožbe, nazadnje so čakali na rešitev devet mesecev, kar je nedopustno (prim. VČP, 2021, ki sicer navaja še daljše roke). Predstavnik ZPMS je poudaril, da se je doseglo to, da se nekateri sploh ne pritožijo, ker prej obupajo. Predstavnik društva Kralji ulice pa je ocenil, da se po reorganizaciji še dlje čaka na odločbe, sploh to velja za subvencije najemnin (prim. Kovač in Jerovšek, 2012).

Kot tisto, kar je za uporabnike v zvezi z reorganizacijo najpomembneje na CSD, je predstavnik ZPMS izpostavil, da je ključno, da imajo strokovni delavci več časa za uporabnike. Enako oceno je podal tudi predstavnik Zveze Sožitje, ki je pri tem poudaril, da so strokovni delavci usposobljeni za delo z ljudmi, za to so tudi študirali, ne pa za vnašanje podatkov v računalnik. Predstavnik DNK je izpostavil časovno, krajevno in strokovno dostopnost. Da četudi uporabnik ne zna povedati, zakaj je prišel na CSD, da bo vseeno dobil potrebno pomoč. Informiranje in svetovanje uporabnikom sta tudi med temeljnimi vidiki upravnega postopka kot mehanizma demokratičnega urejanja interesov med državo in posamezniki (Kovač, 2020; Kovač in Kerševan, 2020). Pogosto se namreč dogaja, da če uporabnik ne bo točno povedal, po kaj prihaja, ne bo dobil pravih informacij. Predstavnik društva Kralji ulice kot ključno ocenjuje to, da mora uporabnik dobiti občutek, da bo na CSD dobil pomoč, večina sedaj CSD ne vidi kot pomoč in tudi sam vlaga veliko truda v to, da uporabnikom dopove, da bo vse v redu, včasih pa ve, da ne bo in jih zato na CSD niti ne pošilja.

V zaključku fokusne skupine so udeleženci z uporabniške perspektive izpostavili nujne spremembe pri delu CSD. Predstavnik DNK je poudaril, da bi se moralo ločiti strokovno in administrativno delo. Pomembno bi bilo, da zaposleni delajo na področjih, do katerih imajo afiniteto, nujno je tudi zagotoviti specialistična znanja za posamezna področja strokovnega dela in pa seveda zagotoviti dovolj zaposlenih, saj so z njihovimi obremenitvami pri delu na koncu soočeni tudi uporabniki (prim. Calitz idr., 2014). Ponazoril je še, da se delo CSD sicer v javnosti nenehno kritizira, ampak če bi bil tudi sam uporabnik, ne ve, če bi se obrnil na njih. Če bi razmišljal o obisku CSD, bi bilo enako, kot da bi razmišljal o obisku upravne enote.

Po drugi strani je predstavnik Zveze Sožitje izpostavil, da ni res, da CSD delajo slabo, vse je odvisno od ljudi, ki tam delajo, nekateri slabo, drugi pa zelo dobro. Predstavnik ZPMS je izpostavil, da ima pri obisku CSD uporabnik pogosto občutek, da ni bil slišan, manjka empatičnosti strokovnih delavcev, zaradi preobremenjenosti le-ti enostavno postavijo zid in okamenijo (prim. Ranchordás, 2021). Predstavnik društva Šent je ponazoril, da njihovi uporabniki razne vloge in obrazce izpolnjujejo pri njih, saj CSD ne dojemajo kot prostor, kjer bodo to pomoč dobili. Predstavnik društva Kralji ulice je z uporabniške perspektive poudaril, da če želimo sploh imeti CSD, morajo biti ti tam za ljudi, saj so CSD prvi mejnik socialne države. V tej smeri bi morala biti tudi reorganizacija, da bi CSD postali podpora uporabnikom, ne pa da izvajajo zgolj nadzor. Trenutno stanje pa je takšno, da uporabniki izpostavljajo, da jih na CSD sploh ne slišijo, jih ne razumejo in jih obsojajo. Pri odpravljanju teh težav sta ključni odpravljanje

preobremenjenosti zaposlenih in njihovo nenehno usposabljanje. Tudi teorija v teh situacijah izpostavlja pomen organizacijskega učenja kot proces individualnega in skupnega razmišljanja in delovanja v organizacijskem kontekstu, ki vključuje kognitivne, socialne, vedenjske in tehnične elemente (Rashman idr., 2009). Kot poudarja Walker (2014), bi organizacijsko učenje moralo biti še posebej dobro udeleženo v socialnovarstvenih organizacijah kot organizacijah, ki temeljijo na strokovnem znanju in poslanstvu, usmerjenem k skupnemu delovanju.

7 PREVERITEV HIPOTEZ

V doktorski disertaciji so bile preverjene tri hipoteze. Prva se je nanašala na določanje najbolj optimalnega modela za izvrševanje javnih pooblastil in ostalih nalog CSD ter možnih smeri njihovega nadaljnjega reformiranja. Druga se je osredotočala na primerjalni vidik in učinke obravnavane reorganizacije slovenskih CSD primerjala z reformami sorodnih tipov oblasti v Avstriji in na Hrvaškem. Tretja hipoteza s podhipotezami pa je obravnavala cilje, ki naj bi jih reorganizacija prinesla posameznim skupinam deležnikov, vključno z uvedbo informativnega izračuna na področju pravic iz javnih sredstev.

7.1 PRIMERNOST MODELOV JAVNEGA UPRAVLJANJA ZA IZVAJANJE PREDPISANIH PRISTOJNOSTI IN NALOG CENTROV ZA SOCIALNO DELO

Prva v doktorski disertaciji preverjena hipoteza se nanaša na določitev najustrežnejšega modela javnega upravljanja za delovanje CSD v slovenskem upravnem sistemu kot temeljnega okvira izvajanja oblastnih nalog, socialnovarstvenih storitev in drugih nalog na področju socialnega varstva v njihovi pristojnosti. Čeprav gre pri modelih javnega upravljanja za teoretske koncepte, pa njihova izhodišča ob upoštevanju značilnosti posameznega upravnega prostora lahko predstavljajo izhodišča za reforme subjektov javnega sektorja, ki v teh sistemih delujejo.

Hipoteza 1: Glede na predpisane pristojnosti in naloge centrov za socialno delo je neo-weberjanski model javnega upravljanja pri izvajanju le-teh bolj primeren kot modela novega javnega managementa in novega oz. dobrega javnega upravljanja.

Javno pooblastilo, ki predstavlja pooblastilo države (ali druge pristojne oblasti) za izvajanje nalog iz države pristojnosti, se v primeru CSD izraža predvsem kot zasledovanje javnega interesa, katerega primarni namen je zagotavljanje varstva ogroženim skupinam prebivalstva (Kovač, 2006). Kot institucije z lastno pravno subjektiviteto, kar jim omogoča neodvisnost in strokovnost, hkrati pa kot nosilci javnega pooblastila CSD zasledujejo javni interes, glede na predpisane naloge in pristojnosti, ki so odraz družbenega konsenza, pa imajo vlogo koordinatorja družbenih podsistemov kot ene temeljnih funkcij države. Z namenom zagotavljanja temeljne socialne varnosti ogroženim skupinam prebivalstva naj bi, kot zbirno izhaja iz rezultatov predmetne raziskave, CSD delovali odprto in osredotočeno na uporabnike in njihove potrebe, pri čemer se ohranja njihova participacija in soodgovornost za izid postopkov. Takšno delovanje CSD sorodnim nosilcem oblasti kot najbolj optimalno v srednjeevropskem prostoru izpostavlja tudi upravna teorija (npr. Bouckaert in Pollitt, 2009; Mazur in Kopycinski, 2018). Kot izhaja iz rezultatov analize sodne prakse in

upravne statistike, ti postopki, ki so pretežno upravnopravne narave, uporabnikom nudijo ustrezno varstvo njihovih pravic in koristi. Da je to mogoče, morajo pri vodenju teh postopkov CSD slediti vnaprej predpisanim in standardiziranim postopkom, s tem pa po vnaprej opredeljenih pogojih enaka dejanska stanja uporabnikov obravnavati enako in različna različno. Upravni postopek kot osnovni procesni mehanizem delovanja CSD, ki nudi varstvo garancij posameznika pred arbitrarnimi posegi države, zasleduje javni interes, tako v smislu varstva posameznika kot udejanjanja širšega konsenza obsega pravic socialne države v tem prostoru, katere redistributivna funkcija je sama po sebi v javnem interesu (prim. Kovač, 2020).

Pravna ureditev države in na njeni podlagi izoblikovan upravni sistem kot odraz demokratične ureditve družbe omogočata pravno varnost in predvidljivost v postopkih pred CSD. Pri tem država sicer ne deluje vseobsegajoče, vendar je še vedno daleč od prožne države tržnih modelov, prav tako zaradi hierarhične ureditve upravnih sistemov srednjeevropskega prostora tudi ni v vlogi le enega od partnerjev v deležniških mrežah, saj njena regulatorna vloga, ki je zaradi javnega interesa v socialnih zadevah nujna, tega ne dopušča. Na temelju tradicionalne avstro-ogrske (u)pravne ureditve, ki ne omogoča vpeljave elementov novega javnega managementa, država delegira posamezne naloge javnim zavodom, pri tem pa je njihovo delo koordinirano in pod nadzorom regulatornih mehanizmov (Randma-Liiv, 2008). Ravno zaradi regulatorne vloge države pri urejanju socialnih razmerij in s tem zagotavljanjem temeljne varnosti ogroženim skupinam prebivalstva modela novega javnega managementa in dobrega ali novega javnega upravljanja nista primerna kot osnovno vodilo dela CSD pri izvrševanju njihovih nalog in pristojnosti (podobno tudi teorija, npr. Rape Žiberna idr., 2020; Tomaževič, 2011). Tudi nekateri z reorganizacijo zasledovani cilji v smislu racionalizacije poslovanja (skupna kadrovska služba, računovodstvo) in digitalizacije (uvedba informativnega izračuna) še vedno delujejo v okvirih pravne in socialne države, po jasno opredeljenih postopkih, ne pa v smislu tržne usmerjenosti k uporabniku.

Na podlagi sinteze rezultatov vseh raziskovalnih metod in ob aksiološko-deontološkem interpretativnem pristopu je bilo ugotovljeno, da je neo-weberjanski model javnega upravljanja za delovanje CSD ustrežnejši kot modela novega javnega managementa in novega oz. dobrega javnega upravljanja. Hipoteza 1 je v raziskavi tako potrjena.

7.2 PRIMERLJIVOST SLOVENSKE REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO Z REFORMAMI V AVSTRIJI IN NA HRVAŠKEM

Druga hipoteza obravnava primerjalni vidik reorganizacije, saj so primerjalne študije sorodnih upravnih sistemov in rezultatov njihovih reform ena temeljnih metod za evalvacijo obstoječe ureditve. Pri tem je bistveno, da primerjalne analize ne zajamejo zgolj primerjav posameznih institutov, pač pa tudi podobnosti in razlike

institucionalnega okolja držav, v katerih le-ti delujejo, saj je njihova učinkovitost v veliki meri pogojena z značilnostmi upravnih sistemov, katerih del so.

Hipoteza 2: Obravnavana reorganizacija slovenskih centrov za socialno delo je z vidika zastavljenih ciljev reformativnih in doseženih rezultatov primerljiva reformam v izbranih evropskih državah, tj. sosednjih Avstriji in Hrvaški.

Rezultati primerjalne analize kažejo, da je z vidika organizacijske strukture slovenska reorganizacija CSD sorodna reorganizaciji hrvaških CSD, ki so se leta 2023 spojili v en javni zavod za celotno državo, s skupnimi službami na sedežu zavoda. Po drugi strani slovenska ureditev ni sorodna z avstrijsko, saj tam socialni uradniki niso organizirani kot javni zavodi in delujejo kot del deželne uprave (Sustavi socialne zaštite v Avstriji in Sloveniji, 2016). Tudi z vidika decentralizacije javnih socialnih služb slovenska reorganizacija ni primerljiva z avstrijskimi reformami, saj so tam reforme, kot izpostavljata Strehl in Hugel (1999), zaradi močne lokalne samouprave izvedene predvsem glede na potrebe lokalnega prebivalstva in ne s ciljem unifikacije storitev po vsej državi. Na Hrvaškem so, podobno kot v Sloveniji, reforme zasnovane s cilji poenotenja storitev in zagotavljanja enakega standarda po vsej državi (prim. Đulabić, 2007; Kekez, 2018). V tem kontekstu so tudi zastavljeni cilji reformativnih med državami različni, v Avstriji se upravne reforme nanašajo predvsem na rezultate in na približanje storitev uporabnikom, kar je odraz vpliva NJM na sicer legalistično upravno ureditev, v slovenskem in hrvaškem prostoru pa gre pri reorganizaciji pretežno za zagotavljanje enotnega standarda storitev prek standardiziranih upravnih postopkov. Tudi ti, kot temeljni mehanizem delovanja pravne in socialne države, v treh primerjanih ureditvah delujejo drugače. V avstrijskem sistemu je zagotovljena široka participacija strank v postopkih s t. i. hibridnimi modeli (po Meyer in Hammerschmid, 2006), katerih osnova so prilagojeni elementi NJM. Tudi v hrvaški ureditvi so zagotovljeni, vsaj deklarativno, mehanizmi participatorne uprave (Trpin v Godec idr., 1993), pri čemer slovenska kodifikacija upravnega postopka zaostaja za obema primerjanima ureditvama (prim. Babšek, 2021; Kovač, 2020).

Čeprav ureditve vseh primerjanih držav temeljijo na skupni tradiciji tradicionalne weberjanske pravne države, pa rezultati raziskave potrjujejo teoretična izhodišča, da Avstrija zaradi svoje močne lokalne in regionalne samouprave sodi v drugo skupino kot Slovenija in Hrvaška, tj. v evropsko – federalno skupino (Rakar in Tičar, 2017), in zato reorganizacija slovenskih CSD ni primerljiva z reformami v avstrijskem upravnem sistemu. Glede na sorodnost upravnih sistemov, tako z organizacijskega, zakonodajnega in institucionalnega kot reformnega vidika, pa gre reorganizacijo slovenskih CSD primerjati z reformami na Hrvaškem, tudi povsem neposredno, saj so se hrvaški CSD, ki so po organiziranosti in pristojnostih skoraj enaki slovenskim, reorganizirali v letu 2023. Raziskava kaže, da je slovenska reorganizacija CSD po vsebini, ciljih in rezultatih reforme primerljiva z reformami na Hrvaškem, ne pa tudi z reformami v Avstriji.

Hipoteza 2 je tako delno potrjena. Potrjena je v delu, ki se nanaša na primerljivost reorganizacije slovenskih CSD z reformami na Hrvaškem, saj gre za sorodne cilje reformatorjev, ki se v obeh državah nanašajo na poenotenje storitev po celotni državi, na zmanjšanje administrativnih bremen za uporabnike in na racionalizacijo poslovanja skupnih služb. Reforme so primerljive tudi z vidika spremembe organizacijske strukture, saj se je v Sloveniji prej 62 samostojnih zavodov spojilo v 16 novih CSD, na Hrvaškem pa prej 82 samostojnih CZSS v enoten zavod za vso državo. Sorodne so tudi težave pri načrtovanju in izvedbi reformnih politik, te v obeh državah izhajajo iz premalo predhodnih analiz, medsektorsko neusklajenih rešitev in premalo strokovno utemeljenih strategij. Hipoteza ni potrjena v delu, ki se nanaša na primerljivost reorganizacije slovenskih CSD z reformami sorodnih organov v Avstriji. Socialni uradi v Avstriji so namreč organizirani kot enotne vstopne točke in niso javni zavodi, pač pa del zveznih oblasti. Močna lokalna samouprava v Avstriji omogoča prilagajanje socialnovarstvenih storitev potrebam lokalnega okolja, reforme avstrijske javne uprave pa bistveno bolj uspešno kot v slovenski in hrvaški ureditvi sledijo načelom NJM, prilagojenim specifikam tega prostora, vključno z merjenjem kakovosti izvajanja storitev. V Avstriji je bistveno bolj kot v Sloveniji zagotovljena tudi participacija javnosti pri oblikovanju reformnih politik na makro ravni.

7.3 OCENA REZULTATOV REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO PO POSAMEZNIH SKUPINAH DELEŽNIKOV

Pri načrtovanju in izvedbi reform je bistveno, da njihovi rezultati naslovijo potrebe vseh relevantnih deležnikov. Hipoteza 3 se s svojimi podhipotezami nanaša na stališča posameznih deležnikov o rezultatih reorganizacije.

Hipoteza 3: Različne skupine deležnikov različno ocenjujejo rezultate obravnavane reorganizacije centrov za socialno delo.

Rezultati raziskave kažejo, da resorno ministrstvo kot predstavnik države reorganizacijo ocenjuje kot pretežno uspešno oziroma njeno spremembo organizacijske strukture vidi kot osnovo za nadaljnjo vsebinsko reorganizacijo, katere izhodišče je CSD zagotoviti dodatne zaposlitve strokovnih delavcev. Glede na to, da med vsemi deležniki obravnavane reforme MDDSZ edini deluje na institucionalni ravni načrtovanja reformnih politik, je to pričakovano (prim. Bäck idr., 2022). Zaposleni rezultate reorganizacije ocenjujejo bistveno slabše, kar potrjujejo empirični podatki ocen doseganja zastavljenih ciljev na Likertovi lestvici. Pri tem tisti zaposleni, ki predstavljajo management CSD (direktorji in pomočniki direktorjev), doseganje ciljev reorganizacije ocenjujejo bolje kot strokovni delavci, pri čemer obstajajo statistično značilne razlike med njihovimi stališči, kar potrjuje tudi vrednosti opravljenega Mann-Whitney testa (MW U test). Rezultati tako potrjujejo izhodišča teorije (Boon in Wynen, 2022), da se dojemanje rezultatov reform v organizaciji razlikujejo glede na položaj zaposlenih v organizacijski hierarhiji, pri čemer rezultati analiz kažejo, da zaposleni na

višjih organizacijskih ravneh bolje ocenjujejo rezultate reform. Rezultati fokusne skupine kažejo, da se za uporabnike storitve CSD po reorganizaciji v primerjavi s stanjem prej v bistvenem niso spremenile. Na podlagi rezultatov raziskave se tako hipoteza 3 potrdi.

Podhipoteza 3.1: Za resorno ministrstvo kot predstavnika države je najpomembneje, da centri za socialno delo po reorganizaciji delujejo bolj poenoteno kot pred njo.

Oba intervjuvana direktorja direktorats na MDDSZ sta poudarila, da je bila neenotna praksa CSD glavno izhodišče za njihovo reorganizacijo (prim. Gatarić, 2021 za Hrvaško). Poenotenje dela CSD naj bi se po mnenju resornega ministrstva doseglo z oblikovanjem mobilnih timov strokovnih delavcev s specialističnimi znanji (npr. pravniki s PDI, psihologi specialisti), saj je bilo sploh na manjših CSD pred reorganizacijo težko dobiti ustrezno usposobljen kader za delo v najtežjih, tudi medijsko in politično izpostavljenih primerih (npr. t. i. Koroški dečki). Tudi med javno deklariranimi cilji reorganizacije je ministrstvo poudarjalo poenotenje prakse po Sloveniji kot enega ključnih ciljev (MDDSZ, 2018). Enotnost ministrstva v teh prizadevanjih ne potrjuje stališč teorije (Alexiadou, 2015), da so posamezni predstavniki ministrstev (ministri in visoki funkcionarji) pri oblikovanju socialnih politik pogosto avtonomni in odstopajo od ustaljenih strankarsko pogojenih teoretičnih okvirjev vlad, katerih del so. Direktor direktorata za socialne zadeve po izvedeni reorganizaciji ocenjuje, da se praksa posameznih zavodov enoti prek skupnih timov na različnih ravneh, ki se jih udeležujejo strokovni delavci. Pa tudi za MDDSZ kot predstavnika države je sodelovanje s sedaj 16 CSD veliko lažje kot prej z 62, tudi z vidika poenotenja njihovega delovanja. Na podlagi rezultatov raziskave je podhipoteza 3.1 tako potrjena.

Podhipoteza 3.2: Za management na centrih za socialno delo je najpomembneje, da lahko strokovnim (so)delavcem po reorganizaciji zagotavlja pogoje dela, ki jim omogočajo več časa za neposredno delo z uporabniki.

Management CSD zaradi svojega položaja v hierarhiji javnega upravljanja, ki se približuje ravni institucionalnega upravljanja, ki jo izvaja MDDSZ, v splošnem rezultate izvedene reorganizacije ocenjuje bolje kot strokovni delavci (podobno tudi v teoriji, npr. Boon in Wynen, 2022). Kot ključne izzive, ki naj bi jih reorganizacija naslovila, izpostavljajo poenotenje dela CSD, strokovni razvoj, dostopnost za uporabnike in razbremenitev administrativnega dela (prim. Colnar, 2020). Glede na ugotovitve, da se management zaveda vizije in poslanstva novoustanovljenih CSD, ki se osredotočata na potrebe uporabnikov, se tudi zagotavljanje takšnih pogojev dela, ki strokovne (so)delavce v čim večji meri razbremenijo administrativnih opravil, nanaša na to, da se s tem zaposlenim zagotovi dovolj časa za delo z uporabniki. Tudi rezultati, ki kažejo na to, da se management zaveda, da uvedba sistema Krpan strokovnih delavcev ni razbremenila administrativnih opravil (prim. Salovaara in Ylönen, 2022) in da bi k temu lahko prispevala uvedba informativnega izračuna socialnih pravic, pomenijo, da je za

management zelo pomembno, da lahko zaposlenim omogoča takšne pogoje dela, ki jim bodo omogočili kar največ časa za neposredno delo z uporabniki. Pri tem je, kot izpostavljata Klemsdal in Kjekshus (2021), ključen proces vzpostavljanja zaupanja med zaposlenimi na višjih in nižjih organizacijskih ravneh, saj je to ključen pogoj za uspešnost reform. Tudi teorija ravnanja s spremembami kot ključne deležnike, ki lahko največ prispevajo k uspešnosti reform na ravni organizacij, izpostavlja management (Schmidt idr., 2017). Vendar, kot izhaja iz rezultatov evalvacije, je managementu to, da lahko zaposlenim po reorganizaciji omogoči več časa za neposredno delo z uporabniki, le eno od pričakovanj, ki naj bi jih reorganizacija izpolnila. Prav tako je direktorjem CSD in njihovim pomočnikom po reorganizaciji pomembno, da se strokovno delo med različnimi CSD poenoti, da se uredi poslovanje CSD (z enotno kadrovsko službo in računovodstvom), da se razvijajo nove metode strokovnega dela in da se vzpostavijo mobilni strokovni timi različnih profilov s specialističnimi znanji.

Podhipoteza 3.2 je tako delno potrjena. Potrjena je v delu, ki se nanaša na zavedanje managementa o pomembnosti zagotavljanja takšnih pogojev za delo zaposlenim, ki jim bodo omogočali čim več časa za neposredno delo z ljudmi. Ni pa podhipoteza potrjena v delu, ki se nanaša na to, da gre za najpomembnejši vidik dela managementa po reorganizaciji na CSD. Nedvomno je zanje to pomembno, so jim pa poleg tega pomembni tudi drugi vidiki, kot so poenotenje prakse, zmanjšanje administrativnih bremen, odpiranje uporabnikom idr., zato ni mogoče govoriti o izključno enem najpomembnejšem vidiku reorganizacije za management na CSD.

Podhipoteza 3.3: Za strokovne (so)delavce je najpomembneje, da imajo po reorganizaciji več časa za strokovno obravnavo uporabnikov kot pred njo.

Že iz slogana reorganizacije »Na teren, bliže k ljudem« izhaja, da je bilo več časa za terensko delo, ki ga opravljajo strokovni (so)delavci, eden ključnih ciljev te reforme. Rezultati empiričnega dela raziskave kažejo, da največje nezadovoljstvo strokovnih (so)delavcev z reorganizacijo izvira iz neuresničenih ciljev omogočanja več časa za neposredno delo z uporabniki in zmanjšanja administrativnih opravil. Kot izpostavljajo Calitz idr. (2014), zaposleni v socialnem varstvu zaradi predanosti uporabnikom pogosto zapadejo v izgorelost, saj delajo preko svojih zmožnosti glede na slabe pogoje dela. Tudi iz opravljenih intervjujev izhaja, da je kadrovski primanjkljaj ključna težava, ki zaposlenim onemogoča strokovno delo z uporabniki. V tem smislu tudi vidijo razvoj informativnega izračuna socialnih pravic, ki naj bi poleg zmanjšanja administrativnega bremena za uporabnike tudi strokovnim delavcem omogočil več časa in možnosti za strokovno delo z ljudmi (to pri informativnem izračunu dohodnine potrjujejo tudi analize, npr. Klun, 2009; Kovač, 2012). Podhipoteza 3.3 je tako potrjena.

Podhipoteza 3.4: Za uporabnike je najpomembneje, da imajo strokovni (so)delavci po reorganizaciji več časa za delo z njimi.

Uporabniki storitev in stranke v upravnih postopkih pred CSD so osebe v osebni, socialni ali materialni stiski, zato je bistveno, da jih strokovni delavci pri obravnavi poslušajo, slišijo in razumejo. Kot izhaja iz rezultatov opravljene fokusne skupine, je za uporabnike najpomembneje, da si strokovni delavci zanje vzamejo čas, da se zagotovi terensko delo, da pridobijo vse potrebne informacije. Gre za dostopnost v najširšem smislu, ki bi jo naj CSD ko osrednje institucije v socialnem varstvu pri izvrševanju ustavnih načel pravne in socialne države tudi zagotavljale (Cañizares-Espada idr., 2021; Stanley idr., 2015). Za vse to pa so potrebni čas, podpora in strokovna avtonomija zaposlenih. Ravno preobremenjenost in kadrovski primanjkljaj sta bila v fokusni skupini identificirana kot ključni težavi, ki onemogočata zagotoviti več časa za neposredno delo z ljudmi, kar prispeva k nezadovoljstvu uporabnikov z delom CSD (podobno tudi teorija, npr. Calitz idr., 2014). Podhipoteza 3.4 je tako z rezultati fokusne skupine, opravljene s predstavniki nevladnih organizacij kot zastopniki uporabniških izkušenj, potrjena.

Podhipoteza 3.5: Vsi deležniki ocenjujejo načrtovani informativni izračun za prejemke v pristojnosti CSD (npr. denarne socialne pomoči ali otroški dodatki) kot ključen mehanizem poenostavitve uveljavljanja teh pravic.

Informativni izračun uveljavljanja pravic iz javnih sredstev je, poleg spremembe organizacijske strukture in uvedbe socialne aktivacije dolgotrajno brezposelnih prejemnikov denarne socialne pomoči, predstavljal enega od osrednjih stebrov reorganizacije. Kot izhaja iz opravljenih anket, večina zaposlenih na CSD pri njegovi uvedbi prepozna pomemben mehanizem, ki bo prispeval k poenostavitvi teh postopkov za uporabnike (tako tudi teorija, npr. Babšek in Kovač, 2021). Tem ugotovitvam pritrjujejo tudi podatki, izhajajoči iz opravljenih intervjujev z deležniki na različnih ravneh, od predstavnikov resornega ministrstva, direktorjev in njihovih pomočnikov do strokovnih (so)delavcev na CSD. Tudi iz rezultatov fokusne skupine je mogoče razbrati, da uvedba informativnega izračuna predstavlja rešitev, ki olajša postopke za uporabnike, predvsem zaradi opustitve oddajanja vlog in avtomatskega podaljševanja pravic. Z uporabniške perspektive gre za vidik reorganizacije, ki v praksi deluje in prinaša rezultate. Opravljena analiza sodne prakse in upravna statistika postopkov, ki jih vodijo CSD, prav tako potrjujeta vlogo informativnega izračuna socialnih pravic kot ključnega mehanizma za poenostavitev postopka uveljavljanja teh pravic.

Ne glede na vse navedeno pa predvsem raziskave, opravljene med deležniki, zaposlenimi na CSD, tako z anketiranjem kot tudi pri intervjuvanju, opozarjajo na tveganja in težave pri uvedbi informativnega izračuna. Čeprav je bila uvedba informativnega izračuna predvidena za leto 2019, le-ta še vse do danes ni v celoti vpeljan. Zaposleni opozarjajo tudi na njegove pomanjkljivosti, kot so veliko število napak in posledično ročno pregledovanje izdanih informativnih izračunov, pri nekaterih pravicah, kot so denimo države štipendije, pa je popolna avtomatizacija praktično

nemogoča. Prav tako se pojavlja podvajanje vloženih vlog in pravic, podaljšanih po uradni dolžnosti, popolnoma prilagojen ni niti informacijski sistem za izdajo informativnih izračunov. Na težave z informacijskim sistemom ISCS, ki naj bi bil zgolj v podporni funkciji CSD pri odločanju v upravnih postopkih, opozarjajo različni avtorji (Kogovšek Šalamon, 2019; Krivic, 2021; VČP, 2021). Na nedoslednosti pri uvedbi informativnega izračuna opozarja tudi sistemska napaka pri pridobivanju podatkov o dohodkih upravičencev od pristojnega davčnega organa, ko je informacijski sistem med obdavčljive dohodke, ki so vplivali na višino pravic, prišteval tudi t. i. covid dodatke, čeprav je bilo to v nasprotju z zakonodajo. Da bi lahko uvajanje informativnega izračuna potekalo tudi bolj uspešno in z manj časovnimi zamiki, potrjuje primer informativnega izračuna dohodnine na davčnem področju, ki še danes, ne le zaradi predizpolnjenosti davčne napovedi, pač pa tudi zaradi neposredne izvršljivosti informativnega izračuna brez ugovora, Slovenijo umešča med vodilne države na tem področju v svetovnem merilu (Klun, 2009; Kovač, 2012). Prenos mehanizma iz davčnega na socialno področje bi bil mogoč ob uporabi teoretskega koncepta t. i. pravnega presadka (po Husa, 2018; Valderrama, 2004), ko se institut z enega pravnega področja prenese na drugo, ta prenos pa je zgodovinsko, kulturološko in politično pogojen.

Podhipoteza 3.5 je glede na rezultate opravljene raziskave delno potrjena. Potrjena je v delu, ki se nanaša na inovativnost mehanizma, ta ob avtomatizaciji in poenostavitvah zagotavlja ustrezno raven varstva pravic strank v postopkih, pravilno in pošteno odmero javnih sredstev, pri čemer ob zasledovanju načela pravne države zagotavlja redistributivno funkcijo socialne države. Vendar se rezultati uvedbe informativnega izračuna odražajo predvsem v poenostavitvah uveljavljanja teh pravic za stranke v postopkih, ne pa tudi za zaposlene, ki te postopke vodijo. V tem delu podhipoteza ni potrjena, saj izdani informativni izračuni zahtevajo veliko naknadnega preverjanja in ročnega popravljanja podatkov v informacijskem sistemu. K temu prispevajo tudi vse sistemske ovire pri uveljaviti mehanizma, od njegove poznejše uveljavitve, kot je bilo sprva predvideno, do vseh sistemskih težav pri upoštevanju dohodkov pri odmeri pravic.

8 RAZPRAVA

Upravne reforme predstavljajo enega temeljnih predmetov preučevanja upravne znanosti in so hkrati ključni izziv prakse sodobnih javnih uprav. Reform so najpogostejše deležni tisti deli javne uprave, ki delajo neposredno z uporabniki, saj so v primerjavi z ostalimi strukturami bolj izpostavljeni pričakovanjem in pritisku okolice, izhajajoč iz potreb uporabnikov (Koprić idr. 2016, str. 345). To velja tudi za slovenske CSD, o katerih reorganizaciji se je govorilo že desetletje pred njeno izvedbo leta 2018. Vsi deležniki te reforme se glede na rezultate raziskave strinjajo, da je bila reorganizacija potrebna, četudi niso enotni glede postavljenih ciljev in načina njene izvedbe v vseh fazah reformnega procesa.

8.1 PRIMERNOST POSAMEZNIH MODELOV JAVNEGA UPRAVLJANJA ZA IZVAJANJE NALOG IN PRISTOJNOSTI CENTROV ZA SOCIALNO DELO

Teorija upravne reforme glede na njihove razlikovalne znake kategorizira v modele javnega upravljanja, pri čemer upravnih reform vendarle ne gre popolnoma enačiti s temi modeli. Modeli so teoretski koncepti, ki omogočajo razumevanje kompleksnosti upravnih reform in napovedujejo možne smeri nadaljnjega razvoja reformiranega področja, pri tem pa gre za uporabo le več ali manj elementov posameznega modela in ne njegove celote. Pri uporabi modelov v praksi na primeru reorganizacije se za delo CSD glede na njihove pristojnosti in naloge kot najustreznejši izkazuje neo-weberjanski model, ki predstavlja temeljni okvir udejanjanja ustavnih načel pravne in socialne države v slovenski upravni ureditvi na področju socialnega varstva. Kot izpostavljata Mazur in Kopycinski (2018), CSD kot tipični predstavniki tradicionalne neo-weberjanske države zasledujejo cilje reševanja temeljnih družbenih problemov, izhajajočih iz procesov internacionalizacije, tehnoloških in demografskih sprememb ter negativnih posledic globalizacije, ustvarjajo institucionalno okolje, ki spodbuja doseganje najpomembnejših družbenih ciljev, in zasledujejo takšne javne politike, ki nudijo odgovore na temeljne potrebe družbe. To pa je mogoče le v aktivni, inteligentni in močni državi, ki vedno znova razmišlja o svojih dolžnostih do državljanov (Fodor, 2009).

Varstvo javnega interesa kot ključni vidik neo-weberjanske države CSD zasledujejo pri izvrševanju pristojnosti pretežno v obliki upravnih postopkov, ki so standardizirani in potekajo po vnaprej določenih pravilih ter skupaj z uravnavanjem družbenih procesov z ostalimi deležniki ustvarjajo hierarhijo, tako v organizacijskem in vsebinskem kot v procesnem vidiku. Pa vendar tudi v tem kontekstu CSD delujejo kot predstavniki spreminjajoče se države, ki se odpira navzven, k uporabniku, in prej kot vseobsegajoče deluje regulatorno in koordinacijsko, pri čemer državo in v tem primeru resorno

ministrstvo prepoznavajo kot središče politične moči in oblasti (Pierre, 2000). To je mogoče zaključiti iz rezultatov analize sodne prakse v zvezi z odločitvami CSD, ki se po reorganizaciji v primerjavi s stanjem prej bolj osredotoča na najzahtevnejša pravna vprašanja v smislu teleološke razlage pravnih pravil glede na individualno situacijo uporabnika kot pa na razlago najenostavnejših pravil v socialnih postopkih. Tudi iz analize upravne statistike izhaja, da se kljub enakomernemu pripadu zahtev, o katerih odločajo CSD, tekom let zmanjšuje število zaostankov in nerešenih zadev, manjši je tudi delež zadev, rešenih po preteku zakonitega roka. Položaj uporabnikov kot strank v postopkih pred CSD je tako po reorganizaciji z vidika uresničevanja načel pravne in socialne države boljši kot pred njo. Če se pri odločanju na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev zaposleni osredotočajo predvsem na količino opravljenega dela in hitrost reševanja zadev, pa vendarle ocenjujejo, da se je v primerjavi s stanjem pred reorganizacijo izboljšalo zasledovanje načel odgovornosti in transparentnosti, kar prav tako dokazuje odpiranje CSD navzven, k uporabnikom, v kontekstu sledenja idealu dobrega upravljanja.

Če je na podlagi raziskave neo-weberjanski model javnega upravljanja najprimernejši za delovanje CSD, po drugi strani model NJM kot celota predstavlja najmanj primeren pristop pri izvajanju nalog in pristojnosti CSD. Kot izpostavlja Fodor (2009), tržna logika, na kateri ta model temelji, ni sposobna zagotoviti pogojev blaginje, solidarnosti, pravičnosti in sodelovanja za vse, kar naj bi bile temeljne vrednote in nasploh poslanstvo CSD. Po drugi strani pa Peters in Pierre (2007) ugotavljata, da uvajanje tržnih zakonitosti v javno upravo poveča legitimnost njenih odločitev zaradi njene usmerjenosti na uporabnike, katerim je najbolj pomembno, da so storitve opravljene in to na karseda human način, kar je prav tako odraz javnega interesa, ekonomska učinkovitost pa pri tem ni primarnega pomena. Ne glede na navedena različna teoretična izhodišča pa je ravno usmerjenost na uporabnike, predvsem v smislu digitalizacije javne uprave in poenostavitve regulacije manj zahtevnih razmerij med državo in strankami v postopkih, tisto izhodišče NJM, ki pride v poštev tudi pri delovanju CSD, kar potrjujejo tudi rezultati raziskave. Navedena izhodišča tudi niso v nasprotju z ostalimi načeli dobrega upravljanja in modeli tradicionalne, vendar modernizirajoče se javne uprave.

Takrat, ko CSD ne delujejo oblastno, torej ne odločajo o pravicah in obveznostih strank v postopkih, se kot primeren model za izvajanje nalog CSD kaže tudi model novega ali dobrega javnega upravljanja. To je pričakovano tudi z veljavno zakonodajo in doktrino socialnovarstvene dejavnosti v teh postopkih, npr. pri izvajanju socialnovarstvenih storitev (prva socialna pomoč, osebna pomoč, pomoč družini idr.), ko CSD nastopa v vlogi sodelavca in mediatorja, od uporabnikov, vključenih v te obravnave, pa se pričakuje aktivna vloga, participacija in enakovredna udeležba, ki ima za rezultat prevzemanje odgovornosti za lastna dejanja. Vendar tudi v tem kontekstu, kot izpostavljata Sørensen in Torfing (2016), zaradi varstva javnega

interesa, ki se odraža predvsem v zaščiti ranljivih skupin prebivalstva, interakcija med deležniki v tem modelu ne poteka v institucionalnem vakuumu, pač pa znotraj institucionalnega okvirja, ki ima: (i) regulatorni vidik in kot tak določa pravila, vloge, postopke; (ii) normativni vidik, ki določa norme, vrednote in standarde; (iii) kognitivni vidik, ki ustvarja kode, koncepte in znanje, ter (iv) imaginarni vidik s skupno identiteto in ideologijo. Zato zaradi regulatorne vloge države, ki je demokratični odraz družbenega konsenza, v primeru tovrstnega delovanja CSD država subjektom, ki so sicer medsebojno odvisni, jasno določa vloge z vnaprej opredeljenimi pravicami in obveznostmi.

8.2 USTREZNOST ZASTAVLJENIH CILJEV IN DOSEŽENIH REZULTATOV REORGANIZACIJE CENTROV ZA SOCIALNO DELO S PRIMERJALNEGA VIDIKA

Vrednote družbenega okolja, katerega del so reforme javne uprave, določajo javni interes in s tem tudi funkcije javne uprave, ki naj jih le-ta zagotavlja državljanom, vključno z modernizacijo posameznih področij in evalvacijo opravljenih reform (Koprić, 2011). To je tudi glavna ugotovitev, ki izhaja iz primerjalne analize slovenske reorganizacije CSD s sorodnimi reformami upravnih sistemov v Avstriji in na Hrvaškem.

Avstrijska javna uprava, ki se je zgodovinsko razvijala v podobni smeri kot slovenska, je kljub tradicionalni formalistični ureditvi pravne države uspela v svoj sistem sprejeti določena načela NJM, ki ji zagotavljajo hitrejši razvoj, večjo prožnost z vidika prilagajanja na potrebe lokalnega prebivalstva in večjo usmerjenost na uporabnike storitev. Avstrijski, močno lokaliziran sistem ureditve socialne varnosti in reform upravnega sistema posledično tvori specifične modele upravljanja tudi na lokalni ravni (Altreiter in Leibetseder, 2015). Kljub nekaterim pomanjkljivostim, ki jih takšna ureditev prinaša, pa vendarle gre za upravno delovanje, ki je blizu uporabnikom in prilagojeno na potrebe lokalne skupnosti. Hasenfeld (2010) je takšno fragmentacijo ureditev poimenoval »ideologije prakse«, saj so posamezni pristopi na lokalni ravni oblikovani iz moralnih predpostavk in splošnih vrednot in kot taki vplivajo na način obravnave državljanov in uporabo političnih orodij v lokalnem okolju. Zaradi drugačne ureditve avstrijski sistem s slovenskim, ki temelji na centralizaciji in močnejši državni upravi v primerjavi z lokalno samoupravo (Pevcin in Rakar, 2015), neposredno ni primerljiv, vendar kljub temu daje zglede reformne naravnosti javne uprave in vpeljave sicer kulturno prilagojenih mehanizmov iz drugih, sodobnejših ureditev.

Sistem javne uprave in njenih reform na Hrvaškem je neposredno primerljiv s slovenskim, vključno z vsemi težavami, s katerimi se srečuje. Tudi na Hrvaškem reforme potekajo večinoma od zgoraj navzdol, vodijo pa se po političnih in ne strokovnih izhodiščih (Koprić, 2019). Izvedba reform je zato slabo načrtovana, spremljana in evalvirana, sodelovanje med različnimi deli javne uprave je nezadostno

in nepregledno (Đulabić, 2013). V tem kontekstu gre tudi neposredno primerjati slovensko reorganizacijo in reorganizacijo hrvaških CSD, v okviru katere se je 82 doslej samostojnih javnih zavodov januarja 2023 spojilo v en javni zavod, ki s svojimi podružnicami pokriva celotno območje države. Tako kot v slovenskem primeru je tudi v hrvaškem glavni cilj poenotiti delo CSD po državi, združevanje skupnih služb, vse navedeno pa pod vplivom odmevnih medijskih primerov, ki od odločevalcev zahtevajo spremembo sistema, ki naj bi se približal uporabnikom. Reformi na Hrvaškem nasprotujejo vsa strokovna združenja, predstavniki Pravne fakultete v Zagrebu pa ob tem izpostavljajo, da reorganizacija, ki je »vsiljena« s strani ministrstva, ne bo pripomogla k učinkovitejši organizaciji in delovanju sistema. Nova ureditev uvaja hipercentralizacijo, čeprav je že sedanjí sistem zelo centraliziran, s tem pa je lokalnim in regionalnim oblastem odvzeta možnost vplivanja na sistem socialnega varstva, čeprav so ga dolžni v določeni meri tudi financirati. To pa ni v skladu s hrvaško ustavo v delu, ki se nanaša na lokalno samoupravo, saj naj bi samoupravne lokalne skupnosti zadovoljevale potrebe državljanov, predvsem na področju socialnega varstva (Gatarić, 2021).

Primerjalna analiza reorganizacije CSD je izpostavila nekatere strukturne probleme slovenske javne uprave, od neustreznega strateškega načrtovanja javnih politik, slabega medsektorskega sodelovanja različnih delov državne uprave, do pomanjkanja analiz in evalvacij, vse navedeno pa se odraža v političnem diskurzu odločevalcev, ki ne ustreza dejanskemu stanju. Z drugimi besedami, prihaja do neskladja med institucionalno in instrumentalno ravno javnega upravljanja, saj država ne uporablja prilagodljivih sistemov upravljanja, kar je prej človeški, kot tehnični ali institucionalni problem (Pečarič, 2018).

Kovač idr. (2016b, str. 142) sicer ugotavljajo, da slovenska javna uprava najuspešneje zasleduje načela zakonitosti, enakosti in pravnega varstva. To izhaja tudi iz opravljene evalvacije reorganizacije CSD, saj tako analiza podatkov upravne statistike kot tudi sodne prakse kažeta na večjo pravilnost in pravočasnost odločitev in s tem tudi boljše pravno varstvo posameznikov v postopkih pred CSD po reorganizaciji v primerjavi s stanjem pred njo. Vendar, glede na to, da so bili organizacijski in na uporabnike usmerjeni vidiki v ospredju reforme, vsebinski vidiki pa so izostali, načela dobrega upravljanja niso bila zasledovana in cilji, usmerjeni na uporabnike, z reorganizacijo niso bili uresničeni. V tem pogledu so težave slovenskih reformnih procesov zelo sorodne tistim na Hrvaškem in odražajo zapuščino nekdanje socialistične ureditve (Kuhlmann in Wollmann, 2019). Po vzoru dobrih praks avstrijske ureditve bi zato tudi v slovenskem prostoru, skladno z obstoječim vrednotnim sistemom in upravno tradicijo, moral biti trajnosten in participativen ter sistemsko celovit pristop osnovna usmeritev delovanja CSD in slovenske javne uprave nasploh (Kovač idr., 2016b).

8.3 POENOTENJE DELOVANJA CENTROV ZA SOCIALNO DELO V ODNOSU DO RESORNEGA MINISTRSTVA

Delo javnih zavodov, med njimi tudi CSD, je zahtevno, saj poslujejo v okolju, ki je politično determinirano in pod nadzorom vsakokratne vlade, prav tako pa so z vidika zasledovanja javnega interesa za svoje delo odgovorni tudi strokovni in splošni javnosti (Hartley in Skelcher, 2008). Eden najpomembnejših deležnikov CSD je tako MDDSZ, ki na njihovo delo ne vpliva le z zagotavljanjem kadrovskih, finančnih in sistemskih pogojev, pač pa tudi s predlogi zakonodaje, ki jih kot predstavnik vlade predlaga v sprejem državnemu zboru, in z različnimi strateškimi dokumenti, ki predstavljajo usmeritve delovanja CSD v bodoče. Kot izhaja iz rezultatov raziskave, komunikacija MDDSZ s CSD poteka večinoma enostransko in s pomanjkljivim zavedanjem dejanskih potreb CSD in njihovih uporabnikov, kar izvira iz ne vključevanja CSD v odločevalske procese, nepoznavanja dejanskega stanja na terenu ter neopravljenih analiz in evalvacij dosedanjega dela. In to je tudi ključni razlog za nezadostne rezultate reorganizacije CSD in nezadovoljstvo z njenimi izidi, predvsem med zaposlenimi na CSD. Ravno razvoj tistih storitev javnega sektorja, ki se nanašajo na neposredno delo z ljudmi, zahteva tesno sodelovanje med vsemi udeleženi deležniki, da se identificirajo možni konflikti ter vidiki in pričakovanja vseh udeleženi. Po Brysonu (2004) bi tako v primeru reorganizacije za optimalne rezultate reforme MDDSZ in CSD morala delovati v »zmagovalni koaliciji«.

Eden glavnih razlogov za izvedbo reorganizacije je bila neenotna praksa prejšnjih CSD in nezadostno strokovno znanje, sploh v zahtevnejših in tudi javno in politično izpostavljenih primerih. Zato je logično, kot izhaja tudi iz rezultatov raziskave, da je MDDSZ želel poenotiti prakso CSD po državi, vpeljati nove metode strokovnega dela in na vsakem CSD zagotoviti mobilni tim strokovnjakov s specialističnimi znanji, ki bodo kos najzahtevnejšim primerom. V tem smislu so CSD, ki povezujejo in koordinirajo delovanje različnih podsistemov družbe, odgovorni, da kljub spreminjajočim se razmeram nudijo standardizirane in za državljane vnaprej predvidljive storitve. Delovati morajo kot nepristranski posredniki pri reševanju družbenih problemov (Jin idr., 2015). To izhaja tudi iz interakcij z MDDSZ, ki si na različne načine (z okrožnicami, navodili, Aktivni) prizadeva vzpostaviti enotno prakso med posameznimi CSD in mu z reorganizacijo do določene mere to tudi uspeva. Vendar je po drugi strani za skrbjo za bolj poenoteno delo in lažje sodelovanje v odnosu do MDDSZ prepoznati tudi težnjo po večjem in lažjem nadzoru CSD, ki jih je po reorganizaciji bistveno manj. Primerjalno je to prepoznati tudi v primeru reorganizacije hrvaških CSD, kar izhaja iz rezultatov raziskave.

Kot izpostavlja Rochet (2007) imajo organizacije javnega sektorja v vsaki državi pomembno vlogo in prispevajo k družbenim spremembam. Tako potencial konstruktivnega sodelovanja med CSD in MDDSZ kot ključnima deležnikoma na

področju socialnega varstva omogoča vzpostavitev takšnega sodelovanja med ravno izvrševanja in ravno oblikovanja javnih politik, ki bo omogočal oblikovanje rešitev od spodaj navzgor, iz realne socialne prakse. Tako se je mogoče na državni ravni na potrebe in zahteve različnih deležnikov odzvati z oblikovanjem prožnih politik in ukrepov, ki spodbujajo nenehno učenje in spremembe organizacijskih rutin na nižjih ravneh na podlagi pridobljenih izkušenj (Maden, 2012; Pečarič, 2019).

CSD kot nosilci javnih pooblastil izvajajo s strani države nanje prenesene naloge, in sicer zaradi bolj strokovne, hitrejše, apolitične in nasploh bolj celostne obravnave uporabnikov. V zasledovanju javnega interesa tudi blažijo posledice družbenih neenakosti, uravnavajo različne interese družbenih skupin in skrbijo za družbeni mir (Moore, 1995). Kot izvrševalci javnih politik za svoje delo potrebujejo ustrezne pogoje, da pa jim le-te resorno ministrstvo lahko zagotovi, mora tudi samo zasledovati načela pravne in socialne države ter delovati kot dobra uprava. Tako analiza pritožbenih postopkov v pristojnosti MDDSZ kot tudi opozorila VČP (2021) kažejo, da v praksi temu ni vedno tako. To se odraža tudi v zagotavljanju institucionalne podpore za delovanje CSD. Kot izpostavlja Fodor (2009), je krepitev države, v tem primeru MDDSZ, nujna za zagotavljanje pogojev za dobro upravljanje na vseh ravneh. To izhaja tudi iz ugotovitev Iniciativne skupine udeleženk in udeležencev skupščine o reorganizaciji CSD (e-sporočilo Iniciative, poslano CSD 18. 8. 2022), ki kot enega ključnih razlogov za to, da reorganizacija ni prinesla izboljšanja delovanja CSD, vidi v neusklajenosti institucionalne in instrumentalne ravni javnega upravljanja pri delu CSD. V tem kontekstu Iniciativa izpostavlja, da bi za izboljšanje dela CSD pristojno ministrstvo moralo z njimi izboljšati komunikacijo ter v načrtovanje in izvedbo reform vključiti tudi strokovne delavce CSD. Posamezne ravni vodenja so potrebne izboljšav tudi znotraj samih CSD, kar vključuje tudi boljšo komunikacijo, prenos informacij in boljši stik vodstva CSD tako s strokovnimi delavci kot tudi z neposrednim delom v praksi. Poleg povečanja števila zaposlenih bi jim bilo treba zagotoviti tudi kontinuirano izobraževanje in usposabljanje, supervizijo in intervizijo kot pomoč strokovnemu delu in zagotavljanju njihove strokovne avtonomije.

8.4 DELO MANAGEMENTA IN STROKOVNIH (SO)DELAVCEV NA CENTRIH ZA SOCIALNO DELO PO IZVEDENI REORGANIZACIJI

Tako kot se neprestano spreminja sama dejavnost socialnega varstva, se tudi zaposleni na CSD zavedajo potrebnosti sprememb pri delovanju CSD. Zaposleni so naklonjeni spremembam in reorganizacijo prepoznavajo kot potrebno, le način, na katerega je bila izvedena, vključno z vsemi fazami in načrtovanimi rezultati, ni bil ustrezen. Rezultati raziskave tako nasprotujejo ugotovitvam Elliota (2020), da organizacije javnega sektorja niso naklonjene spremembam oz. se jim celo upirajo.

Če zaposleni izvedeno reorganizacijo ocenjujejo kot potrebno in je z združevanjem prej samostojnih CSD do določene mere prispevala k poenotenju prakse med

različnimi CSD, predvsem pa njihovimi enotami, po drugi strani ni prinesla novih metod strokovnega dela, predvsem pa strokovnih delavcev ni razbremenila administrativnih opravil in ni omogočila več časa za terensko delo. V proces reorganizacije so bili večinoma vključeni nekdanji direktorji CSD, ti so imeli srečanja s predstavniki MDDSZ, participacija strokovnih delavcev v reformnem procesu pa ni bila zadostna, kar je tudi glavni razlog za njihovo nezadovoljstvo z izvedeno reorganizacijo, saj le-ta ni sledila njihovim potrebam pri delu. Kot izpostavlja Rakar (2017), participacija zaposlenih kot ključnih deležnikov reforme v tem primeru zasleduje temeljno sociološko funkcijo legitimacije odločitev oblasti in preprečuje uveljavljanje zgolj parcialnih interesov posameznih deležnikov. V tem kontekstu je ključnega pomena tudi komunikacija managementa z zaposlenimi na CSD v zvezi s postopkom in vsebino reorganizacije ter spremembami, ki jih le-ta prinaša (Schmidt idr., 2017). Tem vidikom tekom reorganizacije ni bilo posvečeno dovolj pozornosti, kar je prav tako lahko razlog, da zaposleni na CSD reorganizacijo ocenjujejo kot neuspešno.

Splošno zadovoljstvo zaposlenih na CSD z delom je po reorganizaciji nižje kot pred njo. Zaposleni so najbolj zadovoljni z delovnim časom in stalnostjo zaposlitve ter s sodelavci, najmanj pa z možnostjo izobraževanja oz. usposabljanja, napredovanjem in plačo. Da je obstoječi plačni sistem v javnem sektorju potreben prenove, izpostavljata tudi Virant in Rakar (2018), ki ugotavljata, da bi najbolj nujne spremembe morale biti usmerjene v zmanjšanje *de facto* avtomatičnega napredovanja v višje plačne razrede, nujno bi bilo zagotoviti variabilni del plačila glede na delovno uspešnost in nasploh zagotoviti več prožnosti v sistemu brez ogrožanja njegove celovitosti.

Največji padec zadovoljstva po reorganizaciji v primerjavi s stanjem pred njo je opaziti pri zadovoljstvu z nalogami pri delu, z najvišjim vodstvom organizacije in z možnostjo izobraževanja oz. usposabljanja. Navedeno je posledica organizacijskih sprememb, med drugim odločanje o porabi sredstev za izobraževanja in usposabljanja po reorganizaciji ni več v domeni vodstva enot, pač pa najvišjega vodstva CSD, s katerim so zaposleni po reorganizaciji tudi manj zadovoljni. Rezultati predmetne evalvacije reorganizacije tako potrjujejo ugotovitve Rape Žiberna idr. (2020), da bi morala reorganizacija poleg ostalih vidikov zajeti tudi izboljšanje vodstvenih in organizacijskih spretnosti managementa na CSD. Ravno dobro vodenje, sploh najvišjega managementa, ki temelji na skupni viziji, pozitivno vpliva na socialni kapital v organizaciji, s tem pa spodbuja inovativnost, timsko učenje in organizacijske spremembe (Moonaisur in Parumasur, 2012). Management ima ključno vlogo pri uvajanju sprememb v organizacije, predvsem v javnem sektorju, kjer je v reformnih procesih bistveno lažje uravnavati procese znotraj organizacij, kot pa toge, zakonodajno, finančno in institucionalno določene zunanje okvire reform (Kuipers idr., 2014; Schmidt idr., 2017). Pri tem je bistveno osredotočanje na zaposlene, ki delo v socialnem varstvu opravljajo s posebnim poslanstvom, zato je njihovo delovno vnetje,

produktivnost in predanost nemogoče ocenjevati in spodbujati drugače kot ob upoštevanju njihovih osebnostnih značilnosti (Vretenar idr., 2020).

Najvišje ovrednoten vidik organizacijske klime na CSD je komunikacija, najnižje pa pripadnost organizaciji. Nova organizacijska struktura je omogočila združevanje nekdanjih CSD, sedaj enot, s tem pa tudi povezovanje zaposlenih, ki se srečujejo na različnih Aktivih, ukrepih promocije zdravja na delovnem mestu ali zgolj sodelujejo pri posameznih strokovnih nalogah, to pa krepi povezanost, sodelovanje in timsko delo. Ravno timsko delo, ki mu je z novo organizacijsko strukturo dano več možnosti, med zaposlenimi krepi občutek skupnosti in solidarnosti, s tem pa bogati njihovo delo (Gustavsson, 2009). To pa pomembno prispeva k zmanjševanju fluktuacije med zaposlenimi na CSD in k prispevanju stabilnega delovnega okolja, kar se najbolj odraža pri zagotavljanju ustrezne obravnave uporabnikov.

Neatraktivnost zaposlitve na CSD ni samo slovenski problem. Študija, ki sta jo izvedla Lawson in Das (2020), denimo ugotavlja, da je stopnja fluktuacije zaposlenih v nekaterih sistemih socialnega varstva v ZDA tudi do 90 % in da sta glavni sredstvi za preprečevanje le-te ravno zagotavljanje dobre delovne klime in skladnih medosebnih odnosov med zaposlenimi, pa tudi z zunanjimi deležniki. Pri tem imajo na CSD ključno vlogo vodje, saj s sledenjem skupni viziji ob ustreznih vodstvenih kompetencah zagotavljajo razvoj notranjega socialnega kapitala kot osnove dobre organizacijske klime (Schmidt idr., 2017; Yeo, 2007).

Čeprav reorganizacija CSD zaposlenim na CSD ni prinesla želenih rezultatov, pa po drugi strani Žnidar idr. (2020, str. 158) ugotavljajo, da je mobilizirala in poenotila zaposlene na CSD ter med njimi spodbudila ponoven premislek o temeljnih konceptih in metodah socialnega dela. To potrjuje tudi predmetna raziskava, iz katere izhaja pripravljenost zaposlenih na CSD predlagati in prispevati k nadaljnjemu reformiranju teh zavodov, in s tem negira ugotovitve Patnaika idr. (2013), da javni uslužbenci niso dovolj proaktivni, ko gre za vpeljevanje sprememb pri njihovem delu.

8.5 UPORABNIŠKE IZKUŠNJE Z REORGANIZIRANIMI CENTRI ZA SOCIALNO DELO

Glede na deklarirane cilje in sam slogan reforme je bila reorganizacija CSD prvenstveno namenjena uporabnikom. S tem, ko bi strokovni delavci imeli na voljo več časa zanje, z novimi pristopi in metodami dela, z manj birokracije in s pristnejšim osebnim stikom naj bi CSD celoviteje odgovorili na kompleksne potrebe prebivalstva kot pred reorganizacijo. Ne glede na navedeno pa uporabniki v procese načrtovanja in izvedbe reorganizacije niso bili vključeni, kar ima za rezultat tudi to, da CSD po reorganizaciji niso zanje nič bolj dostopni kot pred njo, prej nasprotno. Uporabniki CSD ne dojemajo kot institucij, kjer jim lahko ponudijo potrebno pomoč. Pogosto so neslišani, nerazumljeni ali pa na CSD doživijo obsojanje. Tudi teorija izpostavlja, da je

za uporabnike v socialnem varstvu najpomembnejša osredotočenost strokovnih delavcev na vse vidike njihovih življenj, pri tem pa mora biti njihova podpora zanesljiva in kontinuirana, pogoji za to pa morajo biti zagotovljeni na sistemski ravni (Wilberforce idr., 2020).

Da lahko uporabniki na CSD uredijo potrebne postopke, potrebujejo spremstvo in pomoč predstavnikov NVO, paradoksalno je, da predstavniki NVO nudijo zagovorništvo uporabnikom pred institucijami, ki naj bi glede na družbeno vlogo primarno in celovito skrbela za varstvo njihovih pravic in nudile pomoč in podporo pri reševanju njihovih kompleksnih življenjskih situacij. Da bi bilo to mogoče, pa je strokovnim (so)delavcem treba zagotoviti pogoje za njihovo delo na sistemski ravni, predvsem v smislu zmanjšanja administrativnih opravil in odpravljanja kadrovskega primanjkljaja. Tako bi jim bilo mogoče zagotoviti več časa za delo z ljudmi, ki to od njih v prvi vrsti pričakujejo. Ugotovitvam izvedene fokusne skupine pritrujejo tudi druge raziskave o vzpostavljanju delovnega odnosa med strokovnimi delavci in uporabniki. Kot izpostavljata Cabiati in Panciroli (2019), je reševanje kompleksnih problemov uporabnikov mogoče le ob partnerskem povezovanju strokovnih delavcev in uporabnikov, pri čemer strokovni delavci zagotovijo objektivni pogled na problem in njegovo rešitev v okviru veljavne zakonodaje in ob spoznanjih njihovih preteklih izkušenj, uporabnik pa zagotovi subjektiven pogled na problem, ki mu strokovni delavci običajno namenijo premalo pozornosti.

Z uporabniške perspektive je pomembno, da CSD zanje zagotovijo dostopnost v najširšem smislu. Poleg tega, da jim strokovni delavci lahko namenijo dovolj časa, ta vidik zajema sam način poslovanja CSD in s tem povezana vprašanja naročanja ali nenaročanja za obiske, prisotnost varnostnikov in receptorjev ob vhodu, zagotovitev tudi popoldanskega delovnega časa, nudenje pomoči pri izpolnjevanju vlog, podajanje celovitih informacij idr. Tudi Doel in Best (2008) izpostavljata, da so ključni vidiki dela strokovnih delavcev v socialnem varstvu, kot jih prepoznavajo njihovi uporabniki, predvsem hiter odziv, čas in prostor za poslušanje, vzdrževanje rednih stikov, praktični nasveti, omogočanje uvida v lastno situacijo, izogibanje obsojanju in podporna namesto nadomestna vloga strokovnega delavca. Pri tem je ključno zavedanje, da uporabniki niso homogena skupina deležnikov CSD, ampak jo tvorijo zelo različni posamezniki, vsak s svojimi pričakovanji, potrebami in interesi (Winn, 2001).

8.6 PRISPEVEK INFORMATIVNEGA IZRAČUNA PRAVIC IZ JAVNIH SREDSTEV K POENOSTAVITVI POSTOPKOV UVELJAVLJANJA TEH PRAVIC

Vse v raziskavo vključene deležniške skupine uvedbo informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev prepoznavajo kot ključen mehanizem poenostavitve teh pravic za uporabnike. Tudi teorija zagovarja stališče, da je bistvo socialnih postopkov, da omogočajo hiter, preprost, učinkovit in nediskriminatoren

dostop do socialnih pravic ter ustrezno urejajo nadaljnje poti varstva strank, če se s prvotno odločitvijo o pravici ne strinjajo (Bubnov-Škoberne in Strban, 2010). V konkretnem primeru so pri uvedbi informativnega izračuna na CSD prišle do izraza sistemske težave slovenske javne uprave, saj kljub temu, da soroden mehanizem informativnega izračuna na področju odmere dohodnine že dobro deluje, na socialnem področju pri uvedbi informativnega izračuna ni šlo brez težav. Predvsem gre izpostaviti dolgo obdobje njegove uvedbe, ki se je od leta 2019 do danes večkrat zamaknila, že takoj po njegovi uvedbi v letu 2021 pa je prišlo do sistemske napake pri pridobivanju dohodkov po uradni dolžnosti, ko je informacijska rešitev delovala v nasprotju z veljavno zakonodajo.

Avtomatizirani postopki izdaje informativnih izračunov za letne pravice se izvajajo od julija 2022, ko je bila izvedena dodatna nadgradnja integracije sistemov ISCSD2 in Krpan, torej eno leto po uvedbi informativnega izračuna v letu 2021. Vse dokumente v tem primeru izda avtomatika, z vlogami, na podlagi katerih postopek poteka brez potrebe po ročnem odločanju, pa se prvi seznanijo šele zaposleni v glavni pisarni CSD, ki informativni izračun natisnejo in odpremijo. Konkretno postopek poteka tako, da se na začetku vsakega meseca na podlagi 35. člena ZUPJS v sistemu ISCSD2 po uradni dolžnosti kreirajo vloge za podaljševanje letnih pravic. Podatki o teh pravicah (ime, priimek, EMŠO, naslov, datum vloge) se avtomatično posredujejo v dokumentarni sistem Krpan, v katerem se generira številka zadeve, le-ta pa se nato avtomatično prenese v sistem ISCSD2. V tem sistemu se nato avtomatično sprožijo postopki pridobivanja podatkov o povezanih osebah, o dohodkih in premoženju, na koncu pa se kreirajo odmerjene pravice. V določenih primerih se postopek avtomatične izdaje izračuna ustavi, npr. ko gre za zaposlitev v tujini ali nejasnosti pri generiranju povezanih oseb iz CRP. V teh primerih mora strokovni delavec ročno izdati odločbo.

Zaposleni na CSD ocenjujejo, da sprememba organizacijske strukture ni imela vpliva na poenostavitve upravnih postopkov v pristojnosti CSD, pač pa je kvečjemu povzročila več administrativnega dela in manj časa za delo z uporabniki. Tudi Služba ZUPJS je večinoma prispevala k poslabšanju krajevne in časovne dostopnosti za uporabnike, pri čemer njeno ustanovitev kot pozitivno dojemajo večinoma zaposleni v njej in management. Tudi nasploh management CSD uvedbo sprememb v zvezi z informativnim izračunom ocenjuje bolje kot zaposleni na CSD. Ti opozarjajo, da je kljub temu, da za podaljšanje pravic ni treba vlagati vlog in je to bistveno enostavneje za uporabnike, pri izračunih še vedno veliko napak, kar terja precej ročnega preverjanja izdanih izračunov. To pa onemogoča hitro odločanje in zaposlenim povzroča še več dodatnega administrativnega dela, tudi v povezavi z izdajanjem upravnih aktov v sistemu Krpan.

Da bodo z uvedbo informativnega izračuna administrativnih opravil razbremenjeni tudi zaposleni, prepoznavajo predvsem predstavniki managementa CSD, ne pa strokovni delavci sami. Rezultati opravljene evalvacije tako le delno potrjujejo ugotovitve, do

katerih je v svoji raziskavi prišla Židanek (2020), da se je upravni postopek uveljavljanja pravic iz javnih sredstev z ustanovitvijo Službe ZUPJS poenostavil, vendar le za zaposlene v tej službi. Na splošno pa nova organizacijska struktura ni poenostavila vodenja upravnih postopkov.

V povezavi z uvedbo informativnega izračuna na delo CSD na tem področju močno vpliva tudi uvedba dokumentarnega sistema Krpan. Če zaposleni v njegovi uvedbi prepoznavajo večinoma sredstvo za nadzor nad njihovim delom s strani njihovih nadrejenih, pa se vsi deležniki, tako predstavniki MDDSZ kot tudi zaposleni na CSD, strinjajo, da je njegova uvedba omogočila bolj pregledno in po vsej državi poenoteno vodenje pisarniškega poslovanja. Po drugi strani pa se je še podaljšal čas priprave dokumentov in povečal delež administrativnih opravil tudi pri izdaji informativnih izračunov.

Med glavnimi načeli pri odločanju na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev CSD zasledujejo predvsem odgovornost in transparentnost, pri tem pa se osredotočajo na količino opravljenega dela in hitrost reševanja zadev. Najmanj zasledovana načela so pravičnost in vključevanje, kakovost obravnave in osredotočenost na potrebe uporabnikov. Tako delo CSD po reorganizaciji zasleduje cilje upravnih reform v smislu gole učinkovitosti, ne pa tudi v širšem smislu, ko gre za učinkovitost po upravni teoriji, v smislu skladnosti izvrševane javne politike s sprejetim na institucionalni ravni javnega upravljanja. S tem delo CSD ne prispeva k zahtevam družbenega okolja z vidika družbenih vrednot in pričakovanih koristi.

8.7 ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA ZA REFORMATORJE

Glede na organiziranost, pristojnosti in naloge ter njihovo umeščenost v slovenski upravni prostor, se za nadaljnje reforme delovanja CSD kot neustreznejši kaže neo-weberjanski model javnega upravljanja. Model omogoča udejanjanje načel pravne in socialne države pri izvrševanju javnih pooblastil, katerih nosilci so CSD. Predvidena je močna vloga države, ki omogoča varstvo javnega interesa, v konkretnem primeru zaščite ranljivih skupin prebivalstva, a ob hkratnem odpiranju javne uprave k uporabnikom, z upoštevanjem njihovih potreb. S poudarkom varstva pravic posameznika v postopkih in preprečevanjem arbitrarnosti oblasti zasleduje načela t. i. vrednostne racionalnosti po Webu, ki sledi funkcionalnim zahtevam družbe, skladno z vrednotami in ustavnimi načeli tega prostora. V tem kontekstu upravni procesi, katerih del so CSD, prispevajo k demokratični ureditvi družbe, njeni večji odprtosti, solidarnosti in institucionalni zmogljivosti reševanja temeljnih javnih vprašanj.

Glede na kompleksnost delovanja CSD poleg neo-weberjanskega kot osrednjega modela, pri njihovem delu pridejo v poštev tudi posamezni elementi ostalih za evalvacijo izbranih modelov. Spoznanja modela NJM pridejo v poštev za nadaljnje reformiranje CSD predvsem pri podpornih in poslovnih funkcijah ter pri racionalizaciji

poslovanja. Model omogoča vpeljavo sistematičnih pristopov spremljanja in merjenja kakovosti pri delu CSD, tudi po vzoru avstrijskega sistema socialnega varstva. Gre za zagotavljanje in spremljanje učinkovitosti v smislu t. i. tehnične racionalnosti po Webbru, ki vodi do boljših rezultatov izvajanja storitev in ostalih nalog CSD. Omogoča tudi prilagoditev organizacijskih in poslovnih procesov vsebini dela in s tem lahko pomembno prispeva k nadaljnji vsebinski reorganizaciji CSD.

Model novega ali dobrega javnega upravljanja lahko prispeva k razvoju CSD v njihovi neoblastni funkciji, ki zajema preventivo, socialnovarstvene programe, skupnostne akcije in socialnovarstvene storitve. Krepitev tovrstnega delovanja CSD naj bi bila glede na temeljne strateške dokumente socialnega varstva tudi njihova srednje- in dolgoročna usmeritev. Model omogoča delo CSD v skladu s strokovnimi smernicami aktivnega državljanstva, participacije uporabnikov, soustvarjanja rešitev in soodgovornosti za izide obravnav.

Kot izpostavlja Pečarič (2015), preglednost, odprtost in partnersko delovanje sicer legalistično pogojenih hierarhičnih organizacij ne zmanjšuje njihove nadzorne vloge v smislu varstva javnega interesa. V tem kontekstu je tudi na primeru reorganizacije CSD treba razumeti elemente modelov NJM in novega ali dobrega javnega upravljanja v sicer pretežno weberjansko determiniranih okvirih njihovega delovanja. Gre za hibridno delovanje posameznih elementov teh modelov, ki so prilagojeni na vladavini prava in varstvu javnega interesa temelječi in reformirajoči se socialni državi srednjeevropskega prostora. Na tak način je mogoče delo CSD približati ljudem, zagotoviti ustrežnejše storitve in bolj predvidljive rezultate njihovega dela.

Sklepno je glede na ugotovitve v disertaciji mogoče podati naslednja priporočila za (morebitne) nadaljnje reforme CSD:

- varstvo javnega interesa, ki ga v okviru neo-weberjanskega modela javnega upravljanja zasledujejo CSD, naj se osredotoča predvsem na varstvo pravic in koristi ter zagotavljanje temeljne socialne varnosti ranljivim skupinam prebivalstva,
- ne le formalno zagotavljati, pač pa tudi aktivno spodbujati udeležbo vseh deležnikov v reformnih procesih z namenom legitimacije izvedbe in rezultatov reform,
- poudarek na iskanju strokovno utemeljenih in ne le politično sprejemljivih rešitev pri oblikovanju reformnih in ostalih socialnih politik,
- izhajati iz uporabniške perspektive in organizacijske rešitve prilagoditi strokovnim ter vsebinskim izhodiščem in ne obratno,
- zagotoviti večjo usklajenost med institucionalno in instrumentalno ravno javnega upravljanja v vseh fazah reform po sistemu *bottom-up* s prožnimi komunikacijskimi modeli, ki vključujejo tudi različne ravni upravljanja na mikro ravni, znotraj samih CSD in z vzpostavitvijo osrednjega koordinacijskega telesa, ki bo zagotavljalo povezanost deležnikov reform horizontalno in vertikalno,

- zagotoviti ustrezno komunikacijo v zvezi s spremembami v organizacijah, ki naj zajema tako proces kot vsebino sprememb, pri tem je ključna vloga predstavnikov managementa, tudi kot veznega člena med CSD in MDDSZ,
- spremljati učinke reorganizacije CSD na Hrvaškem in reform sorodnih tipov oblasti v srednjeevropskem prostoru in glede na ugotovitve ob upoštevanju posebnosti domače ureditve načrtovati nadaljnje reforme oz. modernizacijo.

9 PRISPEVEK DISERTACIJE K UPRAVNI ZNANOSTI IN SOCIALNOVARSTVENI STROKI

Z doktorsko disertacijo je opravljena *ex post* evalvacija formalno že izvedene upravne reforme, ki z uporabo v znanosti globalno uveljavljenih modelov javnega upravljanja prispeva k razvoju upravne znanosti v srednjeevropskem prostoru. Z analizo ustreznosti posameznih modelov javnega upravljanja glede na tip oblasti namreč prispeva k razvoju teorije teh modelov in posledično na aplikativni ravni k boljšemu upravljanju pri oblikovanju in izvrševanju javnih politik, tako v slovenskem kot tudi v slovenskemu primerljivih evropskih upravnih sistemih, torej v različnih državah (npr. Avstrija, Hrvaška, višegrajski krog) in tudi sistemih javnih služb (poleg sociale npr. šolstvo ali zdravstvo).

Čeprav je bila preučevana reorganizacija CSD izvedena že leta 2018, njena celovita evalvacija še ni bila opravljena. V zvezi z reorganizacijo so bile sicer opravljene določene raziskave, ki pa so jo obravnavale zgolj parcialno, le z vidika posameznih strok, le določenih raziskovalnih problemov in omejenih raziskovalnih pristopov. Prav tako še ni bila opravljena evalvacija te reforme na institucionalni ravni s strani pristojnega ministrstva, ki v največji meri vpliva na delovanje in reforme CSD, čeprav naj bi to bila sklepna faza vsake reforme. Doktorska disertacija tako predstavlja prvo celovito evalvacijo reorganizacije CSD, ki je opravljena izrazito multidisciplinarno, saj tovrstna problematika z vidika vsebin in metod zgolj posameznih ved ni celostno dovolj preverljiva. S tem doktorska disertacija predstavlja izvirno znanstveno delo.

Prav tako je vzpostavljen model celovite evalvacije na empirični in normativni osnovi za ostale primere reform v javnem sektorju, predvsem za CSD primerljive organe, nosilce javnih pooblastil oziroma tipe oblasti, ki skupaj z javno službo izvajajo pretežno funkcije oblastnega odločanja, nanje prenesene s strani države ali lokalnih skupnosti. Integracija različnih kvantitativnih in kvalitativnih metod, od spletnega anketiranja, intervjujev in fokusne skupine do analize relevantne sodne prakse in upravne statistike, omogoča takšno izvedbo evalvacije, ki obravnava vse vidike reforme, vključujoč vse pomembne deležnike na različnih ravneh javnega upravljanja.

Prispevek doktorske disertacije k znanosti je večplasten, upošteva umestitev na področje upravne znanosti. Disertacija je ovrednotila obravnavano upravno reformo iz leta 2018 na način in v obsegu, ki še ni bil opravljen, pri čemer je z uporabo znanstvenega metodološkega instrumentarija in multidisciplinarnih teoretskih konceptov povezala upravno znanost in stroko ter prakso javne uprave. To je izvedeno tako na ravni oblikovanja javnih politik kot njihovega izvrševanja, s tem pa doktorska disertacija prispeva k razumevanju delovanja in interakcije med deležniki na obeh ravneh. Z uporabo preverjenih znanstveno raziskovalnih metod bodo dobljeni rezultati objektivni in kot taki tudi podlaga za legitimnost ugotovitev. Osnovna pogoja za

objektivnost raziskovanja sta zanesljivost in veljavnost. Zanesljivost (po Ferligoj idr., 1995, str. 12) zajema dve dimenziji, in sicer: ponovljivost (postopek je zanesljiv, če pri ponovljenem raziskovanju ob enakih pogojih daje enake rezultate) in konsistentnost (zanesljivost označuje stopnjo enakovrednosti različnih spremenljivk za merjenje določene dejanske spremenljivke). Čeprav o veljavnosti ni enotne opredelitve, pa večina avtorjev v družboslovju razume kot veljavno tisto raziskovanje, v katerem dejansko raziskujemo tisto, kar želimo – tisto, kar opredelimo kot cilj in predmet raziskovanja (prav tam, str. 64). Vse to je upoštevano pri zadevni disertaciji.

Doktorska disertacija prispeva tudi k razvoju upravne znanosti kot razmeroma mlade in integralne vede. S povezovanjem spoznanj na različnih ravneh in iz različnih perspektiv, horizontalno in vertikalno ter z raziskovanjem v preseku različnih družbenih podsistemov, so tvorjena nova spoznanja, ki odgovarjajo na zahtevna vprašanja kompleksne upravne in družbene realnosti sodobnega časa. Poleg teoretskega in praktičnega prispevka k razvoju znanosti velja izpostaviti tudi metodološki vidik disertacije. Z uporabo ustreznih metodoloških pristopov in statističnih analiz ter ob integraciji kvantitativnih in kvalitativnih metod raziskovanja disertacija prispeva k razvoju metodološke podstatu upravne znanosti, ki se razvija na primeru konkretnega raziskovalnega problema.

Kljub celovitosti raziskovalnega pristopa, ali pa ravno zaradi tega, so bili tekom raziskovanja identificirani dodatni izzivi, ki lahko predstavljajo izhodišča za nove raziskave na tem področju. Ugotovitve v disertaciji, ki pokrivajo vse vidike reorganizacije, nudijo izhodišče za bolj specifične in parcialno osredotočene raziskave. Z uvedbo informativnega izračuna v drugi polovici leta 2022 bi veljalo v prihodnje podrobneje raziskati ta mehanizem prepletanja načel pravne države in digitalizacije javne uprave, sploh ker se bo poleg teoretičnih izhodišč na tem področju začela razvijati tudi praksa odločanja v konkretnih upravnih postopkih, posledično pa tudi sodna praksa. Prav tako bi v prihodnjih raziskavah posebno pozornost veljalo nameniti uvedbi socialne aktivacije, ki je bila kot pilotni projekt MDDSZ tekom reorganizacije najmanj poudarjen steber te reforme, vsaj v primerjavi s spremembo organizacijske strukture in informativnim izračunom, ki imata na delo CSD veliko večji vpliv. Disertacija se v smislu dela CSD osredotoča predvsem na strokovno delo v smislu izvajanja socialnovarstvenih storitev, nalog po zakonu in javnih pooblastil, za nemoteno delovanje CSD pa so pomembne tudi druge temeljne in podporne funkcije, ki bi jih veljalo v podrobnosti raziskati in jih izvajajo računovodstva ter kadrovske in administrativne službe novoustanovljenih CSD.

10 ZAKLJUČEK

V slovenskem sistemu socialnega varstva predstavljajo CSD primarno, osrednjo in ključno institucijo, katere namen v okviru izvajanja s strani države podeljenih javnih pooblastil je zagotavljanje temeljne socialne varnosti ter preprečevanje in odpravljanje socialnih stisk in težav posameznikov, družin in drugih skupin prebivalstva. Ker se potrebe uporabnikov, s tem pa tudi zahteve družbe do CSD, nenehno spreminjajo, se je že dlje časa, vsaj 10 let pred njeno izvedbo v letu 2018, načrtovala reorganizacija CSD, ki naj bi odpravila pomanjkljivosti njihovega dela. Te niso bile prepoznane le med strokovno javnostjo, pač pa so bile pogosto tudi politično in medijsko izpostavljene. Leta 2018 je bila tako izvedena reorganizacija CSD, ki je temeljila na spremembi organizacijske strukture, na uvedbi socialne aktivacije dolgotrajnih prejemnikov denarnih socialnih pomoči in na uvedbi informativnega izračuna pravic iz javnih sredstev, kot so npr. otroški dodatek ali znižano plačilo vrtca. S tem naj bi bilo CSD zagotovljeno več časa za delo z uporabniki, tudi na terenu, manj administrativnih opravil za zaposlene, poenotenje prakse različnih CSD po vsej državi, večja krajevna in časovna dostopnost za uporabnike, razvoj novih metod strokovnega dela, zagotovitev višje ravni strokovne obravnave z vzpostavitvijo mobilnih strokovnih timov, ki vključujejo specialiste različnih profilov, vse z namenom odpiranja lokalnemu okolju in približevanja storitev in nalog bliže potrebam ljudi.

Pomemben vidik upravnih reform, ki je tudi njihova zaključna faza, hkrati pa izhodišče za nadaljnje spremembe že reformiranega področja, so evalvacije reform. Te morajo z vidika upravne znanosti potekati ne zgolj kot spremljanje učinkov izvedenih reform, pač pa na način analitičnega evalvacijskega raziskovanja, katerega bistveni del je analiza skladnosti upravnega delovanja na instrumentalni ravni javnega upravljanja z vidika družbenih vrednot, ki naj bi jih reforma zasledovala. Po Webbru gre za tehnično (nem. *Zweckrationalität*) in vrednostno racionalnost (nem. *Wertrationalität*) in le ob prepletanju obeh vidikov so reforme dejansko učinkovite, saj omogočajo izvrševanje reformnih javnih politik na način, s katerim upravni sistem prispeva k funkcionalnim zahtevam družbe, skladno z vrednotami in ustavnimi načeli, ki predstavljajo podstat družbene in državne ureditve. Tako izvrševanje javnih politik na instrumentalni ravni javnega upravljanja poteka skladno s sprejetimi cilji politik na institucionalni ravni upravljanja, in nasprotno, cilji javnih politik, ki jih določajo odločevalci po načelu »od spodaj navzgor«, izvirajo iz potreb, ugotovljenih pri neposrednem delu z uporabniki ob izvrševanju javnih politik v demokratičnem procesu uravnavanja interesov med posameznikom in državo. Še posebej je to pomembno, ko se reforme nanašajo na področje socialnega varstva, ki že samo po sebi ureja najbolj občutljive in intimne vidike življenja posameznikov in družin. Pri tem, ob analiziranju dejanskega stanja v primerjavi z idealnim, *sein* in *sollen* omogočata oblikovanje takšnih reformnih javnih politik, ki bodo v največji možni meri odgovorile na zahtevne potrebe uporabnikov.

Celovita evalvacija reorganizacije CSD, kljub temu da gre za strukturno in strateško reformo, ki tudi na dolgi rok pomembno vpliva na delovanje CSD, še ni bila opravljena. Opravljene so bile sicer posamezne raziskave, ki se obravnavane problematike lotevajo monodisciplinarno ali preučujejo le posamezne vidike reorganizacije. Doktorska disertacija s tega vidika predstavlja izvirno znanstveno delo, saj reorganizacijo obravnava z različnih teoretskih in metodoloških izhodišč, celotno raziskovanje in interpretacija rezultatov pa sta opravljena ob upoštevanju znanstveno utemeljenih modelov javnega upravljanja. Le-ti omogočajo sintezo dognanj iz upravne prakse in njeno umestitev na znanstveno raven in s tem nadaljnji razvoj teorij javnega upravljanja.

Upoštevanje predpisane pristojnosti in naloge CSD je neo-weberjanski model javnega upravljanja bolj primeren kot izhodišče delovanja CSD kot ostala za primerjavo izbrana modela v tej disertaciji, to sta model NJM in novo ali dobro javno upravljanje. CSD kot osrednje institucije na področju socialnega varstva izvajajo številne naloge na različnih področjih, pa vendar se lahko njihovo delo uvršča v tri temeljne sklope, to so izvajanje socialnovarstvenih storitev, nalog po zakonu in javnih pooblastil. Pri tem CSD, ne glede na to, ali nastopajo v oblastni vlogi odločanja o pravicah in obveznostih strank v postopkih ali delujejo svetovalno in storitveno, zasledujejo javni interes, ki v konkretnih primerih predstavlja zagotavljanje osnovne socialne varnosti marginaliziranim skupinam prebivalstva ali reševanje stisk in problemov posameznikov, družin ali skupin prebivalstva. Osnovni okvir njihovega delovanja v tem primeru je upravni postopek ali drugi vnaprej predviden, strukturiran in strokovno pogojen postopek obravnave, kar uporabnikom omogoča pravno varnost in predvidljivost ter varstvo njihovih temeljnih ustavnih garancij v odnosu do države oz. druge pristojne oblasti. Pa vendar ob predpisani hierarhiji, standardiziranih in formalnih postopkih tudi ta model javnega upravljanja, ob upoštevanju načel dobrega upravljanja, CSD omogoča odpiranje navzven, k uporabnikom, z zagotavljanjem njihove vključenosti in participacije v vseh fazah postopkov. To omogoča zasledovanje načel pravne in socialne države, pri čemer državna oblast ni absolutna in vseobsegajoča, pač pa nastopa v vlogi koordinatorja temeljnih družbenih podsistemov, kar zajema tudi delegiranje nalog, v primeru CSD v obliki podeljenih javnih pooblastil. CSD kot predstavniki države tako zasledujejo učinkovito izvrševanje socialnih politik, pri čemer se učinkovitost ne presoja v ozkem pogledu NJM modela kot razmerje med vložki in izloški, pač pa gre za učinkovitost po upravni teoriji od Webra dalje, ki poleg doseganja ciljev konkretne reformne politike zajema tudi vidik njene usklajenosti s temeljnimi vrednotami družbe, katere del konkretna reforma je, in s tem deontološke pogojenosti preučevanega upravnega sistema.

Čeprav delovanje CSD v prizadevanju približati se uporabnikom sledi predvsem »neo« elementom za srednjeevropski upravni prostor tradicionalnega weberjanskega modela javnega upravljanja, kar se odraža kot združevanje strokovnih in managerskih znanj,

uravnoteženo obravnavanje javnega in zasebnih interesov ter osredotočanje načel pravne in socialne države, v kateri posameznik nastopa ne več kot naslovnik pravil pač pa kot subjekt z lastno možnostjo participacije in posledično tudi soodgovornostjo za izid postopkov, gre v določeni meri pri delovanju CSD prepoznati tudi prilagojene vidike drugih modelov javnega upravljanja. Z vidika NJM gre predvsem za racionalizacijo stroškov poslovanja ter združevanje in optimiziranje delovanja skupnih služb CSD, kot sta denimo skupna kadrovska služba in računovodstvo na sedežu CSD ter poenostavitev postopkov in približevanje storitev uporabnikom glede na njihova pričakovanja in potrebe. Vidik novega ali dobrega javnega upravljanja prihaja v ospredje pri prizadevanju povezovanja vseh skupin deležnikov za doseganje skupnih ciljev, predvsem na ravni političnega konsenza, in večje vključenosti in aktivizacije uporabnikov v postopkih. Sicer v manjši meri, pa vendar, tudi reorganizacija CSD zasleduje posamezne vidike e-upravljanja in inovacij v javnem sektorju, predvsem pri uvajanju dokumentarne rešitve Krpan in informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. Pri tovrstnih inovacijah na področju socialnega varstva je ključno slediti tudi načelom pravne države in sodobnim konceptom dobrega upravljanja. To je vidno tudi pri informativnem izračunu uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, ki je pri vseh deležnikih te reforme prepoznan kot pomemben mehanizem poenostavitve teh postopkov, v prvi vrsti za uporabnike.

Participacija vseh relevantnih deležnikov omogoča oblikovanje reformnih politik v skladu s pričakovanji ciljnih skupin in širše družbe na splošno, s tem pa po vzoru vzpostavljanja partnerskega sodelovanja tudi deli odgovornost za izide reform na vse udeležene. Neizpolnjenost participacije ključnih deležnikov reorganizacije, predvsem zaposlenih na CSD, in zgolj enosmerna komunikacija MDDSZ se tako odražata v neizpolnjenih ciljih te reforme in v splošnem nezadovoljstvu z njenimi rezultati, predvsem med zaposlenimi. K temu je prispevala tudi pomanjkljiva komunikacija managementa CSD z zaposlenimi v teh organizacijah glede uvajanja sprememb v njihovo delo. Management CSD, ki je bil do določene mere vključen v procese oblikovanja rešitev reorganizacije, tudi z možnostjo vpliva na oblikovanje rešitev, izide reorganizacije ocenjuje bolje kot ostali zaposleni na CSD. Navedeno izpostavlja širše in sistemsko pogojene težave pri koordinaciji različnih ravni javnega upravljanja v slovenskem prostoru, ki ne velja zgolj za področje socialnega varstva. Če je participacija deležnikov sicer zagotovljena v upravnih, sodnih in zakonodajnih postopkih v formalnem smislu, pa je, vsaj v primerjavi z razvitejšimi državami, zaznati težave pri zagotavljanju participacije v širšem smislu, ko gre za sodelovalno urejanje osnovnih demokratičnih razmerij družbe in koordinirano oblikovanje reformnih procesov. K temu prispeva tudi normodajna ureditev in razumevanje upravnega postopka kot ključnega mehanizma urejanja upravnih procesov, ki jih pogojujejo pogosto konfliktni odnosi posameznikov z oblastjo, upošteva njihove različne interese.

Izvajanje javnih politik kot rezultat instrumentalne faze javnega upravljanja in s tem izvajanje temeljnih funkcij javne uprave v slovenskem prostoru poteka pretežno v obliki upravnih postopkov. To se, glede na funkcije, ki jih izvajajo CSD, pri reorganizaciji kaže predvsem pri pripravi takšnih zakonodajnih in izvedbenih ter tudi tehnoloških rešitev, ki bodo ustrezno sledile varstvu ustavnih garancij posameznika v razmerju do oblasti, denimo z uvedbo informativnega izračuna pravic iz javnih sredstev. Po drugi strani pa reorganizacija ni sledila razumevanju upravnega postopka v njegovi multifunkcionalnosti kot orodja bolj participatorne in reformirajoče se uprave, ki temelji na odprti, transparentni in vseobsegajoči interakciji med oblastjo in posamezniki. Gre za participatorno upravljanje, ki pri reorganizaciji CSD povezuje empatijo in racionalnost, kar se odraža v subjektivni in objektivni pravičnosti in posledično v takšnih izidih upravnih postopkov, ki so hkrati zakoniti in legitimni, to pa vodi k učinkovitemu izvrševanju socialnih politik v širšem smislu.

Tako kot upravne reforme na splošno je tudi obravnavana reorganizacija CSD nujno kulturno in družbeno pogojena, pri čemer je zaslediti predvsem značilnosti kontinentalnega srednjeevropskega upravnega prostora z zgodovinskim vplivom nekdanje socialistične ureditve. Reorganizacija CSD je tako primerljiva s sorodnimi reformami na Hrvaškem, predvsem z reorganizacijo njihovih CSD, ki je bila izvedena januarja 2023, in se prav tako kot slovenska osredotoča pretežno na organizacijski vidik z združevanjem prej samostojnih javnih zavodov, kar naj bi samo po sebi vodilo do večje enotnosti storitev po državi in dviga ravni strokovnega dela z uporabniki. Podobno kot v Sloveniji so aktualne težave delovanja CSD ob medijski in politični izpostavljenosti odmevnih primerov vodile do reorganizacije CSD, ki je v grobem predvidela zelo podobne rešitve kot reorganizacija slovenskih CSD. Pri tem gre izpostaviti, da se tudi hrvaška javna uprava, zelo podobno kot slovenska, v širšem smislu sooča z medsektorsko neusklajenimi politikami, neustrezno pripravljenimi strateškimi dokumenti, nezadostno participacijo deležnikov in s pomanjkanjem predhodnih analiz ter pilotnih projektov, kar vse vodi do pomanjkljive izvedbe reform v različnih fazah. Čeprav hrvaška kodifikacija upravnega postopka v primerjavi s slovensko nudi več možnosti participatornega in soglasnega urejanja razmerij in v upravno poslovanje uvaja nekatere sodobne institute upravnega prava, npr. upravno pogodbo ali ugovor, pa v praksi hrvaške javne uprave te raznovrstne funkcije, ki jih nudi upravni postopek, niso izkoriščene, za kar gre glavni razlog pripisati t. i. upravni zavesti, ki ne omogoča premika k bolj naprednemu urejanju upravnih razmerij na različnih ravneh.

Po drugi strani pa reforme v Avstriji, čeprav sistema socialnega varstva in pravno-organizacijske zasnove CSD med državama nista neposredno primerljiva, v primerjavi s Slovenijo potekajo medsektorsko usklajeno, na podlagi predhodnih analiz in z močno participacijo vseh deležnikov. Rezultati reform, ki so prilagojeni potrebam lokalnega okolja, ob upoštevanju načel NJM predstavljajo odgovor na potrebe uporabnikov,

ključnega pomena pri tem so stalne evalvacije in spremljanje učinkov reform tudi na dolgi rok. Avstrijski upravni sistem tako kljub svoji tradicionalni legalistični ureditvi omogoča uvajanje novih in inovativnih rešitev v smeri približevanja upravnih storitev državljanom. Konkretno lahko za področje delovanja CSD zgled predstavljajo ureditev socialnih uradov na način enotne vstopne točke, ki omogoča približevanje teh institucij uporabnikom, ter oddelki za socialno načrtovanje, ki kot del CSD zagotavljajo povezovanje med različnimi ravni odločanja na področju socialnega varstva in oblikovanje socialnih politik na podlagi dejanskih potreb prebivalstva, po načelu »od spodaj navzgor«. Čeprav pretežno na zvezni ravni, ima avstrijski sistem socialnega varstva sistematično zagotovljen sistem spremljanja in merjenja učinkovitosti socialnih služb z jasno opredeljenimi kazalniki kakovosti, kar je prav tako lahko vzor slovenskim reformam, saj ravno primer reorganizacije CSD kaže na slabosti slovenskega prostora, ki po izvedenih reformah ne zagotavlja ustreznega spremljanja učinkov reform oz. sploh ne izvaja evalvacij reform.

Glede na kompleksnost analiziranega pojava reorganizacije CSD, ki ga je celostno mogoče analizirati le ob multidisciplinarnem prepletanju in dopolnjevanju izhodišč, konceptualnih pristopov in teoretskih podlag različnih ved, je raziskovanje v doktorski disertaciji potekalo na način integracije kvantitativnih in kvalitativnih metod oz. z uporabo t. i. mešanih metod, s čimer so bile presežene pomanjkljivosti zgolj monodisciplinarnih ali izključno kvantitativnih ali kvalitativnih raziskovalnih metod. Tovrsten raziskovalni pristop ni pojasnil le razlage temeljnih izhodišč, postopkov in ciljev reorganizacije, pač pa je omogočil razumevanje reorganizacije v širšem kontekstu družbenih vrednot in posledično različnih ravni javnega upravljanja, na katerih sta načrtovanje in izvedba reorganizacije temeljili. Konkretno je šlo v raziskovalnem procesu najprej za pregled in kritično ovrednotenje obstoječe literature, tako z vidika upravnih reform in modelov javnega upravljanja kot tudi delovanja upravnih subjektov na področju socialnega varstva, kar je vse predstavljajo osnovno teoretično izhodišče doktorske disertacije. Ključni izziv doktorske disertacije je bil opraviti celostno evalvacijo te reforme, saj na takšen način ob uporabi znanstvenega instrumentarija in multidisciplinarnih teoretskih izhodišč le-ta še ni bila opravljena. Na podlagi teh izhodišč je bilo oblikovano raziskovalno vprašanje, ki se glasi, ali je reorganizacija prinesla pričakovane rezultate posameznim skupinam deležnikov te reforme in če da, zakaj da, oz. če ne, kje so bile ključne ovire za to. Sledila je umestitev reorganizacije v kontekst modelov javnega upravljanja, ki je kot optimalni model izpostavil neo-weberjanski model s predpisanimi postopki in hierarhijo ob hkratnem odpiranju delovanja CSD navzven, k uporabnikom. Po tem, ko so bili določeni hipoteze ter cilji in namen disertacije, je sledilo zbiranje podatkov. Najprej je bila opravljena spletna anketa med zaposlenimi na CSD, na podlagi teh ugotovitev so bila oblikovana vprašanja za polstrukturirane intervjuje, ki so omogočili razumevanje osnovnih ugotovitev v zvezi z reorganizacijo. V kvalitativni fazi raziskovanja so bili opravljeni polstrukturirani intervjuji s predstavniki različnih ravni javnega upravljanja, povezanih

z reorganizacijo, direktorjema direktorata pri MDDSZ, direktorji in pomočniki direktorjev, vodjo Službe ZUPJS in s strokovnimi delavci, ki delajo na različnih področjih. V primerjalni perspektivi sta bila opravljena tudi intervjuja s predstavnikoma Avstrijskega združenja socialnih delavcev in hrvaškega ministrstva, pristojnega za socialne zadeve. Nadalje so bili od MDDSZ pridobljeni in sekundarno analizirani podatki o vodenju upravnih postopkov, čemur je sledila še analiza sodne prakse, ki se nanaša na postopke v pristojnosti CSD. Zadnjo fazo raziskovanja je predstavljala izvedba fokusne skupine, katere udeleženci so bili predstavniki nevladnih organizacij, ki so pri evalvaciji reorganizacije zastopali stališča uporabnikov. Temu so sledile še analize kvalitativnih podatkov, integracija in sumarna interpretacija rezultatov vseh analiz in preveritev hipotez, razprava in opredelitev prispevka disertacije k znanosti in stroki.

Rezultati spletne ankete, ki jo je v celoti izpolnilo 243 zaposlenih na CSD, v splošnem kažejo, da je bila reorganizacija potrebna in je do določene mere prispevala k poenotenju dela različnih CSD po državi. Nikakor pa zaposlenih ni razbremenila administrativnih opravil in ni omogočila več časa za delo z uporabniki. Kljub navedenemu zaposleni kot cilj reorganizacije, ki se je najbolj uresničil, izpostavljajo uvedbo informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, in tudi sprememba organizacijske strukture je prispevala k poenotenju prakse CSD. Najmanj uresničeni cilji reorganizacije so izboljšanje časovne in krajeve dostopnosti za uporabnike, razvoj novih metod strokovnega dela in več terenskega dela. To je lahko tudi razlog, da je veliko zaposlenih pri delu na CSD na splošno nezadovoljnih (34,5 %) ali zelo nezadovoljnih (26,1 %), pri tem jih je večina (66,0 %) po izvedeni reorganizaciji manj zadovoljnih kot pred njo. Sicer ni mogoče zgolj preprosto zaključiti, da so z delom na splošno manj zadovoljni zaradi reorganizacije, vendar se glede na strukturne vidike te reforme neuresničeni rezultati reorganizacije, ki neposredno vplivajo na delo zaposlenih, odražajo tudi na zadovoljstvu zaposlenih. Zaposleni so najbolj zadovoljni z delovnim časom, varnostjo zaposlitve, sodelavci in nalogami pri delu, najmanj pa z možnostmi napredovanja, izobraževanja in usposabljanja ter plačo. Navedeno se sklada s splošno znanimi stališči glede prednosti in slabosti zaposlitve v javnem sektorju v primerjavi z zasebnim sektorjem. Pri vseh vidikih zadovoljstva pri delu zaposleni svoje zadovoljstvo po reorganizaciji ocenjujejo nižje v primerjavi s stanjem pred njo. To velja tudi za oceno organizacijske klime v organizaciji, ki je po vseh merjenih spremenljivkah po reorganizaciji ocenjena slabše kot pred njo. Največja razlika je pri prepoznavanju poslanstva, vizije in ciljev novih zavodov, najslabše ocenjena pa je pripadnost organizaciji, kar kaže na to, da vizija in cilji niso bili skupno oblikovani s strani vseh zaposlenih, posledično pa se zaposleni tudi ne poistovetijo z novoustanovljenimi CSD.

Uvedba dokumentarne rešitve Krpan je v pisarniško poslovanje CSD vnesla več enotnosti in preglednosti pri evidentiranju zadev, kar kažejo rezultati raziskave. Če so

CSD pred njegovo uvedbo uporabljali različne sisteme, sedaj upravno poslovanje na vseh CSD poteka na enak način in v istem programu. Po drugi strani ta program ni integriran z drugimi informacijskimi sistemi in bazami podatkov, ki jih uporabljajo CSD (npr. za statistične podatke), kar podvaja delo in povzroča nezadovoljstvo pri zaposlenih. Čeprav je bil eden od ciljev vpeljave dokumentne rešitve Krpan tudi skrajšanje administrativnih opravil in nasploh zmanjšanje deleža birokratskih nalog in s tem več časa za delo z ljudmi, so učinki njegove vpeljave ravno nasprotni. Krpan ni zmanjšal deleža administrativnih opravil in je podaljšal čas priprave dokumentov. Razlogi za to so lahko tudi v premajhnem obsegu usposabljanj za zaposlene pred njegovo uvedbo in v nezadostni tehnični in vsebinski podpori za njegovo uporabo.

Reorganizacija naj bi vplivala tudi na poenostavitev (vodenja) upravnih postopkov v pristojnosti CSD, predvsem z uvedbo informativnega izračuna pravic iz javnih sredstev, spremembo organizacijske strukture in ustanovitvijo Službe ZUPJS, pa tudi z uvedbo socialne aktivacije kot posebnega pilotnega projekta dela z dolgotrajnimi prejemniki denarnih socialnih pomoči. Kot izhaja iz rezultatov raziskave, CSD pri vodenju upravnih postopkov na splošno zasledujejo predvsem cilje hitrosti reševanja, zakonitosti in količine opravljenega dela, kar je z vidika nalog in pristojnosti CSD sicer ustrezno, je pa zaskrbljujoče, da manj sledijo kakovosti obravnave, zadovoljevanju potreb uporabnikov in načelu pravičnosti, kar CSD preprečuje, da bi po vzoru odprte uprave v polni meri sledili ustavnim načelom pravne in socialne države, katerih uresničevanje presega zgolj golo zakonitost pri odločanju. To izhaja tudi iz analize načel dobrega upravljanja, saj CSD po reorganizaciji najbolj sledijo odgovornosti in transparentnosti, najmanj pa pravičnosti in vključevanju ter odzivnosti.

Čeprav je bila sprememba organizacijske strukture dejansko najpomembnejši steber reorganizacije, tako pri načrtovanju kot tudi izvedbi reforme, na poenostavitve postopkov in kakovost obravnave ni vplivala. Po opažanjih zaposlenih na CSD je povzročila več administrativnega dela in manj časa za delo z ljudmi, pa tudi nejasno delitev nalog in otežen prenos informacij v posameznih primerih. Ena bistvenih novosti z organizacijskega vidika je bila ustanovitev Službe ZUPJS kot specializirane službe, ki bo odločala le o letnih pravicah na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. Tudi ta rešitev na poenostavitev vodenja postopkov in večjo strokovnost obravnave ni vplivala, poleg neenakomerne delitve nalog med Službo in enotami, pristojnimi za mesečne pravice, se je za uporabnike zmanjšala krajevna in časovna dostopnost, saj so Službe organizirane le na 16 sedežih CSD. Po drugi strani pa je uvedba informativnega izračuna letnih pravic, kot so otroški dodatki in znižano plačilo vrtca, ki se prav tako izvaja na Službah ZUPJS, prispevala k poenostavitvi teh postopkov za uporabnike, manj pa za zaposlene, ki postopke vodijo. Kot njegove glavne prednosti so izpostavljene poenostavitve za uporabnike, ni več oddajanja vlog, ni prekinitve izplačevanja pravice v primeru neoddane vloge in krajši je čas odločanja. Hkrati pa se v trenutni fazi informativnega izračuna še vedno pojavlja veliko napak, ki terjajo ročno

preverjanje in izdajanje aktov zaposlenih. Sploh pri pravicah, ki terjajo več preverjanja dejanskega stanja, npr. državnih štipendijah, se odpira vprašanje, če bo popolna avtomatizacija sploh kdaj mogoča.

Ker je analiza izbranih spremenljivk z opisno statistiko pokazala, da različne skupine zaposlenih različno ocenjujejo uspešnost reorganizacije, je bilo v nadaljevanju v okviru bivariatne statistične analize preverjeno, ali med managementom in strokovnimi (so)delavci kot skupinama deležnikov reorganizacije obstajajo razlike pri ocenjevanju reorganizacije. Za ta namen je bil uporabljen neparametrični Mann-Whitnejev test, pri čemer je bila meja statistične značilnosti postavljena pri $\alpha \leq 0,05$. Test je pokazal, da med managementom in strokovnimi (so)delavci obstajajo statistično značilne razlike tako pri splošnih stališčih kot tudi pri ocenjevanju stopnje doseganja ciljev reorganizacije. Management je oboje ocenjeval bolje kot strokovni (so)delavci, do največjih razlik pa prihaja pri stališčih o koristnosti reorganizacije, njenem prispevku k poenotenju strokovnega dela in o potrebnosti reorganizacije, najbližje pa sta si skupini pri stališčih omogočanja več dela z uporabniki in razbremenitvi zaposlenih administrativnih opravil. Glede ciljev reorganizacije prihaja do največjih razlik v stališčih o doseganju enakega standarda storitev za uporabnike, poenotenju delovanja s spremembo organizacijske strukture in več terenskega dela. Statistično zanemarljive razlike med skupinama pa obstajajo v stališčih o uvedbi informativnega izračuna, ki ga obe skupini zaposlenih tudi najbolje ocenjujeta.

V naslednjem koraku je bila opravljena korelacijska analiza, katere namen je bil z uporabo Spearmanovega koeficienta ugotoviti soodvisnost preučevanih spremenljivk. Na podlagi opravljene analize je mogoče sklepati, da tisti zaposleni, ki imajo bolj pozitivna stališča o reorganizaciji na splošno, tudi bolje ocenjujejo lastno zadovoljstvo na delovnem mestu in obratno ($r_s = 0,778$; $p \leq 0,05$). Tisti, ki so z delom bolj zadovoljni, tudi bolje ocenjujejo organizacijsko klimo in obratno ($r_s = 0,781$; $p \leq 0,05$). Tisti, ki bolje ocenjujejo sledenje načelom dobrega upravljanja na CSD, pa bolje ocenjujejo učinke uvedbe Krpana pri njihovem delu. Najmočnejša pozitivna povezanost obstaja med spremenljivkama načel dobrega upravljanja na področju pravic iz javnih sredstev in sistemom Krpan ($r_s = 0,874$; $p \leq 0,01$), kar je lahko odraz pogoste uporabe dokumentarnega sistema na tem področju dela CSD. Zahtevnejša multipla linearna regresijska analiza je pokazala, da na ocenjevanje ciljev reorganizacije kot odvisno spremenljivko statistično značilno pozitivno vplivata le spremenljivki stališč do reorganizacije na splošno in zadovoljstva pri delu. To pomeni, da tisti zaposleni, ki bolje ocenjujejo lastno zadovoljstvo pri delu, in tisti, ki imajo bolj pozitivna splošna stališča o reorganizaciji, tudi bolj pozitivno ocenjujejo stopnjo doseganja ciljev po izvedeni reorganizaciji.

Z namenom veljavnosti posplošitve ugotovitev z vzorca na populacijo so bila z uporabo Cronbach α testirana vprašanja v uporabljeni anketi, in sicer po posameznih sklopih anketnih vprašanj. Glede na to, da so bile vrednosti Cronbach α pri vseh sklopih

vprašanj v anketi višje od 0,60, kar literatura opredeljuje kot mejo veljavnosti pri eksplorativnih raziskavah, kakršna je tudi opravljena evalvacija reorganizacije CSD, je izvedena anketa veljavna in je dobljene rezultate mogoče posplošiti iz vzorca na populacijo.

Sledila je analiza sodne prakse, ki se nanaša na odločitve CSD v konkretnih in posamičnih postopkih med letoma 2015 in 2021. Število obravnavanih primerov se, tako v upravnih kot tudi v socialnih sporih, tekom let zmanjšuje. Analiza je pokazala, da gre to pripisati razvoju prakse pri odločanju v letih po uveljavitvi nove zakonodaje (npr. ZUPJS, ZSVarPre) in enotnejši razlagi pravnih pravil. To kaže tako na zakonitost delovanja CSD kot tudi na poenotenje pri odločanju po reorganizaciji z olajšanim prenosom informacij in skupnimi Aktivni, ki strokovnim delavcem omogočajo prenašanje znanja in izkušenj, kar ima za rezultat bolj enotno odločanje. Če se je sodna praksa v začetku analiziranega obdobja nanašala večinoma na nepopolno ugotovljeno dejansko stanje in enostavnejša vprašanja uporabe materialnega prava, se po letu 2018 osredotoča večinoma na zahtevnejše razlage pravnih pravil v konkretnih postopkih. Pomemben razlog zmanjšanja sporov pred sodišči pa predstavlja tudi prenos odločanja o družinskih zadevah s CSD na pristojna sodišča, kar je CSD razbremenilo odločanja v upravnem postopku o zahtevnih vprašanjih varstva otrokovih pravic in koristi. Pri tem analiza izpostavlja, da se številčno največ obravnavanih zadev nanaša na pravice po ZSVarPre, kot so denarna socialna pomoč ali varstveni dodatek. Gre za pravice materialno ogroženih in socialno izključenih oseb, ki jim pravice po tem zakonu predstavljajo osnovno socialno varnost. Če po eni strani to pomeni, da sodno varstvo v teh najobčutljivejših postopkih uporabnikom nudi varstvo njihovih temeljnih ustavnih pravic, pa po drugi strani kaže na oddaljevanje CSD od dejanskih potreb ljudi in razumevanja njihovega dejanskega položaja v kontekstu odločanja o socialnovarstvenih pravicah.

Podobne ugotovitve izhajajo tudi iz sekundarne analize upravne statistike o vodenju upravnih postopkov CSD med letoma 2015 in 2021. Ob primerjavi stanja pred reorganizacijo in po njej je po njeni izvedbi leta 2018 opaziti zmanjšanje števila nerešenih zadev in števila zaostankov, kljub približno enakomernemu pripadu zadev tekom let. Po drugi strani pa se število pritožb, vloženih zoper upravne akte CSD, povečuje, kar kljub sledenju načelu zakonitosti v postopkih kaže na nezaupanje uporabnikov v delo CSD. Analiza izpostavlja tudi velik delež nerešenih pritožb v pristojnem reševanju MDDSZ, kar krepi nezaupanje v pravno in socialno državo, saj naj bi ravno MDDSZ kot predstavnik države na najvišji ravni upravljanja predstavljal vzor zakonitosti, strokovnosti in pravočasnosti pri odločanju. Za razliko od vloženih pritožb izredna pravna sredstva pri odločanju CSD ne predstavljajo pomembnejšega sredstva za uporabnike, vsaj z vidika števila vloženih ali po uradni dolžnosti uvedenih izrednih pravnih sredstev. Analiza upravnih postopkov na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev po posameznih CSD je izpostavila, da ne prihaja do pomembnejših

razlik glede števila rednih in izrednih pravnih sredstev tekom let znotraj posameznega CSD, prav tako se število le-teh razlikuje med posameznimi CSD. Navedeno potrjuje, da reorganizacija ni vplivala na poenotenje vodenja upravnih postopkov med CSD in da težave znotraj posameznih CSD ostajajo še naprej. Pri vseh CSD je leta 2021 poraslo število obnovljenih postopkov, kar gre pripisati sistemski napaki pri upoštevanju dohodkov v zvezi z informativnimi izračuni, povezanimi z izplačili dodatkov za delo v času epidemije.

Analiza statistike o izdanih informativnih izračunih potrjuje ugotovitve, da gre za inovativni mehanizem odločanja o socialnih pravicah, ki poleg pristopov digitalne uprave pri odločanju omogoča tudi sledenje načelom ekonomičnosti in zakonitosti. Odstotek ugovorov na izdane informativne izračune v povprečju znaša 2,50 in se je v šestih analiziranih mesecih prepolovil iz 2,76 na 1,23. Pri deležu vloženih ugovorov prihaja tudi do razlik med posameznimi CSD, pri čemer korelacije med velikostjo CSD ali njegovimi drugimi značilnostmi in odstotkom vloženih ugovorov ni mogoče zaznati.

V smislu triangulacije, ko se ista raziskovalna vprašanja preverjajo z različnimi metodami in izhodišči, so bili z namenom objektivnosti, zakonitosti in veljavnosti raziskovanja opravljeni polstrukturirani intervjuji s predstavniki različnih skupin deležnikov. Polstrukturirani intervjuji so bili opravljeni z dvema generalnima direktorjema direktorata na MDDSZ, z dvema direktorjema CSD, dvema pomočnikoma direktorjev, z enim vodjo Službe ZUPJS in s štirimi strokovnimi delavci. Ob soočenju z ostalimi rezultati raziskave stališča intervjuvanih predstavnikov resornega ministrstva potrjujejo predhodne ugotovitve, da obstajajo neskladja med upravnim delovanjem na institucionalni ravni ministrstva in njim podrejenih CSD, ki delujejo na instrumentalni ravni izvrševanja sprejetega. Če naj bi za zaposlene potrebe po reorganizaciji izhajale predvsem iz pomanjkanja časa za delo z ljudmi in preveč administrativnih opravil, je za ministrstvo glavno poenotenje prakse CSD in njihova lažja obvladljivost. Ministrstvo in management CSD prepoznavata zadostno vključenost deležnikov v reformo, ki je bila zagotovljena predvsem s sestanki z direktorji, bolj kritični so do tega zaposleni. Za razliko od zaposlenih, ki ocenjujejo, da je pri reorganizaciji šlo zgolj za organizacijsko spremembo in zastavljenih ciljev ni dosegla, ministrstvo ocenjuje, da je doslej izvedeno dobra podlaga za vsebinsko reorganizacijo CSD, ki bo sledila organizacijski spremembi in bo temeljila predvsem na zagotavljanju dodatnega kadra za izvajanje strokovnih nalog. Predstavniki obeh ravni javnega upravljanja kot ključni prispevek reorganizacije k delu CSD vidijo informativni izračun, uvedbo socialne aktivacije pa ministrstvo vidi kot uspešen projekt, ki je vzpostavil nove metode dela, medtem ko zaposleni njene bistvene prednosti večinoma ne prepoznavajo. Prav tako vsi deležniki v uvedbi dokumentarnega sistema Krpan prepoznavajo njegov prispevek k večji preglednosti upravnega poslovanja, pri čemer zaposleni na CSD bolj kritično ocenjujejo njegove vidike časovnega podaljšanja priprave dokumentov in pomanjkanja usposabljanj ter tehnične in vsebinske podpore

pri njegovi uporabi. Kvalitativna raziskava je prav tako potrdila ugotovitve testa statističnih razlik odgovorov med managementom in strokovnimi (so)delavci na CSD, saj obstajajo razlike v stališčih teh dveh skupin, pri čemer management potek reorganizacije in njene izide ocenjuje bolj pozitivno.

Kot zadnje raziskovalno dejanje doktorske disertacije je bila opravljena fokusna skupina, ki je v zvezi z reorganizacijo preverjala stališča uporabnikov. Zaradi zagotavljanja objektivnosti, nepristranskosti, reprezentativnosti in celovitosti rezultatov njeni udeleženci niso bili uporabniki sami, pač pa nevladne organizacije na področju socialnega varstva (Društvo za nenasilno komunikacijo, društvo Kralji Ulice, društvo Šent, Zveza prijateljev mladine Slovenije in Zveza Sožitje). Gre za uveljavljene in na širšem oz. vseslovenskem območju delujoče organizacije, katerih uporabniki in one same redno prihajajo v stik s CSD, vsebinsko pa pokrivajo različna, a vsa skupaj vsa temeljna področja delovanja CSD. Ključni rezultati fokusne skupine so, da reorganizacija za uporabnike ni prinesla nobenih sprememb pri delu CSD, stanje se je v primerjavi s prej kvečjemu še poslabšalo. Uporabniki od strokovnih (so)delavcev CSD pričakujejo več časa in možnosti za neposredno delo z njimi, s kadrovskimi primanjkljaji in z reorganizacijo povezanimi dodatnimi administrativnimi opravili pa je tega časa še manj kot prej. Uporabniki v procese načrtovanja in izvedbe reorganizacije niso bili vključeni in to ni bila »njihova« reforma, pač pa reforma sistema, s katero si je država olajšala svoje delo, čeprav so bili javno deklarirani cilji usmerjeni v delo z uporabniki. Fokusna skupina je tudi potrdila rezultate analiz stališč drugih deležnikov, da delo CSD po reorganizaciji ni bolj poenoteno kot pred njo, da strokovni delavci po reorganizaciji nimajo več časa za delo z uporabniki kot prej, da se krajevna in časovna dostopnost CSD ni izboljšala, da z reorganizacijo ni prišlo do razvoja novih metod strokovnega dela in da reorganizacija ni omogočila več terenskega dela, čeprav bi to bilo nujno potrebno. Je pa fokusna skupina, enako kot analize stališč vseh ostalih deležnikov te reforme, potrdila, da gre pri vpeljavi informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev za mehanizem, ki bo omogočil lažje in bolj poenostavljeno uveljavljanje teh pravic za uporabnike. Z uporabniške perspektive je njegova prednost predvsem to, da za podaljšanje pravic ni treba oddajati vlog in se le-te podaljšujejo avtomatsko, s tem pa ne pride več do situacij, ko bi prišlo do izpada pravice zgolj zaradi tega, ker bi upravičenec pozabil oddati vlogo. Informativni izračun je za uporabnike pozitiven, ker v praksi vidijo, da dejansko deluje.

Opravljena evalvacija izpostavlja ključne vidike načrtovanja, izvedbe in evalvacije reform v slovenskem upravnem prostoru. Predvsem je v vseh fazah reformnega procesa bistveno zavedanje, da so v vsako reformo vključeni številni deležniki, vsak s svojimi pričakovanji in interesi, pri tem pa je posebej relevantno razlikovanje med institucionalno in instrumentalno ravno javnega upravljanja. Neusklajenost med načrtovanjem in izvajanjem reformnih politik je tudi glavni razlog za neuspeh reorganizacije CSD, kar bi bilo najlažje preseči z zadostno participacijo vseh

deležnikov, v konkretnem primeru predvsem zaposlenih, že v postopkih načrtovanja reforme. Čeprav je leta 2018 izvedena reorganizacija temeljila na spremembi organizacijske strukture, so za nadaljnji razvoj CSD nujne tudi druge spremembe, predvsem z boljšo kadrovske pokritostjo, ki omogoča tudi vsebinske spremembe »od spodaj navzgor«, za kar pa je nujen predpogoj zadostna vključenost zaposlenih v vse faze reformnih procesov.

DALJŠI POVZETEK

Javna uprava kot eden najpomembnejših podsistemov družbe, katerega glavni namen je uravnavanje upravnih procesov, se neprestano spreminja, tako kot se spreminja tudi družba sama. Upošteva se navedeno je bila leta 2018 izvedena reorganizacija CSD, ki naj bi prispevala k večji odprtosti teh institucij in k njihovem približevanju potrebam uporabnikov, to pa naj bi bilo doseženo z omogočanjem več časa zaposlenim za neposredno delo z ljudmi, z več terenskega dela, poenostavitvijo vodenja upravnih postopkov in zmanjšanjem administrativnega bremena za zaposlene.

Namen doktorske disertacije je bil opraviti celovito evalvacijo reorganizacije CSD in pri tem opozoriti na različne interese posameznih deležnikov te reforme, predvsem je v tem kontekstu merodajna razlika med MDDSZ, ki kot predstavnik države deluje na institucionalni ravni javnega upravljanja in s tem skrbi za oblikovanje ciljev javnih politik, in zaposlenimi na CSD, ki pri izvrševanju socialnih politik delujejo na instrumentalni ravni javnega upravljanja. Zaradi raznolikosti deležnikov in njihovih interesov pri reorganizaciji je pri raziskovanju uporabljena integracija kvantitativnih in kvalitativnih metod, pri tem pa se prepletajo ugotovitve, pridobljene s spletno anketo, polstrukturiranimi intervjuji, fokusno skupino, analizo sodne prakse in sekundarno analizo upravne statistike.

Glavna ugotovitev opravljene evalvacije je, da izvedena reorganizacija CSD ni uresničila zastavljenih ciljev, ki so bili na institucionalni ravni javnega upravljanja zastavljeni za posamezne skupine deležnikov. Pri tem je za MDDSZ najpomembneje, da CSD po izvedeni reorganizaciji delujejo bolj enotno kot pred njo, komunikacija z manjšim številom javnih zavodov pa je zanj bolj obvladljiva kot z večjim, kar naj bi prispevalo k bolj enotnemu delovanju CSD. Za management na CSD je najpomembneje, da lahko strokovnim (so)delavcem zagotavlja takšne pogoje dela, da bodo lahko čim več neposredno delali z uporabniki. Poleg tega je zanje pomembno, da se strokovno delo posameznih CSD čim bolj poenoti, da so kadrovske in računovodske naloge izvedene zakonito, pravilno in racionalno ter da se razvijajo nove metode strokovnega dela, v povezavi s tem pa naj se vzpostavijo tudi mobilni strokovni timi različnih strokovnjakov, ki bodo prevzemali najtežje primere in skrbeli za prenos znanja na sodelavce. Za uporabnike, ki prihajajo v stik s CSD, reorganizacija ni prinesla bistvenih izboljšav v smislu več časa za neposredno delo z njimi. Kvečjemu se je dostopnost CSD zaradi kadrovske preobremenjenosti in povečanja administrativnih opravil po reorganizaciji še zmanjšala. Kot ključni mehanizem, ki lahko prispeva k poenostavitvi vodenja upravnih postopkov na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, vsi deležniki prepoznavajo uvedbo informativnega izračuna pravic iz javnih sredstev. Čeprav tudi ta rešitev ni brez tveganj, predvsem v smislu t. i. digitalnega razkoraka, in povsem konkretnih težav v praksi, pa vendarle predstavlja inovativno orodje, ki združuje vidike zakonitega odločanja in digitalizacije, s tem pa v

prvi vrsti uporabnikom omogoča lažje in hitrejše uveljavljanje pravic, vendar ne na način zmanjševanja njihovih zakonitih pravic v postopkih pred CSD.

S primerjalnega vidika, tako glede zastavljenih ciljev odločevalcev in samega poteka reform kot tudi z vidika njihove uspešnosti, je reorganizacija slovenskih CSD primerljiva z reformami hrvaške javne upravne, ne pa tudi z uspešnejšimi reformami v Avstriji, ki v okviru tradicionalne weberjanske uprave uspešno vpeljujejo posamezne elemente NJM, pri čemer so le-ti prilagojeni specifikam lokalnega okolja. Glede na skupni kulturno-zgodovinski razvoj srednjeevropskih državnih ureditev se za izvajanje nalog CSD kot nosilca javnih pooblastil in s tem tipičnega garanta ustavnih načel pravne in socialne države kot najprimernejši model javnega upravljanja kaže neo-weberjanski model.

Doktorska disertacija predstavlja izvirno znanstveno delo. Poleg prve celovite evalvacije reorganizacije CSD na strokovni in znanstveni ravni nudi osnovo za nadaljnje spremembe pri delovanju CSD ter model evalvacije za sorodne tipe reform v slovenskem in širšem srednjeevropskem upravnem prostoru. S povezovanjem teoretskih izhodišč s praktičnimi spoznanji zagotavlja razvoj teorije modelov javnega upravljanja na znanstveni ravni integriran metodološki pristop za sorodne raziskave in s tem tudi prispeva k razvoju upravne znanosti kot mlade in integralne multidisciplinarne vede.

Ključne besede: reorganizacija, center za socialno delo, evalvacija, modeli javnega upravljanja, upravne reforme, neo-weberjanski model, socialne javne politike.

EXTENDED ABSTRACT

EVALUATION OF THE SOCIAL WORK CENTRES' REORGANISATION IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA FROM THE PERSPECTIVE OF SELECTED PUBLIC GOVERNANCE MODELS

Public administration – as one of the most important subsystems of society whose main purpose is to manage administrative processes – is constantly changing, just as society itself is changing. With this in mind, a reorganisation of the Slovenian social work centres (SWCs) took place in 2018 to make these institutions more open and bring them closer to the needs of their users by allowing staff more time to work directly with people, on the field, by simplifying the management of administrative procedures, and by reducing the administrative burden on staff.

The purpose of the doctoral dissertation is to carry out a comprehensive evaluation of the reorganisation of the SWCs and draw attention to the differing interests of the specific stakeholders of this reform, especially to the difference between the line ministry – which, as a representative of the state, operates at the institutional level of public governance, setting the objectives of public policies – and the SWCs staff operating at the instrumental level of public governance as implementers of social policies. Considering the diversity of stakeholders and their interests in the reorganisation, the research employs a combination of quantitative and qualitative methods, interweaving the findings obtained from an online survey, semi-structured interviews, a focus group, an analysis of case law, and a secondary analysis of administrative statistics.

The main finding of the evaluation is that the reorganisation of the SWCs has not achieved the objectives set at the institutional level of public governance for the different groups of stakeholders. For the line ministry, the most important outcome of the reform is that the SWCs now function more uniformly and interaction with a smaller number of public institutions is more manageable, which should contribute to more unified operations of the SWCs. For the SWCs management, the main outcome of the reorganisation is that the working conditions now allow SWCs staff to work directly with people as much as possible. Moreover, the work of individual SWCs is more unified, HR and accounting tasks are carried out in a lawful, correct, and rational manner, and new methods of work are being introduced, such as mobile teams of experts to take on the most difficult cases and ensure the transfer of knowledge to their colleagues. For the users who come into contact with the SWCs, the reorganisation has not brought any significant improvement in the sense of the staff having more time to work directly with the users. Quite the contrary, the accessibility of SWC has been further diminished due to staff overload and increased administrative requirements. All stakeholders see the introduction of an informative calculation of the rights to public funds as a key

mechanism that can contribute to simplifying the management of administrative procedures in the field of exercising rights to public funds. Although this solution does not come without risks – especially in terms of the “digital divide” – and concrete problems in practice, it nevertheless represents an innovative tool that combines the aspects of lawfulness and digitalisation, thereby primarily enabling users to assert their rights more easily and quickly, but not in a way that reduces their legal rights in the procedures before the SWCs.

From a comparative point of view, both in terms of the objectives set by the decision-makers and the course and effectiveness of the reforms, the reorganisation of the Slovenian SWCs is comparable to the reforms of the Croatian public administration, yet not to the more successful reforms in Austria which have managed to introduce individual elements of New Public Management into the framework of traditional Weberian administration, adapting them to the specifics of the local environment. Considering the common cultural and historical development of the Central European state systems, the neo-Weberian model of public governance appears to be the most suitable model for the SWCs to carry out their tasks as bearers of public authority and thus typical guarantors of the constitutional principles of the rule of law and the welfare state.

The doctoral dissertation represents an original scientific work. In addition to offering the first comprehensive evaluation of the SWCs reorganisation at the professional and scientific level, it provides a basis for further changes in the operation of the SWCs and an evaluation model for similar types of reforms in Slovenia and the wider Central European administrative space. By linking theoretical bases with practical insights, it ensures the development of the theory of public governance models at a scientific level and an integrated methodological approach for related research, thereby contributing to the development of administrative science as a young and integral multidisciplinary science.

Keywords: reorganisation, social work centre, evaluation, public governance models, administrative reforms, neo-Weberian model, social public policies.

PROŠIRENI SAŽETAK

EVALUACIJA REORGANIZACIJE CENTARA ZA SOCIJALNU SKRB U REPUBLICI SLOVENIJI IZ PERSPEKTIVE ODABRANIH MODELA JAVNOG UPRAVLJANJA

Javna uprava, kao jedan od najvažnijih podsustava društva, čija je glavna svrha reguliranje upravnih procesa, neprestano se mijenja, kao što se mijenja i samo društvo. Imajući u to vidu, u 2018. godini provedena je u Sloveniji reorganizacija centara za socijalnu skrb koja bi trebala pridonijeti većoj otvorenosti tih institucija i njihovu približavanju potrebama korisnika, a to bi se trebalo postići omogućivanjem više vremena zaposlenicima za izravan rad s ljudima, uz više terenskog rada, pojednostavljenje administrativnih procedura i smanjenje administrativnog opterećenja zaposlenika.

Svrha doktorske disertacije bila je provesti sveobuhvatnu evaluaciju reorganizacije centara za socijalnu skrb i skrenuti pozornost na različite interese pojedinih dionika te reforme, prije svega, u tom kontekstu mjerodavna je razlika između Ministarstva rada, obitelji, socijalne skrbi i jednakih mogućnosti, koje kao predstavnik države djeluje na institucionalnoj razini javnog upravljanja i na taj se način brine o kreiranju ciljeva javne politike, i zaposlenika centara za socijalnu skrb, koji u provedbi socijalnih politika rade na instrumentalnoj razini javnog upravljanja. Zbog raznolikosti dionika i njihovih interesa u reorganizaciji, u istraživanju su integrirane kvantitativne i kvalitativne metode, pritom se isprepleću rezultati dobiveni putem internetske ankete, polustrukturiranih intervju, fokus grupe, analizom sudske prakse i sekundarnom analizom upravne statistike.

Glavni je zaključak evaluacije da provedenom reorganizacijom centara za socijalnu skrb nisu ostvareni ciljevi na institucionalnoj razini javnog upravljanja postavljeni za pojedine skupine dionika. Pritom je za Ministarstvo rada, obitelji, socijalne skrbi i jednakih mogućnosti najvažnije da centri za socijalnu skrb nakon reorganizacije funkcioniraju ujednačenije nego prije, a komunikacija s manjim brojem javnih ustanova lakša im je nego s većim, što bi trebalo pridonijeti ujednačenijem funkcioniranju centara za socijalnu skrb. Menadžmentu centara za socijalnu skrb najvažnije je da stručnim (su)radnicima osigura takve uvjete rada da u što većoj mjeri mogu izravno raditi s korisnicima. Osim toga, važno im je da se stručni rad pojedinih centara za socijalnu skrb što više ujednači, da se kadrovski i računovodstveni poslovi obavljaju zakonito, ispravno i racionalno te da se razviju nove metode stručnog rada, a s tim u vezi treba uspostaviti i mobilne stručne timove različitih stručnjaka koji će preuzeti najteže slučajeve i osigurati prijenos znanja suradnicima. Korisnicima koji dolaze u kontakt s centrima za socijalnu skrb reorganizacija nije donijela bitna poboljšanja u smislu više vremena za izravan rad s njima. Dostupnost centara za socijalnu skrb dodatno se

smanjila zbog kadrovske preopterećenosti i povećanja administrativnih poslova nakon reorganizacije. Kao ključni mehanizam koji može pridonijeti pojednostavljenju vođenja upravnih postupaka u području ostvarivanja prava iz javnih sredstava svi dionici prepoznaju uvođenje informativnog izračuna prava iz javnih sredstava. Premda ni to rješenje nije bez rizika, ponajprije u smislu tzv. digitalnog raskoraka i sasvim konkretnih problema u praksi, ipak predstavlja inovativan alat koji spaja aspekte pravnog odlučivanja i digitalizacije, čime se u prvom redu korisnicima omogućuje lakše i brže ostvarivanje prava, ali ne na način da im se umanjuju zakonska prava u postupcima pred centrima za socijalnu skrb.

S komparativnog stajališta, kako u pogledu postavljenih ciljeva donositelja odluka i tijeka samih reformi, tako i s aspekta njihove uspješnosti, reorganizacija slovenskih centara za socijalnu skrb usporediva je s reformama hrvatske javne uprave, ali ne i s uspješnijim reformama u Austriji, koje u okviru tradicionalne veberovske uprave uspješno uvode pojedine elemente novog javnog menadžmenta, pri čemu su oni prilagođeni specifičnostima lokalnog okruženja. S obzirom na zajednički kulturni i povijesni razvoj srednjoeuropskih državnih uređenja, za provedbu zadaća centara za socijalnu skrb kao nositelja javnih ovlasti, a time i tipičnog jamca ustavnih načela pravne i socijalne države, najprikladnijim modelom javne uprave čini se neoveberovski model.

Doktorska disertacija predstavlja izvorni znanstveni rad. Uz prvu sveobuhvatnu evaluaciju reorganizacije centara za socijalnu skrb na stručnoj i znanstvenoj razini, daje osnovu za daljnje promjene u djelovanju centara za socijalnu skrb i model evaluacije za srodne vrste reformi u slovenskom i širem srednjoeuropskom upravnom prostoru. Povezujući teorijska polazišta s praktičnim spoznajama, razvoj teorije modela javnog upravljanja osigurava na znanstvenoj razini integrirani metodološki pristup srodnim istraživanjima čime pridonosi i razvoju upravne znanosti kao mlade i integralne multidisciplinarne znanosti.

Ključne riječi: reorganizacija, centar za socijalnu skrb, evaluacija, modeli javnog upravljanja, upravne reforme, neoveberovski model, socijalne javne politike.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

- Agere, S. (2000). *Promoting good governance: Principles, practices and perspectives*. Commonwealth Secretariat.
- Ajduković, M. in Urbanc, K. (2010). Kvalitativna analiza iskustva stručnih djelatnika kao doprinos evaluaciji procesa uvođenja novog modela rada u centre za socijalnu skrb. *Ljetopis Socijalnog Rada/Annual of Social Work*, 17(3), 319–352.
- Akoglu, H. (2018). User's guide to correlation coefficients. *Turkish Journal of Emergency Medicine*, 18(3), 91–93.
- Alexiadou, D. (2015). Ideologues, partisans, and loyalists: Cabinet ministers and social welfare reform in parliamentary democracies. *Comparative Political Studies*, 48(8), 1051–1086.
- Allen, M. (ur.). (2017). *The SAGE encyclopedia of communication research methods*. Sage Publications.
- Altreiter, C. in Leibetseder, B. (2015). Constructing inequality: Deserving and undeserving clients in Austrian social assistance offices. *Journal of Social Policy*, 44(1), 127–145.
- Ammenwerth, E., Iller, C. in Mansmann, U. (2003). Can evaluation studies benefit from triangulation? A case study. *International Journal of Medical Informatics*, 70(2-3), 237–248.
- Andersen, P. H. in Wagtman, M. A. (2004). Ensuring validity in qualitative international business research. V R. Piekkari, *Handbook of Qualitative Research Methods for International Business* (str. 464–485). Edward Elgar Publishing.
- Androniceanu, A. (2012). Civil servants career development in the Romanian central public administration. *Administration & Public Management Review*, 19, 43–52.
- Antonić, J. J., Vretenar, N. in Host, A. (2017). Governing ICT business management and achieving digital maturity of public administration. V *4th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts SGEM 2017* (str. 431–442). Sofia, Bulgaria.
- Auby, J.-B. (ur.). (2014). *Codification of administrative procedure* (Vol. 13). Bruylant.
- Aurich, P. (2011). Activating the unemployed — Directions and divisions in Europe. *European Journal of Social Security*, 13(3), 294–316.

- Aurich-Beerheide, P., Catalano, S. L., Graziano, P. R. in Zimmermann, K. (2015). Stakeholder participation and policy integration in local social and employment policies: Germany and Italy compared. *Journal of European Social Policy*, 25(4), 379–392.
- Babšek, M. (2021). Kodifikacija (splošnega) upravnega postopka kot mehanizem dobrega upravljanja: Primerjava ureditev v Sloveniji, Avstriji in na Hrvaškem. *Javna uprava*, 57(1/2), 25–48.
- Babšek, M. in Kovač, P. (2021). Informativni izračun kot pravni presadek: od dohodnine do socialnih pravic. *Podjetje in Delo: Revija Za Gospodarsko, Delovno in Socialno Pravo, Company and Labour: A Journal for Commercial, Labour and Social Law*, 47(1), 19–39.
- Babšek, M., Tomaževič, N. in Kovač, P. (2020). Administrative reforms and the rule of law: Case-law analysis as an inspiration for the Slovene reorganisation of social work centres. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20(4), 595–622.
- Barnes, J. (2008). Introduction: Reform and innovation of administrative procedure. V J. Barnes (ur.), *Transforming Administrative Procedures* (str. 13–201). Global Law Press – Editorial Derecho Global.
- Batalli, M. (2011). Simplification of public administration through use of ICT and other tools. *European Journal of ePractice*, (12).
- Bäck, H., Müller, W. C., Angelova, M. in Strobl, D. (2022). Ministerial autonomy, parliamentary scrutiny and government reform output in parliamentary democracies. *Comparative Political Studies*, 55(2), 254–286.
- Berberoglu, A. (2018). Impact of organizational climate on organizational commitment and perceived organizational performance: Empirical evidence from public hospitals. *BMC Health Services Research*, 18(1), 1–9.
- Berendieieva, A. I., Pyshna, A. H., Bakhtina, I. S. in Kuchuk, A. M. (2022). Public interest and good governance in the rule of law aspect. *Informatologia*, 55(1-2), 146–159.
- Bertram, G. (2011). *Assessing the structure of small welfare states* (Vol. 4). Commonwealth Secretariat.
- Bevir, M. (ur.). (2011). *The SAGE handbook of governance*. Sage Publications.
- Bevir, M., Rhodes, R. A. in Weller, P. (2003). Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration*, 81(1), 1–17.
- Bjorklund, A., Clark, M. A., Edin, P. A., Fredricksson, P. in Krueger, A. B. (2006). *The market comes to education in Sweden: An evaluation of Sweden's surprising school reforms*. Russell Sage Foundation.

- Blom, B. (2004). Specialization in social work practice: Effects on interventions in the personal social services. *Journal of Social Work*, 4(1), 25–46.
- Bonett, D. G. in Wright, T. A. (2015). Cronbach's alpha reliability: Interval estimation, hypothesis testing, and sample size planning. *Journal of Organizational Behavior*, 36(1), 3–15.
- Boon, J. in Wynen, J. (2022). When are organizational reforms perceived positively? An examination of the role of employees' hierarchical level. *Public Management Review*, 24(4), 579–600.
- Bouckaert, G. in Jann, W. (ur.) (2020). *European perspectives for public administration: The way forward*. Leuven University Press.
- Bouckaert, G., Nakrosis, V. in Nemec, J. (2011). Public administration and management reforms in CEE: Main trajectories and results. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4(1), 9–29.
- Bouckaert, G. in Pollitt, C. (2009). A distinctive european model? The neo-Weberian state. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 1–103.
- Brejc, M. (2021). Politika in javna uprava. V J. Stare in M. Pečarič (ur.), *Znanost o javni upravi* (str. 77–91). Fakulteta za upravo.
- Brinkmann, S. in Kvale, S. (2018). *Doing interviews*. Sage Publications.
- Brown, D. C. G. in Toze, S. (2017), Information governance in digitized public administration. *Canadian Public Administration*, 60(4), 581–604.
- Bryson, J. M. (2004). What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and analysis techniques. *Public management review*, 6(1), 21–53.
- Brunsson, N. in Olsen, J. P. (2018). *The reforming organization: Making sense of administrative change*. Routledge.
- Bubnov-Škoberne, A. in Strban, G. (2010). *Pravo socialne varnosti*. GV založba.
- Bundschuh-Rieseneder, F. F. (2008). Good governance: Characteristics, methods and the Austrian examples. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 4(24), 26–52.
- Burton, M. A. (2013). Why has research in face recognition progressed so slowly? The importance of variability. *The Quarterly Journal of Experimental Psychology*, 66(8), 1467–1485.
- Cabiati, E. in Panciroli, C. (2019). Service users as collaborators in social work practice, research, and education. *Socialné teorija, empirija, politika ir praktika*, 19, 95–105.

- Calitz, T., Roux, A. in Strydom, H. (2014). Factors that affect social workers' job satisfaction, stress and burnout. *Social Work/Maatskaplike Werk*, 50(2), 153–169.
- Caniëls, M. C. in Baaten, S. M. (2019). How a learning-oriented organizational climate is linked to different proactive behaviors: The role of employee resilience. *Social Indicators Research*, 143(2), 561–577.
- Cantarelli, P., Belardinelli, P. in Belle, N. (2016). A meta-analysis of job satisfaction correlates in the public administration literature. *Review of Public Personnel Administration*, 36(2), 115–144.
- Cañizares-Espada, M., Muñoz-Colomina, C. I., Pérez-Estébanez, R. in Urquía-Grande, E. (2021). Transparency and accessibility in municipalities: The case of social services in Spain. *Central European Journal of Public Policy*, 15(1), 31–54.
- Coglianese, C. (2002). Empirical analysis and administrative law. *University of Illinois Law Review*, No. 1111.
- Colnar, S. (2020). *Extent and effectiveness of knowledge management in social work centers in the Republic of Slovenia* [doktorska disertacija]. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta. <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=122687&lang=slv>
- Colnar, S., Dimovski, V. in Bogataj, D. (2019). Knowledge management and the sustainable development of social work. *Sustainability*, 11(22), 6374.
- Cotton, J. L., Vollrath, D. A., Froggatt, K. L., Lengick-Hall, M. L. in Jennings, K. R. (1988). Employee participation: Diverse forms and different outcomes. *Academy of Management Review*, 13(1), 8–22.
- Creamer, E. G. (2017). *An introduction to fully integrated mixed methods research*. Sage Publications.
- Creswell, J. W. (2015). *A concise introduction to mixed methods research*. Sage Publications.
- Creswell, J. W. in Plano, C. V. L. (2010). *Designing and conducting mixed methods research*. Sage Publications.
- Dan, S. in Pollitt, C. (2015). NPM can work: An optimistic review of the impact of New public management reforms in central and eastern Europe. *Public Management Review*, 17(9), 1305–1332.
- Dancey, C. P. in Reidy, J. (2007). *Statistics without maths for psychology*. Pearson education.

- Day, A., Barber, L. in Tonet, J. (2019). Information communication technology and employee well-being: Understanding the “iParadox Triad” at work. *The Cambridge handbook of technology and employee behavior*, 580–607.
- De Schutter, O. (2015). Welfare state reform and social rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 33(2), 123–162.
- De Vries, M. in Nemec, J. (2013). Public sector reform: An overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4–16.
- Derry, R. (2012). Reclaiming marginalized stakeholders. *Journal of Business Ethics*, 111, 253–264.
- Destler, K. N. (2017). A matter of trust: Street level bureaucrats, organizational climate and performance management reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3), 517–534.
- Devlieghere, J. in Roose, R. (2019). Documenting practices in human service organisations through information systems: When the quest for visibility ends in darkness. *Social Inclusion* 7(1), 207–217.
- Dobrowolski, Z., Drozdowski, G. in Panait, M. (2022). Understanding the impact of generation Z on risk management—A preliminary views on values, competencies, and ethics of the generation Z in public administration. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(7), 3868.
- Doel, M. in Best, L. (2008). *Experiencing social work: Learning from service users*. Sage Publications.
- Dominelli, L. (2004) *Social work: Theory and practice for a changing profession*. Polity Press.
- Drechsler, W. in Kattel, R. (2009). Conclusion: Towards the neo-Weberian state? Perhaps, but certainly adieu, NPM. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 95–99.
- Dremelj, P., Jež, S. S., Boškić, R., Narat, T., Rihter, L., Kovač, N. in Tomc, B. K. (2013). *Ocena učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje*. Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. Routledge.
- Dunn, W. N. in Miller, D. Y. (2007). A critique of the New public management and the neo-Weberian state. *Public Organization Review*, 7(4), 345–358.
- Đanić Čeko A. in Tomeković, Ž. (2021). Odabrana posebna upravna postupanja u području socijalne skrbi u izvanrednim okolnostima izazvanim Covid19. V Ž. Sudarić in T. Petrašević (ur.), *Razvoj javne uprave. 11. Međunarodna*

- konferencija, Vukovar 16.-17. lipnja 2021. Zbornik radova (str. 92–105). Vukovar: Veleučilište »Lavoslav Ružička«.
- Đulabić, V. (2007). Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa. *Revija za socijalnu politiku*, 14(2), 137–162.
- Đulabić, V. (2009). Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 9(2), 307–316.
- Đulabić, V. (2013). Public administration reform strategies in the Western Balkans countries: Croatia case. V *Public Administration Reform Strategies in Western Balkans*. RESPA: Regional School of Public Administration.
- Đulabić, V. (2014). New wine in old wineskins: General administrative procedure and public administration reform in Croatia. V *Mednarodna revija za javno upravo*, 12 (2014) 2–3, 183–197.
- Goossens, J., Leenknecht, G.-J., van Oirsouw, C. in van Vugt, E. (2021). The Netherlands: 2020 global review of constitutional law. V R. Albert, D. Landau, P. Faraguna in S. Drugda (ur.), *The I-CONnect-Clough Center 2020 global review of constitutional law* (str. 202–206). Clough Center for the Study of Constitutional Democracy.
- Elliott, I. C. (2020). Organisational learning and change in a public sector context. *Teaching Public Administration*, 38(3), 270–283.
- Elsayed, W., Baskiewicz, N., Yousif, N.B.A. in Borisov, V. (2021). Job satisfaction of public social workers. *Administrative Management Public*, 36, 134–148.
- Epstein, J. L. (2005). A case study of the partnership schools comprehensive school reform (CSR) model. *The Elementary School Journal*, 106(2), 151–170.
- Erdelja, S. A. (2011). Prilozi daljnjem razvoju sustava socijalne skrbi-iskustva iz prakse. *Ljetopis socijalnog rada*, 18(1), 153–166.
- Evans, T. in Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *The British Journal of Social Work*, 34(6), 871–895.
- Eymeri-Douzans, J. M. in Pierre, J. (ur.). (2011). *Administrative reforms and democratic governance* (Vol. 72). Routledge.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. in Pettigrew, A. (1996). *The New public management in action*. Oxford University Press.
- Ferligoj, A., Kogovšek, T. in Leskošek, K. (1995). *Zanesljivost in veljavnost merjenja*. Fakulteta za družbene vede.

- Fink, M. in Leibetseder, B. (2019). Die Österreichische Mindestsicherungsreform 2010: Von der Armuts-zur Arbeitsmarktpolitik. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 48(1), 19–36.
- Fletcher, D., De Massis, A. in Nordqvist, M. (2016). Qualitative research practices and family business scholarship: A review and future research agenda. *Journal of family business strategy*, 7(1), 8–25.
- Fodor, G. G. (2009). The 'Strong state' paradigm: Good government and the state in Central and Eastern Europe – Why do we need a stronger state? V C. Arvanitopoulos (ur.), *Reforming Europe. The Constantinos Karamanlis Institute for Democracy Series on European and International Affairs*. Springer.
- Fook, J. (2016). *Social work: A critical approach to practice*. Sage Publications.
- Frederickson, H. G., Larimer, C. in Smith, K. (2011). *The public administration theory primer*. Westview Press.
- Galetta, D. U., Hofmann, H., Mir Puigpelat, O. in Ziller, J. (2015). The general principles of EU administrative procedural law. European Parliament.
- Gallagher, M. in Jacobs, A. (2009). Lowering taxpayer compliance costs. *Developing Alternatives*, 1, 65–72.
- Garland, D. (2014). The welfare state: A fundamental dimension of modern government. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 55(3), 327–364.
- Gatarić, L. (27. 10. 2021). Pravni fakultet protiv Vladina plana o reformi socijalne skrbi: 'Ministar nameće promjene koje bi urušile sustav'. *Vecernji.hr*. <https://www.vecernji.hr/vijesti/pravni-fakultet-protiv-vladina-plana-ostavite-socijalnu-skrb-1534235>
- George, D. in Mallery, P. (2016). *IBM SPSS statistics 26 step by step: A simple guide and reference*. Routledge.
- Given, L. M. (ur.) (2008). *The Sage encyclopedia of qualitative research methods*. Sage Publications.
- Glisson, C. in Green, P. (2011). Organizational climate, services, and outcomes in child welfare systems. *Child Abuse & Neglect*, 35(8), 582–591.
- Godec, R., Šturm, L., Trpin, G., Pirnat, R. in Horvat, M. (1993). *Upravni zbornik*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- González, J. A. (2013). The evolution of administrative procedure theory. 'New Governance' Key Point. *Review of European Administrative Law*, 6(1), 73–109.

- Graham, J., Plumptre, T. W. in Amos, B. (2003). *Principles for good governance in the 21st century*. Institute on Governance.
- Greve, C., Ejersbo, N., Lægreid, P. in Rykkja, L. H. (2019). Unpacking Nordic administrative reforms: Agile and adaptive governments. *International Journal of Public Administration*, 1–14.
- Gross, R., Rosen, B. in Chinitz, D. (1998). Evaluating the Israeli health care reform: Strategy, challenges and lessons. *Health Policy*, 45(2), 99–117.
- Gustavsson, M. (2009). Facilitating expansive learning in a public sector organization. *Studies in Continuing Education*, 31(3), 245–259.
- Hair, J. F., Anderson, R. E., Babin, B. J. in Black, W. C. (2010). *Multivariate data analysis: A global perspective*. Pearson Upper Saddle River.
- Hall, M. A. in Wright, R. F. (2008). Systematic content analysis of judicial opinions. *California Law Review*, 96, 63–122.
- Hameduddin, T. in Fernandez, S. (2019). Employee engagement as administrative reform: Testing the efficacy of the OPM's employee engagement initiative. *Public administration review*, 79(3), 355–369.
- Hammerschmid, G., Van der Walle, S., Andrews, R. in Bezes, P. (2016). *Public administration reforms in Europe: The view from the top*. Edward Elgar Publishing.
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., Bezes, P., Görnitz, A., Oprisor, A. in Stimac, V. (2013). Public administration reform in Europe—views and experiences from senior executives in 10 countries. *COCOPS WP3 Cross-national Report*. <https://repub.eur.nl/pub/78034>
- Hartley, J. in Skelcher, C. (2008). The agenda for public service improvement. V J. Hartley, C. Skelcher, C. Donaldson in M. Wallace (ur.), *Managing to Improve Public Services* (str. 3–23). Cambridge University Press.
- Hasenfeld, Y. (2010). Organizational responses to social policy: The case of welfare reform. *Administration in Social Work*, 34(2), 148–167.
- Herweijer, M. (2007). Inquiries into the quality of administrative decision-making. V K. J. de Graaf, J. H. Jans, A. T. Marseille in J. de Ridder (ur.), *Quality of Decision-Making in Public Law* (str. 13–27). Europa Law Publishing.
- Hesse-Biber, S. N. in Johnson, R. B. (ur.). (2015). *The Oxford handbook of multimethod and mixed methods research inquiry*. Oxford University Press.
- Hlebec, V. in Mrzel, M. (2012). Metodološke dileme in njihove rešitve v raziskovalnem načrtu z zaporedno uporabo kvantitativnih in kvalitativnih metod—model izbire udeležencev. *Teorija in Praksa*, 49(2), 245–263.

- Holmberg, C., Sobis, I. in Carlström, E. (2016). Job satisfaction among Swedish mental health nursing staff: A cross-sectional survey. *International Journal of Public Administration*, 39(6), 429–436.
- Horić, S. in Mehmedović, E. (2019). Extraordinary legal remedies in administrative procedure with special review of renewal of proceedings and annulment under the right of supervision. *Uprava*, 10(1), 59–81.
- Husa, J. (2018). Developing legal system, legal transplants, and path dependence: Reflections on the rule of law. *The Chinese Journal of Comparative Law*, 6(2), 129–150.
- Huq, R. A. (2017). The impact of participative decision-making with regards to empowering employees. *International Journal of Business Administration and Management Research*, 3(1), 6–8.
- Ilijaš, A. in Podobnik, M. (2018). Nestabilnost Zakona o socijalnoj skrbi – Kako utječe na rad socijalnih radnika u centrima za socijalnu skrb? *Ljetopis socijalnog rada*, 25(3), 427–450.
- Ingersoll, G. L., Witzel, P. A. in Smith, T. C. (2005). Using organizational mission, vision, and values to guide professional practice model development and measurement of nurse performance. *JONA: The Journal of Nursing Administration*, 35(2), 86–93.
- Janderová, J. (2019). Impact of the rule of law as a fundamental public governance principle on administrative law interpretation in the Czech Republic. *Central European Public Administration Review*, 17(2), 117–140.
- Jerovšek, T. in Kovač, P. (2008). *Posebni upravni postopki*. Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T. in Kovač, P. (2019). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo.
- Jin, M. H., Park, J. in Bak, H. (2015). Emotion work in the public sector: A focus on the essence of public service. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 2(3), 221–236.
- Jogulu, U. D. in Pansiri, J. (2011). Mixed methods: A research design for management doctoral dissertations. *Management Research Review*, 34(6), 687–701.
- Joshi, A., Kale, S., Chandel, S. in Pal, D. K. (2015). Likert scale: Explored and explained. *British Journal of Applied Science & Technology*, 7(4), 396–403.
- Jovanović Zupanc, H. (2021). *Sodelovanje institucij po reorganizaciji centrov za socialno delo v primeru nasilja v družini* [diplomsko delo]. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo. <https://repozitorij.uni-lj.si/lzpisGradiva.php?lang=slv&id=127460>

- Kaufmann, W., Taggart, G. in Bozeman, B. (2019). Administrative delay, red tape, and organizational performance. *Public Performance & Management Review*, 42(3), 529–553.
- Kekez, A. (2018). Public service reforms and clientelism: Explaining variation of service delivery modes in Croatian social policy. *Policy and Society*, 37(3), 386–404.
- Klemsdal, L. in Kjekshus, L. E. (2021). Designing administrative reforms for maintaining trust. *International Journal of Public Administration*, 44(3), 241–249.
- Klun, M. (2009). Pre-filled income tax returns: Reducing compliance costs for personal income taxpayers in Slovenia. *Financial Theory and Practice*, 33(2), 219–233.
- Kobal Tomc, B., Nagode, M., Kovač, N., Dremelj, P., Smolej Jež, S. in Žiberna, V. (2019). *Priročnik za načrtovanje in izvajanje evalvacij*. Ljubljana: Inštitut RS za socialno varstvo.
<https://www.irssv.si/Nacrtovanje%20in%20izvajanje%20evalvacij.pdf>
- Kogovšek Šalamon, N. (2019). *Upravno pravo, ranljive skupine in človekove pravice*. Uradni list Republike Slovenije.
- Koppel, A., Meiesaar, K., Valtonen, H., Metsa, A. in Lember, M. (2003). Evaluation of primary health care reform in Estonia. *Social Science & Medicine*, 56(12), 2461–2466.
- Koprić, I. (2011). Contemporary Croatian public administration on the reform waves. *Godišnjak akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 2(1), 1–40.
- Koprić, I. (2019). Public administration reform in Croatia: Slow modernization during Europeanization of resilient bureaucracy. *Public Administration Issues*, (5), 7–26.
- Koprić, I. in Đulabić, V. (2009). *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*. Institut za javnu upravu.
- Koprić, I. in Kovač, P. (2017). *European administrative space: Spreading standards, building capacities*. NISPAcee.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. in Lalić Novak, G. (2016). *Upravna znanost–javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb Faculty of Law.
- Kotnik, Ž., Umek, L. in Benčina, J. (2021). Uporabna statistika s kvantitativnimi metodami za javno upravo. V J. Stare in M. Pečarič (ur.), *Znanost o javni upravi* (str. 585–604). Fakulteta za upravo.

- Kovač, P. (ur.). (2006). *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (2012). Selected Slovene Tax Procedures Act's simplifications and their implementation. *Podjetje in delo*, 2, 395–416.
- Kovač, P. (2013). The public administration discipline in Slovenia: Between legal and administrative sciences. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 6(2), 33–52.
- Kovač, P. (2017/18). Innovative administrative procedural law: Mission impossible? *The NISPAcee Journal*, (10), 93–117.
- Kovač, P. (2018). Raba jezika v upravnih postopkih: Med teorijo in prakso. *Slavia Centralis*, 11(2), 33–48.
- Kovač, P. (2019). The rule of law in CEE public administration through the content analysis of selected articles.
https://pdfs.semanticscholar.org/b8da/7948fe60d6c6480fd1e5adc61ff1cd31fed.e.pdf?_ga=2.90724319.4918539.1583690891-640976013.1579890067
- Kovač, P. (2020): Kodifikacija upravnega postopka v Sloveniji in EU: Včeraj, danes in jutri. *Teorija in praksa*, 57, 848–866.
- Kovač, P. (2021). Pravo in javna uprava: Prijatelja ali sovražnika? V J. Stare in M. Pečarič (ur.), *Znanost o javni upravi* (str. 93–116). Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. in Bileišis, M. (ur.). (2017). *Public administration reforms in Eastern European Union member states: Post-accession convergence and divergence*. Faculty of Administration; Mykolas Romeris University.
- Kovač, P. in Gajdushek, G. (ur.). (2015). *Contemporary governance models and practices in Central and Eastern Europe: Selected revised papers from the 22nd NISPAcee annual conference, May 22-24, 2014, Budapest, Hungary*. NISPAcee Press.
- Kovač, P., Kerševan, E., Pečarič, M., Remic, M., Orel, N. in Čas, P. (2016a). *Inšpekcijski nadzor: Razprave, sodna praksa in komentar zakona*. Uradni list Republike Slovenije.
- Kovač, P. in Kerševan, E. (2020). *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku*. Uradni list Republike Slovenije.
- Kovač, P. in Remic, M. (2012). Pravna in socialna varnost uveljavljanja pravic iz javnih sredstev – Izbrani upravno-procesni problemi. V P. Pevcin, *Razumen in razumljen javni sektor* (str. 1–12). Fakulteta za upravo.
- Kovač, P., Remic, M. in Sever, T. (2015). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 3 v posebnih upravnih postopkih*. Uradni list Republike Slovenije.

- Kovač, P., Tomaževič, N., Leben, A. in Aristovnik, A. (2016b). Reforming public administration in Slovenia: Between theory and practice of good governance and good administration. *International Journal of Public Policy*, 12(3-6), 130–148.
- Kovač, P. in Virant, G. (ur.). (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011*. Uradni list Republike Slovenije.
- Kozjek, T. (2021). Vloga posameznikov in javnih uslužbencev v javni upravi. V J. Stare in M. Pečarič (ur.), *Znanost o javni upravi* (str. 137–155). Fakulteta za upravo.
- Kranjc Pavlica, M. (2013). *Reorganizacija, optimizacija, racionalizacija*. <https://www.dynamicleadership.management/sl/novi-zapisi/reorganizacija-optimizacija-racionalizacija/>
- Krivic, M. (2021). Kako računalniški “sistem” izniči ustavo in zakon. *Pravna praksa*, 40(41/42), 10–11.
- Kuhlmann, S. in Wollmann, H. (2019). *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J. in Van der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public administration*, 92(1), 1–20.
- Kustec, L. S., Fink-Hafner, D., Kropivnik, S. in Židan, A. (2009). *Vrednotenje javnih politik*. Fakulteta za družbene vede.
- Kujala, J., Sachs, S., Leinonen, H., Heikkinen, A. in Laude, D. (2022). Stakeholder engagement: Past, present, and future. *Business & Society*, 61(5), 1136–1196.
- Lægreid, P. in Verhoest, K. (ur.). (2010). *Governance of public sector organizations: Proliferation, autonomy and performance*. Springer.
- Landau, S. in Everitt, B. S. (2003). *A handbook of statistical analyses using SPSS*. Chapman and Hall/CRC.
- Lawson, E. in Das, D. (2020). To leave or to stay? The differential factors that determine turnover and retention of Massachusetts social workers. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 6(4), 566–586.
- Leavy, P. (2017). *Research design: quantitative, qualitative, mixed methods, arts-based, and community-based participatory research approaches*. Guilford Press.

- Linós, E., Quan, L. T. in Kirkman, E. (2020). Nudging early reduces administrative burden: Three field experiments to improve code enforcement. *Journal of Policy Analysis and Management*, 39(1), 243–265.
- Lobe, B. (2006). Združevanje kvalitativnih in kvantitativnih metod–stara praksa v novi preobleki? *Družboslovne razprave*, 22(53), 55–73.
- Lynn, L. (2008). What is a neo-Weberian state? Reflections on a concept and its implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 17–30.
- Maden, C. (2012). Transforming public organizations into learning organizations: A conceptual model. *Public Organization Review*, 12(1), 71–84.
- Matei, A. in Matei, L. (2012). Administrative convergence in some Balkan states. A socio-empirical study. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 62, 1061–1065.
- May, C. in Winchester, A. (ur.). (2018). *Handbook on the rule of law*. Edward Elgar Publishing.
- Mazur, S. in Kopycinski, P. (ur.). (2018). *Public policy and the neo-Weberian state*. Routledge.
- McNally, S. (2005). Reforms to schooling in the UK: A review of some major reforms and their evaluation. *German Economic Review*, 6(3), 287–296.
- Merrien, F. X. (1998). Governance and modern welfare states. *International Social Science Journal*, 50(155), 57–67.
- Meyer, R. E. in Hammerschmid, G. (2006). Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to public administration in Austria. *American Behavioral Scientist*, 49(7), 1000–1014.
- Milaković M. in Vajda Halak, Ž. (2021). Modernizacija sustava socijalne skrbi. V Ž. Sudarić in T. Petrašević (ur.), *Razvoj javne uprave. 11. Međunarodna konferencija, Vukovar 16.-17. lipnja 2021. Zbornik radova* (str. 281–287). Veleučilište »Lavoslav Ružička«.
- Milić Babić, M., Žganec, N. in Berc, G. (2021). Perspektiva socijalnih radnika o uvjetima rada, odnosu društva prema struci i preporuke za unaprjeđenje profesije. *Ljetopis socijalnog rada*, 28(2), 353–373.
- Milošević-Arnold, V. in Poštrak, M. (2003). *Uvod v socialno delo*. Študentska založba.
- Mohan, B. (1999). *Unification of social work: Rethinking social transformation*. Praeger Pub Text.
- Moonaisur, D. in Parumasur, S. B. (2012). Perceived enablers and obstacles to team effectiveness. *Corporate Ownership and Control*, 10(1), 521–534.

- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Morgan, D. L. in Krueger, R. A. (1998). *Moderating focus groups*. Sage Publications.
- Mosquera Valderrama, I. J. (2004). Legal transplants and comparative law. *International Law Journal*, 1, 261–276.
- Nemec, J., Wright, G. in Stillman, R. J. (ur.). (2002). *Public management in the Central and Eastern European transition: Concepts and cases*. NISPAcee.
- Neuman, W. L. (2014). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches*. Pearson.
- Nikolić, B. in Kovač, P. (2021). Evropski upravni prostor med ideali in realnostjo. V J. Stare in M. Pečarič (ur.), *Znanost o javni upravi* (str. 585–604). Fakulteta za upravo.
- O'Leary, R., Van Slyke, D. M. in Kim, S. (ur.). (2011). *The future of public administration around the world: The Minnowbrook perspective*. Georgetown University Press.
- Oliveira, M. D. in Pinto, C. G. (2005). Health care reform in Portugal: An evaluation of the NHS experience. *Health Economics*, 14(1), 203–220.
- Pacheco, G. in Webber, D. (2014). Job satisfaction: How crucial is participative decision making? *Personnel Review*, 45(1), 183–200.
- Pascoe, K-M., Waterhouse-Bradley, B. in McGinn, T. (2022). Social workers' experiences of bureaucracy: A systematic synthesis of qualitative studies. *The British Journal of Social Work*, 1–21.
- Patnaik, B., Beriha, G. S., Mahapatra, S. S. in Singh, N. (2013). Organizational learning in educational settings (technical): An Indian perspective. *The Learning Organization*, 20(2), 153–172.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Sage Publications.
- Pavčnik, M. (2011). *Teorija prava. Prispevek k razumevanju prava*. GV Založba.
- Pečarič, M. (2015). A heterarchic model of good governance: A unifying hub for adaptability, differences, similarities, democracy and accountability. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 15(4), 909–934.
- Pečarič, M. (2018). Public reform paradoxes and the old effectiveness–efficiency problem. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 18(4), 501–529.
- Pečarič, M. (2019). The centre of government as the coordination point for the implementation of general legal rules. *DANUBE*, 10(3), 241–265.

- Pečarič, M. (2020). Understanding differences between equal public governance models. *Central European Public Administration Review*, 18(1), 69–87.
- Pečarič, M. (2021a). Lex ex machina: Reasons for algorithmic regulation. *Masaryk University Journal of Law and Technology*, 15(1), 85–118.
- Pečarič, M. (2021b). Znanost o javni upravi – Med Scilo nevednosti in Karibdo gotovosti. V J. Stare in M. Pečarič (ur.), *Znanost o javni upravi* (str. 55–75). Fakulteta za upravo.
- Pečarič, M. (2022). Soft law – the intermediate stage between freedom and control. *DANUBE*, 13(1), 42–66.
- Pennerstorfer, A. in Zierer, B. (2018). Country profile Austria: Social policy, social economy and social work.
<https://www.socialnet.de/en/international/austria.html>
- Peters, G. B. in Pierre, J. (ur.). (2007). *Handbook of public administration. Concise paperback edition*. Sage Publications.
- Pevcin, P. in Rakar, I. (2015). Local public services in Slovenia-legal, organisational, economic and financial aspects. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(3), 697–714.
- Pierre, J. (ur.). (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2001). Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public management review*, 3(4), 471–492.
- Pollitt, C. in Bouckaert, G. (2003). Evaluating public management reforms: An international perspective. V H. Wollmann (ur), *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective* (str. 12–35). Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C. in Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Second expanded edition. Oxford University Press.
- Pollitt, C. in Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press.
- Pollitt, C. in Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., Randma-Liiv, T. in Drechsler, W. (ur.). (2008). A distinctive European model The neo-Weberian state. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 1–103.
- Polluste, K., Kalda, R. in Lember, M. (2004). Evaluation of primary health care reform in Estonia from patients' perspective: Acceptability and satisfaction. *Croatian medical journal*, 45(5), 582–587.

- Potts, J. in Kastle, T. (2010). Public sector innovation research: What's next? *Innovation*, 12(2), 122–137.
- Profillidis, V. A. in Botzoris, G. N. (2018). *Modelling of transport demand: Analyzing, calculating, and forecasting transport demand*. Elsevier.
- Promberger, K., Rauskala, I. in Cecon, F. (2004). *Public management reforms in Austria*. University of Innsbruck.
- Puljiz, V., Bežovan, G., Šučur, Z., Zrinščak, S., Žganec, N. in Balaband, A. (2003). Decentralizacija socijalnih službi. Nacrt modela. *Revija za socijalnu politiku*, 10(1), 69–83.
- Raadschelders, J. C. (2011). *Public administration: The interdisciplinary study of government*. Oxford University Press.
- Raadschelders, J. C. N., Vigoda-Gadot, E. in Kisner, M. (2015). *Global dimensions of public administration and governance: A comparative voyage*. Jossey-Bass, a Wiley Brand.
- Radovan, B. (2020). *Analiza uspešnosti reorganizacije Centra za socialno delo Ljubljana* [magistrsko delo]. Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta. <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=122715&lang=slv>
- Rakar, I. (2017). Public participation and democratic legitimacy of rulemaking—A comparative analysis. *DANUBE: Law and Economics Review*, 8(2), 57–77.
- Rakar, I. (2019). Twenty years of the European Charter of Local Self-Government in Slovenia: A success story? *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 19(1), 79–103.
- Rakar, I. (2021). Organizacija javne uprave. V J. Stare in M. Pečarič (ur.), *Znanost o javni upravi* (str. 289–308). Fakulteta za upravo.
- Rakar, I., Tičar, B. in Klun, M. (2015). Inter-municipal cooperation: Challenges in Europe and in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 11(45), 185–200.
- Rakar, I. in Tičar, B. (2016). Normative principles in the system of criminal justice. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 24(2-3), 135–150.
- Rakar, I. in Tičar, B. (2017). *Pravo javne uprave*. Fakulteta za upravo.
- Ranchordás, S. (2020). The digitalization of government and digital exclusion: Setting the scene. V G. Ferreira Mendes in C. Blanco de Moraes (ur.), *Direito Publico e Internet: Democracia, Redes Sociais e Regulação do Ciberespaço* (Public Governance 4.0). FGV Publicacoes/IDP/ Univ. Lisboa.
- Ranchordás, S. (2021). Empathy in the digital administrative state. *Duke Law Journal*, 1341–1389.

- Randma-Liiv, T. (2008). New public management versus neo-Weberian state in Central and Eastern Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 69–81.
- Randma-Liiv, T. in Drechsler, W. (2017). Three decades, four phases: Public administration development in Central and Eastern Europe, 1989–2017. *International Journal of Public Sector Management*, 30(6-7), 595–605.
- Rape Žiberna, T. (2020). *Konceptualizacija timskega dela v socialnem delu v Sloveniji* [doktorska disertacija]. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo. <https://repozitorij.uni-lj.si/Dokument.php?id=125794&lang=slv>
- Rape Žiberna, T., Žnidar, A., Cafuta, I. J. in Flaker, V. (2019). *Reorganizacija centrov za socialno delo: Kaj se pravzaprav dogaja?* 58(2), 145–154.
- Rape Žiberna, T., Cafuta, I. J., Žnidar, A. in Flaker, V. (2020). *Začetna analiza stanja po izvedeni reorganizaciji: skupščina kot oblika aktivističnega raziskovanja za izboljšanje delovanja centrov za socialno delo*. 59(1), 5–27.
- Rashman, L., Withers, E. in Hartley, J. (2009). Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review. *International Journal of Management Reviews*, 11(4), 463–494.
- Rea, L. M. in Parker, R. A. (2014). *Designing and conducting survey research: A comprehensive guide*. John Wiley & Sons.
- Redman, J. in Fletcher, D. R. (2022). Violent bureaucracy: A critical analysis of the British public employment service. *Critical Social Policy*, 42(2), 306–326.
- Renahan, E., Goeman, D. in Koch, S. (2017). Development of an optimised key worker framework for people with dementia, their family and caring unit living in the community. *BMC Health Services Research*, 17(1), 501–517.
- Riccucci, N. M. (2010). *Public administration: Traditions of inquiry and philosophies of knowledge*. Georgetown University Press.
- Richter, P. (2016). Zur Logik und Theorie der Makroorganisation der Verwaltung. (German). *Der Moderne Staat*, 9(2), 231–251.
- Riege, A. in Lindsay, N. (2006). Knowledge management in the public sector: Stakeholder partnerships in the public policy development. *Journal of knowledge management*, 10(3), 24–39.
- Rihter, L. (2007). Evalvacija na področju socialnega varstva v Sloveniji. *Socialno delo*, 46(4/5), 207–212.
- Rihter, L. in Šugman Bohinc, L. (2016). Konstruktivno socialno delo kot gibalno soustvarjalnega dialoga: Sklepi in predlogi 6. kongresa socialnega dela. *Socialno delo*, 55(4), 213–215.

- Roblek, V. (2009). Primer izpeljave analize besedila v kvalitativni raziskavi (An example of performing a text analysis in a qualitative research). *Management*, 4(1), 53–69.
- Robnik, M. (2020). *Stres in izgorelost socialnih delavk na CSD Koroška, Enota Radlje ob Dravi* [diplomsko delo]. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo. <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?lang=slv&id=118110>
- Rocha, A. in Sá, F. (2014). Planning the information architecture in a local public administration organization. *Information Development*, 30(3), 223–234.
- Rochet, C. (2007). Making crisis a momentum for change within public services. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 1(1), 5–28.
- Rojas, D., Seghieri, C. in Nuti, S. (2014). Organizational climate: Comparing private and public hospitals within professional roles. *Suma De Negocios*, 5(11), 10–14.
- Rosič, J. (2021). *Socialna aktivacija v Sloveniji: potrebe, izkušnje in izzivi*. Sophia.
- Rusch, W. (2009). Administrative procedures in EU member states. V *Conference on Public Administration Reform and European Integration (Budva: SIGMA)*. <https://oecd.org/dataoecd/49/34/42754772.pdf>
- Salovaara, S. in Ylönen, K. (2022). Client information systems' support for case-based social work: Experiences of Finnish social workers. *Nordic Social Work Research*, 12(3), 364–378.
- Samuelson, P. in Nordhaus, W. (2002). *Ekonomija* (16. izdaja). Naklada MATE.
- Sangita, S. (2002). Administrative reforms for good governance. *The Indian Journal of Political Science*, 63(4), 325–350.
- Schmidt, E., Groeneveld, S. in Van de Walle, S. (2017). A change management perspective on public sector cutback management: Towards a framework for analysis. *Public Management Review*, 19(10), 1538–1555.
- Sever, T. (2021). Notranji in zunanji procesi v javni upravi. V J. Stare in M. Pečarič (ur.), *Znanost o javni upravi* (str. 267–288). Fakulteta za upravo.
- Silverman, D. (2015). *Interpreting qualitative data*. Sage Publications.
- Sladojevič, D. (2021). *Analiza zadovoljstva zaposlenih na Centru za socialno delo Severna Primorska po reorganizaciji* [diplomsko delo]. <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?lang=slv&id=133050>
- Smith, D. in Shields, J. (2013). Factors related to social service workers' job satisfaction: Revisiting Herzberg's motivation to work. *Administration in Social Work*, 37(2), 189–198.
- Smith, R. K. (2016). *Textbook on international human rights*. Oxford University Press.

- Sørensen, E. in Torfing, J. (ur.). (2016). *Theories of democratic network governance*. Springer.
- Stanley, N., Larkins, C., Austerberry, H., Farrelly, N., Manthorpe, J. in Ridley, J. (2016). Rethinking place and the social work office in the delivery of children's social work services. *Health and Social Care Community*, 24(1), 86–94.
- Stare, J. (2021). Ravnanje z ljudmi v javni upravi. V J. Stare in M. Pečarič (ur.), *Znanost o javni upravi* (str. 227–250). Fakulteta za upravo.
- Steigenberger, K., Egger-Peitler, I., Jancsary, D. in Hammerschmid, G. (2009). Public corporate governance in a country with a pronounced administrative law tradition—Current empirical findings from Austria. V *Permanent Study Group on Governance of Public Sector Organizations, European Group of Public Administration conference, Malta*, 2–5.
- Stewart, D. W. in Shamdasani, P. N. (2014). *Focus groups: Theory and practice* (Vol. 20). Sage Publications.
- Strehl, F. in Hugl, U. (1997). Administrative reform in Austria: Public administration management as an organizational development process. *International Journal of Public Sector Management*, 10(3), 228–239.
- Supovitz, J. A. in Taylor, B. S. (2005). Systemic education evaluation: Evaluating the impact of systemwide reform in education. *American Journal of Evaluation*, 26(2), 204–230.
- Taşner, T. (2013). *Koncept organizacijske klime: Primerjalna analiza organizacijske klime v občinskih upravah Mestne občine Ptuj, Občine Dornava in Občine Juršinci* [magistrsko delo]. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede. http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_tasner-tanja.pdf
- Thaler, R. H. in Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Penguin.
- Toepler, S. in Salamon, L. M. (2003). NGO development in Central and Eastern Europe: An empirical overview. *East European Quarterly*, 37(3), 365–378.
- Tomaževič, N. (2011). *Družbena odgovornost in odličnost javne uprave*. Fakulteta za upravo.
- Tomaževič, N. (2019). Social responsibility and consensus orientation in public governance: A content analysis. *Central European Public Administration Review*, 17(2), 189–204.
- Tomaževič, N. in Ravšelj, D. (2021). Trajnostno naravnana javna uprava v dobi digitalnega upravljanja. V J. Stare in M. Pečarič (ur.), *Znanost o javni upravi* (str. 683–703). Fakulteta za upravo.

- Tomažević, N., Tekavčič, M. in Peljhan, D. (2017). Towards excellence in public administration: Organisation theory-based performance management model. *Total Quality Management & Business Excellence*, 28(5-6), 578–599.
- Tomo, A. (2019). Bureaucracy, post-bureaucracy, or anarchy? Evidence from the Italian public administration. *International Journal of Public Administration*, 42(6), 482–496.
- Umek, L., Keržič, D., Aristovnik, A. in Tomažević, N. (2015). Analysis of selected aspects of students' performance and satisfaction in a Moodle-based e-learning system environment. *Eurasia Journal of Mathematics, Science and Technology Education*, 11(6), 1495–1505.
- Umek, L., Tomažević, N., Aristovnik, A. in Keržič, D. (2017). Predictors of student performance in a blended-learning environment: An empirical investigation. *International Association for Development of the Information Society*. International Conference on E-Learning (Lisbon, Portugal, Jul 20-22, 2017)
- Urbanc, K. in Ajduković, M. (2010). Novi model rada centara za socijalnu skrb: Izazovi i preporuke. *Ljetopis Socijalnog Rada/Annual of Social Work*, 17(3), 353–389.
- van Bruxvoort, X. in van Keulen, M. (2021). Framework for Assessing Ethical Aspects of Algorithms and Their Encompassing Socio-Technical System. *Applied Sciences*, 11(23), 11187.
- Varuh človekovih pravic RS (2021). *Letno poročilo Varuha človekovih pravic RS za leto 2020*. https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2020/Letno_porocilo2020_-_pop.pdf
- Vaske, J. (2019). *Survey research and analysis*. Sagamore Publishing.
- Verdeyen, V., Put, J. in van Buggenhout, B. (2004). A social stakeholder model. *International Journal of Social Welfare*, 13(4), 325–331.
- Verschraegen, G. (2015). The evolution of welfare state governance. V R. Beunen (ur.), *Evolutionary governance theory* (str. 57–71). Springer.
- Vintar, M., Rosenbaum, A., Jenei, G., Drechsler, W. in Press, N. (ur.). (2013). *The past, present and the future of public administration in Central and Eastern Europe*. NISPAcee Press.
- Virant, G. in Rakar, I. (2018). Implementing a government-wide unified and transparent salary system in Slovenia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 11(1), 183–206.
- Vollstedt, M. in Rezat, S. (2019). An introduction to grounded theory with a special focus on axial coding and the coding paradigm. V G. Kaiser in N. Presmeg

- (ur.), *Compendium for Early Career Researchers in Mathematics Education* (str. 81 – 100). Springer.
- Vretenar, N. (2022). Banka hrane kao hibridna organizacija. *Agroeconomia Croatica*, 12(1), 59–68.
- Vretenar, N., Antić, J. J. in Gulam, M. (2020). Steering the volunteering–Data Envelopment Analysis of volunteers' retention efficiency in civil society units. *Problems and Perspectives in Management*, 18(2), 219–230.
- Walker, R. M. (2014). Internal and external antecedents of process innovation: A review and extension. *Public Management Review*, 16(1), 21–44.
- Waniak-Michalak, H. (2014). NGOs as providers of the social welfare services in cooperation with local authorities in the times of financial crisis. *Business and Economic Horizons (BEH)*, 10(2), 107–119.
- Weiss, C. H. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4), 468–486.
- Winn, M. I. (2001). Building stakeholder theory with a decision modelling methodology. *Business & Society*, 40(2), 133–166.
- Wilberforce, M., Abendstern, M., Batool, S., Boland, J., Challis, D., Christian, J., ... in Roberts, D. (2020). What do service users want from mental health social work? A best–worst scaling analysis. *The British Journal of Social Work*, 50(5), 1324–1344.
- Williams, J. H. (2015). Unification, crafting imperatives, and defining a profession. *Social Work Research*, 39(2), 67–69.
- Wilson, L. A. (2019). Quantitative research. V P. Liamputtong (ur.), *Handbook of Research Methods in Health Social Sciences* (str. 27–49). Springer.
- Wilkinson, S. (2011). Analysing focus group data. *Qualitative research*, 3, 168–184.
- Wimmer, N. (2007). Reform of public administration in Austria: Activities and perspectives. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 7(3), 635–657.
- Wollmann, H. (ur.). (2003). *Evaluation in public-sector reform: Concepts and practice in international perspective*. Edward Elgar Publishing.
- Wollmann, H. in Schroter, E. (ur.). (2019). *Comparing public sector reform in Britain and Germany: Key traditions and trends of modernisation*. Routledge.
- Wright, B. E. in Davis, B. S. (2003). Job satisfaction in the public sector: The role of the work environment. *The American review of public administration*, 33(1), 70–90.
- Yeo, R. K. (2007). Organizational learning in representative Singapore public organizations: A study of its contribution to the understanding of management

- in Singapore. *International Journal of Public Sector Management*, 20(5), 345–365.
- Young, D, Gibbs, L, Gilson, K-M in Williams, K. (2021). Understanding key worker experiences at an Australian Early Childhood Intervention Service. *Health Soc Care Community*, 29(6), 269–278.
- Zega, Ž. (2020). *Vsebinska reorganizacija centrov za socialno delo* [diplomsko delo]. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo. <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?lang=slv&id=118304>
- Zrinščak, S. (2002). Nadležnost centara za socijalnu skrb u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 9(3), 383–392.
- Žganec, N. (2008). Socijalna skrb u Hrvatskoj-Smjerovi razvoja i reformi. *Revija za socijalnu politiku*, 15(3), 379–393.
- Židanek, K. (2020). *Vpliv reorganizacije centrov za socialno delo na upravne postopke uveljavljanja izbranih pravic iz javnih sredstev* [diplomsko delo]. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo. <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=114502&lang=slv>
- Žnidar, A., Rape Žiberna, T. in Rihter, L. (2020). *Reorganizacija centrov za socialno delo kot izziv za uporabo sodobnih konceptov socialnega dela*. 59(2/3), 147–162.

VIRI

- Austrian Association of Social Workers (2011). Social Work in Austria. Fight for Professionalization. http://ccc-tck.org.ua/storage/cso_cc/2.5.pdf
- Austrian Association of Social Workers (2021). What Social Workers Need to Provide Quality Services - A Contribution to the ESN European Parliament Round Table "Promoting Quality Social Care in Europe" on November 16th, 2021. <https://www.tinyurl.com/obdsesnroundtable>
- Beneška komisija (2011). Stocktaking on the Notion of Good Governance and Good Administration, Study 470/2008, CDL-AD(2001)009.
- Britannica, Države sveta (2021). <https://www.britannica.com/browse/Countries-of-the-World>
- CSD Slovenije, Dejavnost centrov za socialno delo (2021). <https://www.csd-slovenije.si/>
- Državni svet Republike Slovenije, Mnenje k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (ZSV-H)-druga obravnava. <http://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS->

01/ca20e005bf0ed1bd03b1b04c8fbe7c22fa8b3efbf798109c4ecaf88693d0555
2

Evropska komisija (2018). Austria: Government reform plan for Minimum Income Scheme causes ongoing debate. ESPN flash report 2018/47.
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=250&advSearchKey=ESPNFlash&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0&langId=en>

Evropska komisija (2018). Public administration characteristics and performance in EU: Austria. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cf27c60e-9615-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>

Evropska komisija (2018). Public administration characteristics and performance in EU: Croatia. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/97f87f51-9608-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>

Evropska komisija (2018). Public administration characteristics and performance in EU: Slovenia. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9f03e88e-9600-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-180656037>

Hrvatski sabor (2022). Konačni prijedlog zakona o socijalnoj skrbi.
https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-01-13/154808/PZE_218.pdf

Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014 – 2018. https://www.strankasmc.si/wp-content/uploads/2014/09/KOALICIJSKI-SPORAZUM_koncna_podpis_20140908.pdf

Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2018 – 2022. <https://www.strankalms.si/wp-content/uploads/2018/08/Koalicijski-sporazum-o-sodelovanju-v-Vladi-Republike-Slovenije-za-mandatno-obdobje-2018%E2%80%932022.pdf>

Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2022). U Hrvatskom saboru izglasani Zakon o socijalnoj skrbi, Zakon o udomiteljstvu i pet komorskih zakona. <https://mrosp.gov.hr/vijesti/u-hrvatskom-saboru-izglasani-zakon-o-socijalnoj-skrbi-zakon-o-udomiteljstvu-i-pet-komorskih-zakona/12515>

Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2021). Akcijski plan unaprjeđenja sustava socijalne skrbi.
<https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PR/Akcijiski%20plan%20unaprje%C4%91enja%20sustava%20socijalne%20skrbi%20i%20financijska%20sredstva.pdf>

- Ministarstvo socialne politike i mladih (2016). Sustavi socialne zaštite u Austriji i Sloveniji: Primjeri dobre prakse.
http://travelsdocbox.com/Eastern_Europe/74551126-Sustavi-socialne-zastite-u-austriji-i-sloveniji-primjeri-dobre-prakse.html
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (b. d.).
 Reorganizacija centrov za socialno delo. http://mddsz.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/reorganizacija_centrov_za_socialno_delo/
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (2018).
 Reorganizacija CSD – Osebna izkaznica projekta. http://mddsz.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/reorganizacija_centrov_za_socialno_delo/
- Načela dobre uprave. <http://www.governancepro.com/news>
- OECD/SIGMA: Principles of Public Administration.
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>
- OECD (2001). Understanding the Digital Divide. OECD.
<https://www.oecd.org/sti/1888451.pdf>
- OECD (2021). A Framework for Public Sector Innovation. OECD.
<https://www.oecd.org/gov/innovative-government/a-framework-for-public-sector-innovation.htm>
- Portal plač javnega sektorja. Izplačila plač na centrih za socialno delo za september 2021. <http://www.pportal.gov.si/>
- Predlog Uredbe o določitvi centrov za socialno delo, njihovega sedeža in teritorialne pristojnosti ter določitvi enot centrov za socialno delo in njihovega območja delovanja. <https://e-uprava.gov.si/.download/edemokracija/datotekaVsebina/315777?disposition=inline>
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu, ZSV – H. <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e00583d8a52431445b02259fd5d5612fcc372a3a57a7cece037a0b0ba1d7>
- Računsko sodišče RS (2021). Revizijsko poročilo. Zagotavljanje informacijske podpore delovanju centrov za socialno delo. Računsko sodišče RS.
https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/IS_CSD/IS_CSD_RSP_RevizijskoP.pdf

- RTV Slovenija, MMC. (2017). Koalicija zbližala stališča do reorganizacije centrov za socialno delo. <https://www.rtvlo.si/slovenija/novice/koalicija-zblizala-stalisca-do-reorganizacije-centrov-za-socialno-delo/422539>
- Sklep o ustanovitvi Centra za socialno delo Ljubljana – predlog za obravnavo.
[http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/8ae40980f72e233bc125827300491b2c/\\$FILE/Gradivo_Lj.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/8ae40980f72e233bc125827300491b2c/$FILE/Gradivo_Lj.pdf)
- Skupnost centrov za socialno delo Slovenije (2020/2021). Katalog javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo centri za socialno delo.
<https://www.scsd.si/files/Katalog%20javnih%20pooblastil,%20nalog%20po%20zakonu%20in%20storitev,%20ki%20jih%20izvajajo%20CSD.pdf>
- Slovar slovenskega knjižnega jezika.
<https://fran.si/iskanje?FilteredDictionaryIds=201&View=1&Query=%2A>
- Sodstvo Republike Slovenije. Sodna praksa.
https://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/
- Statskontoret (2005). Principles of Good Administration in the EU Member States.
<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005-english/200504.pdf>
- Upravna statistika CSD za leta 2015, 2016, 2017, 2021 (b. d.). Neobjavljena poročila.
- Upravna statistika CSD za leta 2018, 2019 in 2020.
<https://upravnastatistikaweb.azurewebsites.net/>
- Varuh človekovih pravic RS (2018). Dolgotrajno odločanje o pritožbah zoper odločbo o štipendiji. <https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/dolgotrajno-odlocanje-o-pritozbah-zoper-odlocbo-o-stipendiji/>
- Vlada Republike Hrvatske (2011). Strategija razvoja sustava socijalne skrbi v Republici Hrvatskoj 2011. – 2016.
[https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//ZPPI/Strategije%20-%20OGP/socijalna%20politika//Strategija%20razvoja%20sustava%20socijalne%20skrbi%20u%20RH%20%202011.-2016.\[1\].pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//ZPPI/Strategije%20-%20OGP/socijalna%20politika//Strategija%20razvoja%20sustava%20socijalne%20skrbi%20u%20RH%20%202011.-2016.[1].pdf)

PRAVNI VIRI

- Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.
- Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic. *Uradni list RS*, št. 33/94, MP, št. 7/94.

Listina o temeljnih pravicah Evropske Unije. *Uradni list Evropske unije* C 83/389 z dne 30. marca 2010.

Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG, *Federal Law Gazette* No. 51/1991 in spr.

Družinski zakonik (DZ). *Uradni list RS*, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg, 22/19, 67/19 – ZMatR-C, 200/20 – ZOOMTVI, 94/22 – odl. US, 94/22 – odl. US in 5/23.

Zakon o debirokratizaciji (ZDeb). *Uradni list RS*, št. 3/22.

Zakon o državni upravi (ZDU-1). *Uradni list RS*, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 113/05, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23.

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). *Uradni list RS*, št. 56/02, 110/02 – ZDT-B, 2/04 – ZDSS-1, 23/05, 35/05, 62/05 – odl. US, 75/05 – odl. US, 113/05, 32/06, 68/06 – ZSPJS-F, 131/06 – odl. US, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPVE in 202/21 – odl. US, 3/22 – ZDeb.

Zakon o općem upravnem postopku (ZUP). *Narodne novine RH*, b. 47/09 in spr.

Zakon o socialnem varstvu (ZSV). *Uradni list RS*, št. 54/92, 56/92 – popr., 42/94 – odl. US, 1/99 – ZNIDC, 41/99, 36/00 – ZPDZC, 54/00 – ZUOPP, 26/01, 110/02 – ZIRD, 2/04, 7/04 – popr., 36/04 – UPB1, 21/06 – odl. US, 105/06, 114/06 – ZUTPG, 3/07 – UPB2, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A, 28/19, 189/20 – ZFRO, 196/21 – ZDOsk.

Zakon o socialni skrbi. *Narodne novine RH*, b. 18/22.

Zakon o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre). *Uradni list RS*, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18 in 196/21 – ZDOsk.

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). *Uradni list RS*, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05, 119/05, 24/06, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (ZSV-H). *Uradni list RS*, št. 54/17.

Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS). *Uradni list RS*, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US, 88/16, 61/17 – ZUPŠ, 75/17, 77/18, 47/19, 189/20 – ZFRO in 54/22 – ZUPŠ-1.

Kolektivna pogodba za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije. *Uradni list RS*, št. 15/94, 18/94 – ZRPJZ, 57/95, 19/96, 56/98, 76/98, 39/99 – ZMPUPR, 102/00, 62/01, 43/06 – ZKoliP, 60/08, 75/08, 107/11, 40/12, 46/13, 106/15, 46/17, 80/18, 5/19 – popr., 160/20, 88/21, 181/21, 136/22, 165/22 in 21/23 – popr.

Pravilnik o vodenju evidence o upravnem postopku. *Uradni list RS*, št. 18/03 in 7/06.

Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020. *Uradni list RS*, št. 39/13.

Uredba o določitvi centrov za socialno delo, njihovega sedeža in teritorialne pristojnosti ter določitvi enot centrov za socialno delo in njihovega območja delovanja. *Uradni list RS*, št. 76/17.

PRILOGE

PRILOGA 1: ANKETNI VPRAŠALNIK

Evalvacija reorganizacije centrov za socialno delo v Republiki Sloveniji z vidika izbranih modelov javnega upravljanja

Spoštovani,

sem Matej Babšek, študent Skupnega doktorskega študijskega programa Upravljanje in ekonomika javnega sektorja, ki ga izvajata Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani in Ekonomska fakulteta Univerze na Reki. Pod mentorstvom prof. dr. Polonce Kovač in somentorstvom doc. dr. Nine Tomažević pripravljam doktorsko disertacijo z naslovom *Evalvacija reorganizacije centrov za socialno delo v Republiki Sloveniji z vidika izbranih modelov javnega upravljanja*.

Pomemben del empiričnega dela doktorske disertacije – v zvezi s potekom in rezultati reorganizacije – je tudi analiza stališč strokovnih (so)delavcev in vodstva CSD kot ključnih deležnikov, zato se na Vas obračam s prošnjo po sodelovanju v raziskavi.

Vprašalnik je sestavljen iz različnih vrst vprašanj, ki Vam omogočajo, da celostno izrazite Vaša stališča o obravnavani temi. Ni pravih ali napačnih odgovorov in prav vsi bodo pomembno prispevali k rezultatom raziskave. Vsi podatki, pridobljeni v tej raziskavi, bodo obravnavani v anonimizirani obliki in bodo uporabljeni zgolj za raziskovalne namene.

V vprašalniku je kot nevtralna uporabljena moška slovnična oblika, ki velja enakovredno za moški in ženski spol.

Za morebitna vprašanja sem Vam na voljo na elektronskem naslovu: matej.babsek@gmail.com.

Za sodelovanje se Vam zahvaljujem in Vas lepo pozdravljam,

Matej Babšek

(Q1) Ste bili na CSD zaposleni že pred začetkom reorganizacije (pred 1. 10. 2018)?

a) da

b) ne

[nadaljujejo samo tisti, ki so odgovorili da, za ostale se anketa zaključí]

1 SPLOŠNO O REORGANIZACIJI CSD

(Q2) Prosim, da v vsaki vrstici označíte oceno, ki najbolj ustreza vašemu strinjanju s posamezno trditvijo:

sploh se ne strinjam	se ne strinjam	niti da niti ne	se strinjam	popolnoma se strinjam
1	2	3	4	5

Q2	ocena				
Reorganizacija CSD je bila potrebna.	1	2	3	4	5
Reorganizacija CSD je bila koristna.	1	2	3	4	5
Reorganizacija je prispevala k odpravljanju pomanjkljivosti prejšnjih CSD.	1	2	3	4	5
Zaposleni na CSD so bili v zadostni meri vključeni v proces reorganizacije.	1	2	3	4	5
Reorganizacija je strokovne (so)delavce razbremenila administrativnih opravil.	1	2	3	4	5
Reorganizacija je omogočila več časa za neposredno delo z uporabniki.	1	2	3	4	5
Reorganizacija je prispevala k razvoju novih metod strokovnega dela.	1	2	3	4	5
Reorganizacija je prispevala k poenotenju strokovne obravnave uporabnikov različnih CSD.	1	2	3	4	5

(Q3) Prosim, na lestvici od 1 (najmanj) do 10 (največ) označíte, v kolikšni meri so bili po Vaši oceni doseženi posamezni cilji reorganizacije:

a) poenotenje delovanja CSD z uvedbo nove organizacijske strukture

najmanj 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
najteč

b) poenostavitev postopkov uveljavljanja pravic iz javnih sredstev z uvedbo informativnega izračuna

najmanj 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
najteč

c) izboljšanje položaja dolgotrajnih prejemnikov denarne socialne pomoči z vključenostjo v projekt socialne aktivacije

najmanj 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
najteč

č) boljša krajevna in časovna dostopnost za uporabnike

najmanj 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
najteč

d) razvoj novih metod strokovnega dela z uporabniki

najmanj 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
najteč

e) zagotovitev multidisciplinarne obravnave primerov v timih strokovnjakov s specialističnimi znanji

najmanj 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
najteč

f) enak standard storitev za uporabnike po vsej državi

najmanj 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
najteč

g) več terenskega dela

najmanj 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
najteč

2 ZADOVOLJSTVO ZAPOSLENIH PRI DELU PRED REORGANIZACIJO CSD IN PO NJEJ

Prosim, da pri naslednjih vprašanjih izberete en odgovor, ki najbolje opisuje Vaše občutke v povezavi s postavljenim vprašanjem oziroma trditvijo.

(Q4) Kako bi ocenili Vaše splošno zadovoljstvo pri delu po reorganizaciji CSD?

- a) zelo nezadovoljen
- b) nezadovoljen

- c) niti zadovoljen niti nezadovoljen
 č) zadovoljen
 d) zelo zadovoljen

(Q5) Vaše trenutno zadovoljstvo pri delu je:

- a) manjše kot pred začetkom reorganizacije
 b) enako kot pred začetkom reorganizacije
 c) večje kot pred začetkom reorganizacije

(Q6) Naslednja vprašanja se nanašajo na Vaše osebno doživljanje zadovoljstva pri delu glede na posamezne elemente. Ocenite zadovoljstvo s posameznim vidikom, in sicer v levem stolpcu ocenjujte zadovoljstvo pred reorganizacijo CSD, v desnem stolpcu pa po njej:

zelo nezadovoljen	nezadovoljen	niti niti	zadovoljen	zelo zadovoljen
1	2	3	4	5

ocena PRED reorganizacijo					ZADOVOLJSTVO	ocena PO reorganizaciji				
1	2	3	4	5	Zadovoljstvo z nalogami, ki jih opravljate pri delu.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zadovoljstvo z neposredno nadrejenim.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zadovoljstvo z najvišjim vodstvom organizacije.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zadovoljstvo s sodelavci.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zadovoljstvo z možnostmi napredovanja.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zadovoljstvo s plačo.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zadovoljstvo z možnostmi izobraževanja.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zadovoljstvo s stalnostjo zaposlitve.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zadovoljstvo z delovnim časom.	1	2	3	4	5

3 ORGANIZACIJSKA KLIMA PRED REORGANIZACIJO CSD IN PO NJEJ

(Q7) V vsaki vrstici označite oceno, ki najbolj ustreza Vašemu strinjanju s posamezno trditvijo, in sicer v levem stolpcu ocenjujte stanje pred reorganizacijo CSD, v desnem stolpcu pa po njej:

sploh se ne strinjam	se ne strinjam	niti da niti ne	se strinjam	popolnoma se strinjam
1	2	3	4	5

ocena PRED reorganizacijo					PRIPADNOST ORGANIZACIJI	ocena PO reorganizaciji				
1	2	3	4	5	Zaposleni zunaj organizacije pozitivno govorimo o njej.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Ponosni smo, da smo zaposleni v naši organizaciji.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Naša organizacija ima velik ugled v okolju.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zaposlitev v naši organizaciji je varna oz. zagotovljena.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zaposleni ne bi zapustili organizacije, če bi se zaradi zakonodajnih sprememb znižala plača.	1	2	3	4	5

ocena PRED reorganizacijo					ORGANIZIRANOST	ocena PO reorganizaciji				
1	2	3	4	5	Zaposleni imamo jasno predstavo o tem, kaj se od nas pričakuje pri delu.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zaposleni razumemo svoj položaj v organizacijski shemi.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	V naši organizaciji so zadolžitve jasno opredeljene.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Odločitve naših vodij se sprejemajo pravočasno.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	V organizaciji so pristojnosti in odgovornosti medsebojno uravnotežene na vseh ravneh.	1	2	3	4	5
ocena PRED reorganizacijo					POZNAVANJE POSLANSTVA IN VIZIJE TER CILJEV	ocena PO reorganizaciji				
1	2	3	4	5	Naša organizacija ima jasno oblikovano poslanstvo – dolgoročni razlog obstoja in delovanja.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zaposleni cilje organizacije sprejemamo za svoje.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Cilji, ki jih moramo zaposleni doseči, so realno postavljeni.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Politika in cilji organizacije so jasni vsem zaposlenim.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Pri postavljanju ciljev poleg vodij sodelujejo tudi ostali zaposleni.	1	2	3	4	5
ocena PRED reorganizacijo					NOTRANJE KOMUNICIRANJE IN INFORMIRANJE	ocena PO reorganizaciji				
1	2	3	4	5	Delovni sestanki so redni.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	V naši organizaciji se vodje in sodelavci pogovarjamo sproščeno, prijateljsko in enakopravno.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Naši nadrejeni nam dajejo dovolj informacij za dobro opravljanje našega dela.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Vodstvo posreduje informacije zaposlenim na razumljiv način.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	O tem, kaj se dogaja v organizaciji, dobimo dovolj informacij.	1	2	3	4	5

4 UVEDBA DOKUMENTARNE REŠITVE KRPAN

(Q8) V vsaki vrstici označite oceno, ki najbolj ustreza Vašemu strinjanju s posamezno trditvijo:

sploh se ne strinjam	se ne strinjam	niti da niti ne	se strinjam	popolnoma se strinjam
1	2	3	4	5

Q8	ocena				
Uvedba sistema Krpan je bila potrebna.	1	2	3	4	5
Uvedba sistema Krpan je bila koristna.	1	2	3	4	5
Pred uvedbo sistema Krpan je bilo zagotovljenih dovolj usposabljanj.	1	2	3	4	5
Zagotovljena je ustrezna tehnična podpora za uporabo sistema Krpan.	1	2	3	4	5
Zagotovljena je ustrezna vsebinska podpora za uporabo sistema Krpan.	1	2	3	4	5
Sistem Krpan je enostaven za uporabo.	1	2	3	4	5

Sistem Krpan omogoča pregledno vodenje spisovne dokumentacije.	1	2	3	4	5
Sistem Krpan je skrajšal čas administrativnih opravil.	1	2	3	4	5
Vodstvo uporablja sistem Krpan za nadzor nad delom zaposlenih.	1	2	3	4	5

5 INFORMATIVNI IZRAČUN UPRAVIČENOSTI DO PRAVIC IZ JAVNIH SREDSTEV

Naslednji sklop vprašanj se nanaša na uvedbo informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. Namenjen je vsem anketirancem, ne glede na to, ali ste zaposleni na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev ali ne.

(Q9) Z oceno od 1 (najbolj pomembno) do 6 (najmanj pomembno) razvrstite cilje, ki jih CSD po vaši oceni zasleduje pri odločanju o upravičenosti do PRAVIC IZ JAVNIH SREDSTEV.

_____ količina opravljenega dela _____ hitrost reševanja _____ kakovost obravnave
 _____ zakonitost _____ pravičnost _____ zadovoljevanje potreb uporabnikov

(Q10) Prosim, ocenite sedANJI način dela na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev po posameznih načelih v primerjavi s tistim pred reorganizacijo.

Q9 načelo	znatno manjša	manjša	enaka	večja	znatno večja
vladavina prava					
transparentnost					
odzivnost					
usmerjenost k soglasju					
pravičnost in vključevanje					
uspešnost in učinkovitost					
odgovornost					
participacija					

(Q11) Ali menite, da je sprememba organizacijske strukture CSD prispevala k poenostavitvi vodenja upravnih postopkov v pristojnosti CSD na splošno?

- a) da
- b) ne
- c) ne vem

Prosim, obrazložite Vaš odgovor:

(Q12) Ali menite, da je uvedba Službe ZUPJS za odločanje o t. i. letnih pravicah prispevala k poenostavitvi vodenja upravnih postopkov na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev?

- a) da
- b) ne
- c) ne vem

Prosim, obrazložite Vaš odgovor:

(Q13) Ali menite, da informativni izračun pravic iz javnih sredstev prispeva oz. bo prispeval k poenostavitvi uveljavljanja teh pravic za uporabnike?

- a) da
- b) ne
- c) ne vem

Prosim, obrazložite Vaš odgovor:

(Q14) Je uvedba informativnega izračuna razbremenila delo strokovnih (so)delavcev CSD v smislu zmanjšanja administrativnih opravil.

- a) da
- b) ne
- c) ne vem

Prosim, obrazložite Vaš odgovor:

6 DEMOGRAFSKI PODATKI:

(Q15) Spol:

- a) moški
- b) ženski

(Q16) Starost:

- a) od 20 do 29 let
- b) od 30 do 39 let
- c) od 40 do 49 let
- č) od 50 do 59 let
- d) 60 let ali več

(Q17) Vaša izobrazba:

- a) 5. stopnja ali nižje
- b) 6/1 (višješolski programi (do 1994); višješolski strokovni programi)
- c) 6/2 (specializacija po višješolskih programih; visokošolski strokovni programi; visokošolski strokovni (1. bolonjska stopnja); univerzitetni programi (1. bolonjska stopnja))
- č) 7 (specializacija po visokošolskih strokovnih programih; univerzitetni programi; magisteriji stroke (za imenom) (2. bolonjska stopnja))
- d) 8/1 magisteriji znanosti (pred imenom)
- e) 8/2 doktorati znanosti (pred imenom)

(Q18) Center za socialno delo, na katerem ste zaposleni:

- a) CSD Celje
- b) CSD Dolenjska in Bela krajina
- c) CSD Gorenjska
- č) CSD Južna Primorska
- d) CSD Koroška
- e) CSD Ljubljana
- f) CSD Maribor
- g) CSD Osrednja Slovenija – vzhod
- h) CSD Osrednja Slovenija – zahod
- i) CSD Pomurje
- j) CSD Posavje
- k) CSD Primorsko – Notranjska
- l) CSD Savinjsko – Šaleška
- m) CSD Severna Primorska
- n) CSD Spodnje Podravje
- o) CSD Zasavje
- p) ne želim odgovoriti

(Q19) Trajanje zaposlitve na CSD (vključujoč tudi leta zaposlitve pred reorganizacijo):

- a) do 5 let
- b) 6–10 let

- c) 11–15 let
- č) 16–20 let
- d) 21–30 let
- e) več kot 30 let

(Q20) Vaše delovno mesto oz. položaj v organizaciji:

- a) višje vodstvo (direktor, pomočnik direktorja)
- b) vodja notranje organizacijske enote (službe, sektorja, oddelka)
- c) strokovni delavec
- č) strokovni (so) delavec v Službi ZUPJS na področju t. i. letnih pravic
- d) strokovni (so) delavec na področju t. i. mesečnih pravic
- e) ne želim odgovoriti

PRILOGA 2: VPRAŠANJA ZA POLSTRUKTURIRANI INTERVJU S PREDSTAVNIKOM AVSTRIJSKEGA ZDRUŽENJA SOCIALNIH DELAVCEV

1. Prosim, na kratko opišite vlogo in funkcije posameznih organizacij v sistemu socialnega varstva v Avstriji.

2. Kateri so glavni izzivi, s katerimi se na splošno soočajo avstrijske socialnovarstvene organizacije, ne glede na situacijo s covidom?

Kako se oblasti odzivajo na njihove potrebe v smislu:

- zagotavljanja pogojev za neposredno delo z uporabniki,
- možnosti razvoja novih metod strokovnega dela,
- informacijske podpore,
- poenotenje storitev po vsej državi?

3. Kakšna je vloga upravnih organov pri odločanju o zajamčenih minimalnih sredstvih (*Mindestsicherung*) in drugih denarnih transferjih v tem sistemu?

4. Ali ocenjujete, da je delo upravnih organov po vsej državi zelo uniformirano, zmerno uniformirano?

5. Kateri so glavni izzivi upravnih organov na področju finančnih socialnih transferjev?

Katerim načelom odločanja sledijo?

Ali so načrtovane kakšne reforme za odločanje o teh pravicah?

6. Katere reforme so bile izvedene v avstrijskem sistemu socialnega varstva v zadnjih 20 letih?

7. Je bilo pri načrtovanju, izvajanju in evalviranju učinkov javnih politik v zvezi s tem zaslediti težave v smislu:

- medsektorske neusklajenosti,
- neustreznih rezultatov oziroma
- neizvajanja načrtovanih reform na splošno?

PRILOGA 3: VPRAŠANJA ZA POLSTRUKTURIRANI INTERVJU S PREDSTAVNIKOM MINISTRSTVA, PRISTOJENGA ZA SOCIALNE ZADEVE NA HRVAŠKEM

1. Prosim, da na kratko opišete vlogo in funkcije CSD v sistemu socialnega varstva na Hrvaškem, tako z vidika odločanja v upravnih postopkih kot tudi z vidika nudenja socialnovarstvenih storitev.

2. Kateri so glavni izzivi, s katerimi se na splošno, ne glede na covid situacijo, soočajo hrvaški CSD?

Kako se ministrstvo odziva na njihove potrebe v smislu:

- zagotavljanja pogojev za neposredno delo z uporabniki,
- možnosti razvoja novih metod strokovnega dela,
- informacijske podpore,
- poenotenja obravnave po vsej državi?

Ocenjujete, da je delo CSD po državi zelo poenoteno, srednje poenoteno ali sploh ni poenoteno?

Je vpliv organizacijske strukture v smislu velikosti, organiziranosti in delitve nalog CSD na njihovo delo velik, majhen ali ga ne zaznavate?

3. Katere reforme so bile v preteklih 20 letih izvedene v hrvaških CSD?

Je pri načrtovanju, implementaciji in evalvaciji učinkov javnih politik v zvezi s tem prihajalo do kakšnih težav v smislu:

- medsektorske neusklajenosti,
- neustreznih rezultatov ali
- neizvedbe načrtovanih reform nasploh?

4. Zaradi katerih razlogov načrtujete preoblikovanje CSD iz samostojnih javnih zavodov v en javni zavod na ravni celotne države?

Ste v zvezi s tem opravili kakšne analize stanja?

Ste pri načrtovanju reforme analizirali tudi ureditev CSD ali sorodnih nosilcev javnih pooblastil v drugih državah? Kako ste se lotili načrtovanja?

Ste se v zvezi s tem povezali z drugimi ministrstvi? Kako je potekalo usklajevanje?

5. Kaj načrtujete, da boste dosegli s centralizacijo CSD kot enega javnega zavoda za celotno državo?

Kako boste kljub racionalizaciji zagotovili dostopnost uporabnikom?

Kako bodo CSD kljub enotni koordinaciji ohranili strokovno avtonomijo?

Katere bodo prednosti nove ureditve za ministrstvo, katere za management CSD in zaposlene na CSD in katere za uporabnike?

6. Ste v proces načrtovanja reform vključevali tudi zaposlene na CSD, strokovna združenja, fakultete/raziskovalce in uporabnike ter laično javnost?

Kako je to vključevanje potekalo? Je bilo vključevanja zelo veliko, veliko, srednje, malo, zelo malo ali nič?

7. Kateri so glavni izzivi hrvaških CSD na področju socialnih transferjev?

Katera načela pri odločanju na tem področju CSD zasledujejo?

Se v zvezi z odločanjem o teh pravicah načrtujejo kakšne reforme? Bo sprememba organizacijske strukture vplivala na odločanje o teh pravicah tako z vidika zaposlenih na CSD kot tudi strank v postopkih?

Ocenjuate, da se bo delež administrativnega dela z reorganizacijo CSD v teh postopkih povečal, zmanjšal ali bo ostal enak?

PRILOGA 4: VPRAŠANJA ZA POLSTRUKTURIRANI INTERVJU Z NEKDANJIM GENERALNIM DIREKTORJEM DIREKTORATA ZA DRUŽINO NA MDDSZ

1. Opišite takratno stanje in izzive, ki so predstavljali izhodišče za odločitev o reorganizaciji.
2. Ali ste pred načrtovanjem reorganizacije CSD takratni predstavniki ministrstva proučili sorodne reforme v tujini? Kdo jih je preučil in po katerih reformah ste se zgledovali?
3. Ali so bili zaposleni in ostali deležniki vključeni v proces načrtovanja in izvedbe reorganizacije?

a) Da, vključeni so bili različni deležniki.

b) Vključeni so bili le posamezni deležniki, in sicer _____ .

Na kakšen način ste zagotavljali vključenost deležnikov?

4. Ali so po reorganizaciji odpravljene pomanjkljivosti prejšnjih CSD?

a) Da, v celoti.

b) Da, v pretežni meri.

c) Niti niti.

č) Večinoma ne.

d) Nikakor ne.

Katere pomanjkljivosti so odpravljene in v kolikšni meri?

5. Na kakšen način je bilo načrtovano zasledovanje naslednjih ciljev:

- krajevna dostopnost,
- časovna dostopnost,
- razvoj novih metod strokovnega dela z uporabniki,
- multidisciplinarna obravnava primerov v timih strokovnjakov s specialističnimi znanji,
- enak standard storitev za uporabnike po vsej državi,
- več terenskega dela?

- 5.1 Kakšen vpliv naj bi na njihovo uresničitev v fazi načrtovanja imela:

- sprememba organizacijske strukture,
- uvedba socialne aktivacije,
- uvedba informativnega izračuna pravic iz javnih sredstev?

6. Ali je reorganizacija strokovnim delavcem omogočila več časa za neposredno delo z uporabniki?

6.1 Ali je reorganizacija strokovne delavce razbremenila administrativnih opravil?

6.2 Ali je reorganizacija prispevala k razvoju novih metod strokovnega dela z uporabniki na CSD? Če da, katerih?

6.3 Ali je delovanje posameznih CSD po reorganizaciji bolj poenoteno kot pred njo? Lahko opišete kakšen konkreten primer?

7. Kateri razlogi so vodili do odločitve o uvedbi dokumentarne rešitve Krpan na CSD?

8. Kateri so ključni razlogi za uvedbo informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev?

8.1 Katera od naštetih načel zasleduje informativni izračun?

- a) vladavina prava
- b) transparentnost
- c) odzivnost
- č) usmerjenost k soglasju
- d) pravičnost in vključevanje
- e) uspešnost in učinkovitost
- f) odgovornost
- g) participacija

8.2 Ali so med temi načeli kakšne razlike pri odločanju o pravicah pred in po reorganizaciji CSD, vezano na informativni izračun?

8.3 Kakšen je vpliv spremembe organizacijske strukture na vodenje upravnih postopkov na CSD?

8.4 Kakšen je vpliv ustanovitve Službe ZUPJS na področju t. i. letnih pravic v smislu poenostavitve vodenja upravnih postopkov na tem področju?

8.5 Ali je zaradi informativnega izračuna olajšano uveljavljanje teh pravic za uporabnike?

8.6 Ali je zaradi informativnega izračuna administrativno breme za zaposlene na CSD, ki vodijo te postopke, manjše?

9. Katere potrebe po spremembah ste še prepoznavali pri delovanju CSD? Ali so bile te spremembe po reorganizaciji CSD realizirane?

PRILOGA 5: VPRAŠANJA ZA POLSTRUKTURIRANI INTERVJU Z GENERALNIM DIREKTORJEM DIREKTORATA ZA SOCIALNE ZADEVE NA MDDSZ

1. Opišite takratno stanje in izzive, ki so predstavljali izhodišče za odločitev o reorganizaciji.
2. Ali so bili zaposleni in ostali deležniki vključeni v proces načrtovanja in izvedbe reorganizacije?

- a) Da, vključeni so bili različni deležniki.
- b) Delno, vključeni so bili zlasti _____ .
- c) Vključeni so bili le posamezni deležniki, in sicer _____ .

Na kakšen način ste zagotavljali vključenost deležnikov?

3. Ali so po reorganizaciji odpravljene pomanjkljivosti prejšnjih CSD?

- a) Da, v celoti.
- b) Da, v pretežni meri.
- c) Niti niti.
- č) Večinoma ne.
- d) Nikakor ne.

Katere pomanjkljivosti so odpravljene in v kolikšni meri?

4. Kateri cilji reorganizacije so doseženi in v kolikšni meri?

- a) krajevna dostopnost: da/ne/delno
- b) časovna dostopnost: da/ne/delno
- c) razvoj novih metod strokovnega dela z uporabniki: da/ne/delno
- č) multidisciplinarna obravnava primerov v timih strokovnjakov s specialističnimi znanji: da/ne/delno
- d) enak standard storitev za uporabnike po vsej državi: da/ne/delno
- e) več terenskega dela: da/ne/delno

- 4.1 Kakšen vpliv na njihovo (ne)uresničitev je imela:

- sprememba organizacijske strukture,
- uvedba socialne aktivacije,
- uvedba informativnega izračuna pravic iz javnih sredstev?

- 4.2 Ali je reorganizacija strokovnim delavcem omogočila več časa za neposredno delo z uporabniki?

- 4.3 Ali je reorganizacija strokovne delavce razbremenila administrativnih opravil?
- 4.4 Ali je reorganizacija prispevala k razvoju novih metod strokovnega dela z uporabniki na CSD? Če da, katerih?
- 4.5 Ali je delovanje posameznih CSD po reorganizaciji bolj poenoteno kot pred njo? Lahko opišete kakšen konkreten primer?
5. Kateri razlogi so vodili do odločitve o uvedbi dokumentarne rešitve Krpan na CSD?
- 5.1 Ali je bilo zaposlenim na CSD zagotovljenih dovolj usposabljanj za uporabo sistema Krpan pred njegovo uvedbo? Na kakšen način so bila zagotovljena in za koga?
- 5.2 Kako se zagotavlja tehnična podpora zaposlenim za uporabo Krpana? Ocenjujete, da je je dovolj?
- 5.3 Ali spremljate učinke uvedbe rešitve Krpan na CSD? Kako spremljate in kakšni so?
- 5.4 Ali je poslovanje CSD po uvedbi rešitve Krpan preglednejše?
- 5.5 Ali se je čas trajanja administrativnih opravil po uvedbi rešitve Krpan skrajšal?
6. Kateri so ključni razlogi za uvedbo informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev?
- 6.1 Katera od naštetih načel zasleduje informativni izračun?
- a) vladavina prava
 - b) transparentnost
 - c) odzivnost
 - č) usmerjenost k soglasju
 - d) pravičnost in vključevanje
 - e) uspešnost in učinkovitost
 - f) odgovornost
 - g) participacija
- 6.2 Ali so med temi načeli kakšne razlike pri odločanju pred in po reorganizaciji CSD, vezano na informativni izračun?
- 6.3 Kakšen je vpliv spremembe organizacijske strukture na vodenje upravnih postopkov na CSD?
- 6.4 Kakšen je vpliv ustanovitve Službe ZUPJS na področju t. i. letnih pravic v smislu poenostavitve vodenja upravnih postopkov na tem področju?
- 6.5 Ali je zaradi informativnega izračuna olajšano uveljavljanje teh pravic za uporabnike?
- 6.6 Ali je zaradi informativnega izračuna administrativno breme za zaposlene na CSD, ki vodijo te postopke, manjše?

7. Vam je znano, ali so pred načrtovanjem reorganizacije CSD takratni predstavniki ministrstva proučili sorodne reforme v tujini? Kdo jih je proučil in po katerih so se zgledovali? Kako Vi danes ocenjujete te reforme v tujini?

8. Katere potrebe po spremembah trenutno prepoznavate pri delovanju CSD?

Ali načrtujete nove reforme delovanja CSD? Če da, katere?

PRILOGA 6: VPRAŠANJA ZA POLSTRUKTURIRANE INTERVJUJE Z ZAPOSLENIMI NA CSD

1. Opišite stanje in izzive, ki so predstavljali izhodišče za odločitev o reorganizaciji pri posameznih deležnikih te reforme:

- a) uporabniki,
- b) zaposleni na CSD,
- c) vodstvo CSD,
- č) MDDSZ.

2. Ali ste bili zaposleni vključeni v proces načrtovanja in izvedbe reorganizacije?

- a) Da.
- b) Delno.
- c) Ne, vključeni so bili le posamezni deležniki, in sicer _____.

Na kakšen način je bila zagotovljena/omogočena vključenost deležnikov?

3. Ali so po reorganizaciji odpravljene pomanjkljivosti prejšnjih CSD?

- a) Da, v celoti.
- b) Da, v pretežni meri.
- c) Niti niti.
- č) Večinoma ne.
- d) Nikakor ne.

Katere pomanjkljivosti so odpravljene in v kolikšni meri?

4. Kateri cilji reorganizacije so doseženi in v kolikšni meri?

- a) krajevna dostopnost: da/ne/delno
- b) časovna dostopnost: da/ne/delno
- c) razvoj novih metod strokovnega dela z uporabniki: da/ne/delno
- č) multidisciplinarna obravnava primerov v timih strokovnjakov s specialističnimi znanji: da/ne/delno
- d) enak standard storitev za uporabnike po vsej državi: da/ne/delno
- e) več terenskega dela: da/ne/delno

4.1 Kakšen vpliv na (ne)doseganje ciljev reorganizacije je imela:

- sprememba organizacijske strukture,
- uvedba socialne aktivacije,
- uvedba informativnega izračuna pravic iz javnih sredstev?

4.2 Ali je reorganizacija strokovnim delavcem omogočila več časa za neposredno delo z uporabniki?

- a) da
- b) ne
- c) delno, _____

4.3 Ali je reorganizacija strokovne delavce razbremenila administrativnih opravil?

- a) da
- b) ne
- c) delno, _____

4.4 Ali je reorganizacija prispevala k razvoju novih metod strokovnega dela z uporabniki na CSD? Če DA, katerih?

- a) da, _____
- b) ne

4.5 Ali je delovanje posameznih CSD po reorganizaciji bolj poenoteno kot pred njo? Lahko opišete kakšen konkreten primer?

- a) da
- b) ne
- c) delno, _____

5. Kateri razlogi so vodili do odločitve o uvedbi dokumentarne rešitve Krpan na CSD?

5.1 Ali je bilo zaposlenim na CSD omogočenih dovolj usposabljanj za uporabo sistema Krpan pred njegovo uvedbo?

- a) da
- b) ne
- c) delno, _____

Na kakšen način so bila izvedena in za koga?

5.2 Kako se zagotavlja tehnična podpora zaposlenim za uporabo Krpana? Ocenjujete, da je dovolj?

5.3 Ali se spremlja učinke uvedbe rešitve Krpan na CSD?

- a) da
- b) ne
- c) delno, _____

Kako in kakšni so?

5.4 Ali je poslovanje CSD po uvedbi rešitve Krpan preglednejše?

- a) da
- b) ne
- c) delno, _____

5.5 Ali se je čas trajanja administrativnih opravil po uvedbi rešitve Krpan skrajšal?

- a) da
- b) ne
- c) delno, _____

6. Kateri so ključni razlogi za uvedbo informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev?

6.1 Katera od naštetih načel najbolj zasleduje informativni izračun?

- a) vladavina prava
- b) transparentnost
- c) odzivnost
- č) usmerjenost k soglasju
- d) pravičnost in vključevanje
- e) uspešnost in učinkovitost
- f) odgovornost
- g) participacija

6.2 Ali so med temi načeli kakšne razlike pri odločanju pred in po reorganizaciji CSD, vezano na informativni izračun?

- a) da
- b) ne
- c) delno, _____

6.3 Kakšen je vpliv spremembe organizacijske strukture na vodenje upravnih postopkov na CSD?

6.4 Kakšen je vpliv ustanovitve Službe ZUPJS na področju t. i. letnih pravic v smislu poenostavitve vodenja upravnih postopkov na tem področju?

6.5 Ali je zaradi informativnega izračuna olajšano uveljavljanje teh pravic za uporabnike?

- a) da
- b) ne
- c) delno, _____

6.6 Ali je zaradi informativnega izračuna administrativno breme za zaposlene na CSD, ki vodijo te postopke, manjše?

- a) da
- b) ne
- c) delno, _____

7. Katere potrebe po spremembah trenutno prepoznavate pri delovanju CSD?

Ali se načrtujejo nove reforme oziroma manjše spremembe/prilagoditve delovanja CSD? Če DA, katere?

8. Kako v splošnem ocenjujete zadovoljstvo zaposlenih pri delu po izvedeni reorganizaciji v primerjavi s stanjem pred njo?

- a) boljše
- b) enako
- c) slabše

8.1 Ali prihaja do razlik v zadovoljstvu zaposlenih pri delu glede na njihovo področje dela?

a) da, razlike se predvsem na področju/ih _____

b) ne

8.2 S katerim vidikom so/ste zaposleni najbolj zadovoljni in s katerim najmanj? Kateri so glavni izzivi za v prihodnje?

9. Kako bi opisali klimo v vaši organizaciji, če primerjate trenutno stanje s tistim pred reorganizacijo?

a) boljša

b) enaka

c) slabša

9.1 Ali zaposleni čutijo/čutite pripadnost novim CSD?

a) da

b) ne

c) delno, _____

9.2 Ali zaposleni poznajo/poznate poslanstvo in vizijo novih CSD?

a) da

b) ne

c) delno, _____

9.3 Ali v skladu s tem tudi delujejo/delujete?

a) da

b) ne

c) delno, _____

9.4 Razumejo/razumete svoj položaj in nove organizacijske procese v CSD?

a) da

b) ne

c) delno, _____

9.5 Kakšni so medosebni odnosi in komunikacija v vašem CSD v primerjavi s stanjem pred reorganizacijo?

a) boljši

b) enaki

c) slabši

PRILOGA 7: IZHODIŠČA ZA FOKUSNO SKUPINO S PREDSTAVNIKI UPORABNIKOV

1. Opišite stanje in izzive, ki so po vašem mnenju predstavljali izhodišče za odločitev o reorganizaciji z vidika uporabnikov CSD?

2. Rezultati med zaposlenimi izvedene raziskave (anketa, intervjuji) kažejo, da je bila reorganizacija potrebna in je v določeni meri prispevala k poenotenju prakse različnih CSD. V kolikšni meri se na lestvici od 1 do 5 strinjate s tem?

sploh se ne strinjam	se ne strinjam	niti da niti ne	se strinjam	popolnoma se strinjam
1	2	3	4	5

Reorganizacija CSD je bila potrebna.	1	2	3	4	5
Reorganizacija CSD je poenotila strokovno delo različnih CSD.	1	2	3	4	5

3. Rezultati med zaposlenimi izvedene raziskave (anketa, intervju) prav tako kažejo, da reorganizacija ni prispevala k razvoju novih metod strokovnega dela, ni razbremenila strokovnih delavcev administrativnih opravil in ni omogočila več časa za delo z uporabniki. V kolikšni meri se na lestvici od 1 do 5 strinjate s tem?

sploh se ne strinjam	se ne strinjam	niti da niti ne	se strinjam	popolnoma se strinjam
1	2	3	4	5

Reorganizacija ni prispevala k razvoju novih metod strokovnega dela.	1	2	3	4	5
Reorganizacija strokovnih delavcev CSD ni razbremenila administrativnih opravil.	1	2	3	4	5
Reorganizacija strokovnim delavcem ni omogočila več časa za delo z uporabniki.	1	2	3	4	5

4. Naslednje vprašanje se nanaša na cilje reorganizacije. Prosim, da pri vsakem cilju ocenite na lestvici od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni najmanj, 5 pa največ, stanje pred reorganizacijo, nato pa še stanje po reorganizaciji.

ocena PRED reorganizacijo	CILJ REORGANIZACIJE	ocena PO reorganizaciji

1	2	3	4	5	Krajevna dostopnost CSD za uporabnike.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Časovna dostopnost za uporabnike.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Nove metode strokovnega dela z uporabniki.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Multidisciplinarna obravnava primerov s strokovnjaki specialisti.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Enak standard storitev po vsej državi.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Več terenskega dela.	1	2	3	4	5

5. Prosim opišite, kakšen je vpliv spremembe organizacijske strukture na obravnavo uporabnikov na CSD (tudi npr. delitev obravnavanja pravic iz javnih sredstev na t. i. letne in mesečne pravice)?

6. Prosim opišite, kako je na doseganje ciljev reorganizacije CSD z vidika uporabnikov vplivala uvedba socialne aktivacije?

7. Kateri so po vašem mnenju ključni razlogi za uvedbo informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev?

8. Tako MDDSZ kot tudi zaposleni na CSD na podlagi doslej izvedene raziskave (anketa, intervjuji) menijo, da je oz. bo uvedba informativnega izračuna na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev te postopke za uporabnike poenostavila. V kolikšni meri se na lestvici od 1 do 5 strinjate s tem?

sploh se ne strinjam	se ne strinjam	niti da niti ne	se strinjam	popolnoma se strinjam
1	2	3	4	5

9. Analiza statističnih podatkov o upravnih postopkih, ki jih vodijo CSD, kaže, da se število zaostankov in nerešenih zadev v odločanju CSD tekom let zmanjšuje kljub približno enakemu pripadu zadev. Analiza sodne prakse odločitev v pristojnosti CSD kaže, da je v letih po reorganizaciji prepoznanih manj kršitev predpisov pri odločanju. Kako bi vi z vidika uporabnikov ocenili pravilnost, zakonitost in pravočasnost odločanja po reorganizaciji v primerjavi s stanjem pred njo, pri čemer ocena 1 pomeni najslabše stanje, ocena 5 pa najboljše?

ocena PRED reorganizacijo					ODLOČANJE CSD V UPRAVNIH POSTOPKIH	ocena PO reorganizaciji				
1	2	3	4	5	Hitrost odločanja.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Pravilnost odločanja.	1	2	3	4	5
1	2	3	4	5	Zakonitost odločanja.	1	2	3	4	5

10. Kaj je za uporabnike v zvezi z reorganizacijo najpomembnejše pri delovanju CSD (dostopnost, terensko delo idr.)?

11. Katere potrebe uporabnikov po spremembah trenutno prepoznavate pri delovanju CSD?