

# **Javnopolitični ukrepi in modeli športne politike v Sloveniji**

Simona Kustec Lipicer  
Renata Slabe Erker  
Tjaša Bartolj



# **JAVNOPOLITIČNI UKREPI IN MODELI ŠPORTNE POLITIKE V SLOVENIJI**

**Simona Kustec Lipicer**

**Renata Slabe Erker**

**Tjaša Bartolj**

Ljubljana 2012

Knjižna zbirka: JAVNE POLITIKE

Urednica knjižne zbirke: Danica FINK HAFNER

Izdajatelj: Fakulteta za družbene vede in

Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

Za založbo: Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV in IER 2012, Ljubljana.

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Recenzenta: dr. Mojca DOUPONA TOPIČ, dr. Damjan LAJH

Jezikovni pregled: Dora MALI

Naslovnica: Janko TESTEN

Prelom: Darinka KNAPIČ

Tisk: NTD d.o.o.

Knjiga se tiska kot sproti tisk.

Izid knjige je podprla Javna Agencija za knjigo Republike Slovenije.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

321.01:796(497.4)

KUSTEC Lipicer, Simona

Javнопolitični ukrepi in modeli športne politike v Sloveniji / Simona Kustec Lipicer, Renata Slabe Erker, Tjaša Bartolj. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2012. - (Knjižna zbirka Javne politike)

ISBN 978-961-235-608-8

1. Slabe Erker, Renata 2. Bartolj, Tjaša

263710464

## Predgovor

Ta knjiga je osredotočena na preučevanje izbranih kontekstualnih vidikov javne politike na področju športa za vse v Sloveniji oz. tistega dela športa in športne aktivnosti, ki ga podpira država, a ni neposredno usmerjen v podporo vrhunskemu ali tekmovalnemu športu. Glavni namen knjige je prek teoretsko in metodološko multiplih znanj prepoznati in analizirati problemsko ozadje in odzive aktualne javne politike na področju športa za vse pri nas in na teh podlagah nadalje ovrednotiti dosedANJI odnos države do športa za vse ter končno tudi reflektirati uporabnost opazovanih teoretsko-metodoloških smernic.

Koncept javne politike se v politološko relevantnih teorijah, še prav posebej pa v razumevanju posebne znanstvene discipline analize politik (*policy analysis*), nanaša na »dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir – skupaj z odločitvami ne-delovati, ki jih sprejmejo vladni (*governmental*)<sup>1</sup> organi in uradniki« (Dunn 1994). V okviru preučevanja posameznih javnih politik nas lahko zanimajo zelo raznoliki vidiki. Avtorji med njimi izpostavljajo zlasti štiri prevladujoče (npr. Hogwood in Gunn 1984; Howlett in Ramesh 2009; Colebatch 2002):

---

1 Koncept vladnega (*governmental*), kot ga razumemo v tej knjigi, se nanaša na širše strukture državne, lokalnih, regionalnih, pa tudi naddržavnih oblasti, in ne zgolj na izvršilni del delovanja oblasti. Slednji sicer predstavlja pomemben, a ne edini del delovanja oblasti v okviru kompleksnih procesov, ki se odvijajo pri oblikovanju, izvajanju in vrednotenju posameznih javnih politik. Zgolj če ne bo posebej izpostavljeno, bomo izraz vladni razumeli v širšem smislu oblasti in ne ožje, le z zornega kota izvršilne veje oblasti. V besedilu pogosto kot sinonim za širši koncept vlade uporabljamo tudi izraz oblast, ali pa država.

1. preučevanje konteksta oz. vsebin neke javne politike, kar se nanaša npr. na prepoznavanje problemskih razlogov in pričakovanj pri (ne)odločitvi oblasti za vzpostavitev javne politike, (ne) uporabo raznolikih vrst ukrepov in instrumentov za doseganje ciljev javne politike, vsebine učinkov, sprememb, posledic, ki jih prinaša odločitev (ne)vzpostavitve javne politike;
2. preučevanje institucionalnih oz. akterskocentričnih vidikov v okviru javnih politik, ki se nanašajo na vloge, ki jih v okviru javnih politik prevzemajo posamezne vladne in nevladne institucije, organizacije, skupine, združenja, posamezniki, pa tudi na pomembnost njihovih medsebojnih odnosov;
3. preučevanje nizov kompleksnih lastnosti, ki zaznamujejo posamezno fazo procesov oblikovanja, sprejemanja, izvajanja in končno vrednotenja neke javne politike, kar se nanaša na t. i. procesni oz. ciklični vidik preučevanja javnih politik;
4. metodološki vidik preučevanja javnih politik, ki je zožen zgolj na vprašanje izbora ustreznih metodoloških orodij, s pomočjo katerih lahko preučujemo bodisi izbrane vidike javne politike ali javno politiko kot celoto.

Po uvodnem teoretskem osmišljenju in umestitvi preučevanja športa skozi vidike javnega interesa in delovanja oblasti se bomo v osrednjem delu knjige osredotočili na izkušnje z dosedanjim problemskim ozadjem in izvajanjem športne politike v Sloveniji. Tako bomo najprej prek analize javnomnenjskih podatkov, ki sta jih izvedli Renata Slabe Erker in Tjaša Bartolj, prikazali družbeno relevantno problemsko ozadje, ki se v Sloveniji skozi čas in v odnosu do drugih držav kaže skozi poglede in ocene državljanov do lastne športne aktivnosti. Nato bo Simona Kustec Lipicer analizirala ključne vsebinske temelje, na katerih je oblikovana in nadalje izvedena javna politika športa za vse v državi, in izbrane zglede v tujini. Omenjeni del bo oprt na analizo temeljnih normativnih in drugih vrst dokumentov, statistik, finančnih podatkov in kvalitativno zbranih ocen, zaznav in izkušenj, ki so jih podale o dosedanji javni politiki na področju športa pri nas različne skupine vladnih in nevladnih institucij, ki so vanje neposredno ali posredno pomembno vpletene. V sklepnem delu knjige bomo avtorice soočile stopnjo skladnosti delovanja oblasti v odnosu do prvotno prepoznanih družbeno relevantnih potreb ljudi, ki naj bi jim ta oblast služila. Skozi celoto

opisanega nas v delu vodi idealna predpostavka, da se odgovorne in na javni interes in potrebe osredotočene oblasti prek konsenzualno celovito dorečenih in enako izvedenih ukrepov pomembno odzivajo na vzorce oz. modele potreb iz družbenega okolja.

Predinformacija, ki govori v prid pravkar predstavljeni vodilni predpostavki te knjige, je bila vsekakor odločitev domačega ministrstva, pristojnega za šport, ter Agencije za raziskovalno dejavnost RS, ki sta v obdobju od oktobra 2010 do oktobra 2012 v okviru raziskovalnega težišča 2, »Težišče Učinkovita uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta«, razpisala in finančno podprla ciljno raziskovalni projekt »Učinkovita državna podpora za športno aktivnost državljanov« (V5 1031). Pomemben del ugotovitev iz omenjenega raziskovalnega dela sestavlja osrednjo vsebino te knjige. Obema sofinancerjema projekta, ki se jima je pridružila tudi Javna agencija za knjigo RS, se zato na tem mestu iskreno zahvaljujemo za podporo.

Prav posebej pa se avtorice tule zahvaljujemo še red. prof. dr. Mojci Doupona Topič s Fakultete za šport Univerze v Ljubljani za kolegialno pripravljenost deliti in vihariti bogato sociološko znanje s polja športa s pristopi, uporabljenimi v knjigi. Velika hvala tudi dr. Simonu Ličnu, Ivani Grgić in Nikolini Bilavčič za pomoč pri pridobivanju raziskovalnih podatkov.

Naša iskrena zahvala za vso strokovno podporo, usmeritve ter zaupanje v naše delo gre tudi mag. Darku Repenšku, vsebinskemu spremljevalcu projekta na strani Ministrstva za izobraževanje, raziskovanje, kulturo in šport.

Simona Kustec Lipicer v imenu avtoric

Ljubljana, julij 2012



# Vsebina

<i>Predgovor</i>	v
<i>Seznam kratic in okrajšav</i>	xiii
<i>Seznam tabel</i>	xv
<i>Seznam slik</i>	xviii
<i>Predstavitev avtorjev</i>	xxi
<b>1 Uvod</b>	<b>23</b>
ZAČETNA POJASNILA	23
<b>2 Teoretska umestitev</b>	<b>27</b>
ANALIZA PREGLEDA LITERATURE O ŠPORTU	28
Metoda in sistem pregledovanja in analize literature	29
Pregled ugotovitev	32
<i>Zdravje kot vodilni motiv športne aktivnosti in vplivi le-te na kakovost življenja</i>	33
<i>Dejavniki športne aktivnosti in vplivi le-te na kakovost življenja</i>	35
<i>Posebne družbene skupine</i>	37
<i>Ukrepi za povečanje športne aktivnosti</i>	39
<i>Stroškovna učinkovitost ukrepov za povečanje športne aktivnosti</i>	44
ŠPORT IN POLITIKA	45
Politika kot boj za oblast	46
Politika kot zadovoljevanje javnega interesa	48
<i>Javni interes in javno dobro</i>	51
<i>Javnopolitični cilji</i>	53
<i>Javnopolitični ukrepi in instrumenti</i>	54
<i>Modeli javnih politik</i>	56

<b>3 Empirična analiza</b>	59
<b>I. sklop Modeli športne aktivnosti</b>	60
UVODNA POJASNILA	60
PODATKI IN KLJUČNE OPISNE STATISTIKE	62
REZULTATI MODELOV	70
Model napovedovanja športne aktivnosti za Evropo in za Slovenijo	70
Model napovedovanja športne aktivnosti za tranzicijske in netranzicijske države	72
Športna aktivnost kot determinanta kakovosti življenja	78
Športna aktivnost in vlada	81
<b>II. sklop Analiza javne politike športa za vse</b>	87
UVODNA POJASNILA	87
SPLOŠEN ODNOS MED POLITIKO IN ŠPORTOM	88
IZBRANE TUJE PRAKSE	89
Nadnacionalne pobude	89
Izbrane tuje države	91
<i>Bolgarija</i>	91
<i>Litva</i>	93
<i>Irska</i>	94
<i>Hrvaška</i>	95
<i>Finska</i>	96
Slovenski pogled na mednarodno sodelovanje	102
SLOVENIJA	104
Motivi in cilji države oz. analiza podlag za javno politiko	110
Analiza ocen o prisotnosti države v javni politiki	114
Analiza ukrepov za izvajanje javne politike športa za vse v Sloveniji	118
Problemi in ocene ukrepov	129



(Alternativni) ukrepi javne politike v prihodnje	132
Mednarodna refleksija	140
Finančna podpora javni politiki	143
<b>III. sklop Sinteza spoznanj empiričnega dela</b>	149
<b>4 Sklepna razprava</b>	155
<i>Bibliografija</i>	163
<i>Priloga 1: Sintakse za pregled literature v WOS</i>	185
<i>Priloga 2: Opisne statistike in modeli – podrobno</i>	188
<i>Pogostost športne aktivnosti – neorganizirane in organizirane oblike</i>	188
<i>Sodelovanje v športnih združenjih – organizirana športna aktivnost</i>	210
<i>Priloga 3: Temelji športne politike v Evropi</i>	218
<i>Priloga 4: Javnopolitični ukrepi</i>	224
<i>Stvarno in imensko kazalo</i>	227



**Seznam kratic in okrajšav**

APA	Prilagojena telesna aktivnost (adapted physical activity)
AT	Avstrija
BDP	Bruto družbeni proizvod
BG	Bolgarija
BK	Bela knjiga o športu
CH	Švica
CZ	Češka
DE	Nemčija
ENGSO	Evropska nevladna športna organizacija
EU	Evropska unija
EU	Evropska komisija
FI	Finska
FLA (B)	Flamska (Belgija)
FR	Francija
HR	Hrvaška
HU	Madžarska
IE	Irska
IER	Inštitut za ekonomska raziskovanja
ISSP	The International Social Survey Program
KŠ	Kakovostni šport
Log	Logaritem
LTPA	Prostočasna telesna dejavnost
LV	Litva
MOK	Mednarodni olimpijski komite
NICE	National Institute for Health and Clinical Excellence

NO	Norveška
NPS	Nacionalni program športa v Sloveniji
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OKS	Olimpijski komite Slovenije
OŠ	Osnovna šola
PL	Poljska
Pr	Verjetnost
QALY	Kakovostno prilagojena leta življenja
SCI	Science Citation Index
se	Standardna napaka
SE	Svet Evrope
SE	Švedska
SI	Slovenija
SK	Slovaška
SSCI	Social Sciences Citation Index
ŠI	Šport invalidov
ŠR	Športna rekreacija
ŠV	Športna vzgoja otrok in mladine
UNESCO	Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo
VB	Velika Britanija
VŠ	Vrhunski šport
ZDA	Združene države Amerike
ZSpo	Zakon o športu

## Seznam tabel

<i>Tabela 1:</i>	Politične ideologije in šport	47
<i>Tabela 2 :</i>	Opisne statistike ključnih spremenljivk	64
<i>Tabela 3:</i>	Porazdelitev anketirancev glede na njihovo športno aktivnost	64
<i>Tabela 4:</i>	Dnevna športna aktivnost, primerjava Slovenije z drugimi državami	67
<i>Tabela 5:</i>	Redna organizirana športna aktivnost, primerjava Slovenije z drugimi državami	69
<i>Tabela 6:</i>	Mejni učinki pri povprečni vrednosti za ordinalni logistični model	71
<i>Tabela 7:</i>	Logit modela za napovedovanje redne športne aktivnosti za tranzicijske in netranzicijske države	73
<i>Tabela 8:</i>	Logit modela za napovedovanje zadovoljstva z življenjem za evropske države in za Slovenijo, mejni učinki	80
<i>Tabela 9:</i>	Odnos do vstopa EU v šport	82
<i>Tabela 10:</i>	Ukvarjanje s športom in vloga države	84
<i>Tabela 11:</i>	Razlike med tranzicijskimi in netranzicijskimi državami v verjetnosti soglašanja s povečanjem javnega financiranja športa	86
<i>Tabela 12:</i>	Javnopolitični ukrepi v športni politiki	123
<i>Tabela 13:</i>	Ocene intenzivnosti javnopolitičnih ukrepov po posameznih skupinah, vpletenih v javno politiko	140
<i>Tabela 14:</i>	Struktura predvidene in dejanske porabe javnih sredstev za šport po področjih v Sloveniji, 2000–2010	147
<i>Tabela 15:</i>	Vrste javnopolitične skladnosti	159
<i>Tabela 16:</i>	Porazdelitev anketirancev glede na njihovo športno aktivnost po spolu	189

<i>Tabela 17:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev, starih do 25 let	190
<i>Tabela 18:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev, starih od 26 do 35 let	191
<i>Tabela 19:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev, starih od 36 do 45 let	192
<i>Tabela 20:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev, starih od 46 do 55 let	193
<i>Tabela 21:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev, starih od 56 do 65 let	194
<i>Tabela 22:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev, starejših od 65 let	195
<i>Tabela 23:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev brez formalne izobrazbe	196
<i>Tabela 24:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev z osnovnošolsko izobrazbo	197
<i>Tabela 25:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev s poklicno šolo	198
<i>Tabela 26:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev s srednjo šolo	199
<i>Tabela 27:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev z višjo šolo	200
<i>Tabela 28:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev z univerzitetno izobrazbo	201
<i>Tabela 29:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev, zaposlenih za poln delovni čas	202
<i>Tabela 30:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev, zaposlenih za skrajšan delovni čas in gospodinj	203
<i>Tabela 31:</i>	Pogostost športne aktivnosti delovno neaktivnih (dijaki, študentje, upokojenci, invalidi ...) ali nezaposlenih anketirancev	204
<i>Tabela 32:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev odličnega zdravja	205
<i>Tabela 33:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev zelo dobrega zdravja	206
<i>Tabela 34:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev dobrega zdravja	207

<i>Tabela 35:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev zadovoljivega zdravja	208
<i>Tabela 36:</i>	Pogostost športne aktivnosti anketirancev slabega zdravja	209
<i>Tabela 37:</i>	Organizirana športna aktivnost anketirancev po spolu	210
<i>Tabela 38:</i>	Organizirana športna aktivnost anketirancev po starostnih skupinah	211
<i>Tabela 39:</i>	Organizirana športna aktivnost anketirancev po stopnji izobrazbe	213
<i>Tabela 40:</i>	Organizirana športna aktivnost anketirancev po zaposlitvenem položaju	214
<i>Tabela 41:</i>	Organizirana športna aktivnost anketirancev glede na zdravstveno stanje	215
<i>Tabela 42:</i>	Ordinalni logistični model napovedovanja športne aktivnosti za Evropo in za Slovenijo	216
<i>Tabela 43:</i>	Logit modela za napovedovanje strinjanja s povečanjem javnega financiranja športa za tranzicijske in netranzicijske države	217
<i>Tabela 44:</i>	Pregled temeljev športne politike v Evropi	218
<i>Tabela 45:</i>	Število kod po posameznem vsebinskem področju ukrepov analiziranih dokumentov	224

**Seznam slik**

<i>Slika 1:</i>	Objave – dejavniki športne aktivnosti in povezanost tega udejstvovanja s kakovostjo življenja, 2000–2010	31
<i>Slika 2:</i>	Najpogostejši viri objav, 2000–2010	32
<i>Slika 3:</i>	Sestavni elementi javne politike	49
<i>Slika 4:</i>	Koncept javnega ali zasebnega dobrega in interesa	52
<i>Slika 5:</i>	Vrste javnopolitičnih ukrepov in instrumentov	56
<i>Slika 6:</i>	Model za analizo javne politike športa za vse	58
<i>Slika 7:</i>	Konceptualni modeli dejavnikov športne aktivnosti	61
<i>Slika 8:</i>	Delež anketiranih, ki se redno ukvarjajo s športno aktivnostjo po državah	65
<i>Slika 9:</i>	Razlike med tranzicijskimi in netranzicijskimi državami v verjetnosti redne športne aktivnosti glede na število otrok, spol in območje bivanja	75
<i>Slika 10:</i>	Razlike med tranzicijskimi in netranzicijskimi državami v verjetnosti redne športne aktivnosti glede na partnersko zvezo, spol in območje bivanja	76
<i>Slika 11:</i>	Razlike med tranzicijskimi in netranzicijskimi državami v verjetnosti redne športne aktivnosti glede na spol in dohodek	77
<i>Slika 12:</i>	Model državnega spodbujanja športne aktivnosti	87
<i>Slika 13:</i>	Levo-desna ideološka samoopredelitev in odnos do lastne športne aktivnosti	107
<i>Slika 14:</i>	Vladna institucionalna struktura na področju športa v Sloveniji	109
<i>Slika 15:</i>	Javnopolitični ukrepi v NPS 2000	124
<i>Slika 16:</i>	Javnopolitični ukrepi v predlogu NPS 2011	125



<i>Slika 17:</i>	Primerjava javnopolitičnih ukrepov NPS 2000 in 2011	129
<i>Slika 18:</i>	Primerjava javnopolitičnih ukrepov	143
<i>Slika 19:</i>	Proračunska porazdelitev po področjih javnega interesa v športu na državni ravni	145
<i>Slika 20:</i>	Razlika med predvideno in izvedeno porabo za šport po NPS na ravni države in na lokalni ravni, obdobje 2000–2010	146



## **Predstavitev avtorjev**

**BARTOLJ, Tjaša** – mlada raziskovalka na Inštitutu za ekonomska raziskovanja in doktorska študentka na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani. Raziskovalno se ukvarja z aplikativno mikroekonometrijo, ekonomiko izobraževanja in trgovom dela.

**KUSTEC LIPICER, Simona** – izredna profesorica za področje analize politik na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani in raziskovalka v Centru za politološke raziskave na isti fakulteti. Raziskuje vsebine s področij analize javnih politik, vrednotenja javnih politik, politološke vidike volilnih kampanj, menedžmenta v javni upravi, športne politike. V okviru preučevanja športnih politik je bila v obdobju od oktobra 2010 do oktobra 2012 nosilka ciljno raziskovalnega projekta »Učinkovita državna podpora za športno aktivnost državljanov«, ki sta ga finančno podprla Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport ter Agencija za raziskovalno dejavnost RS. Je članica mednarodne projektne skupine, ki se ukvarja s preučevanjem dobrega vladanja v športnih organizacijah, Action for Good Governance in International Sports Organisations (AGGIS). Je ustanovna članica in predstavnica upravljaljskega odbora The Association for the Study of Sport and the European Union (Sport&EU), združenja za preučevanje športa in EU.

**SLABE ERKER, Renata** – višja znanstvena sodelavka na Inštitutu za ekonomska raziskovanja (IER) v Ljubljani, kjer je zaposlena od leta 1995. Leta 2001 je doktorirala iz ekonomije na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani. Njena raziskovalna področja so predvsem okoljska ekonomika, trajnostni razvoj, ekonomika

varstva narave in ekonomika blaginje. Na IER je vodila in sodelovala na številnih raziskovalnih projektih. Svoja znanstvena dela je že objavila v revijah kot so *Ecological Economics* in *Journal of Cleaner Production*. Sodelovala je tudi pri ustanavljanju Mednarodnega centra za trajnostni razvoj (ICSD).

# 1 Uvod

## Začetna pojasnila

Zlasti v zadnjih desetletjih se je zavest o pomembnosti in tudi potrebnosti vpletanja struktur oblasti v zagotavljanje večje športne aktivnosti državljanov, in v tej povezavi tudi večje kakovosti življenja ljudi, močno povečala. To se po eni strani kaže prek vse pogostejših dejavnosti samih oblasti, ki sprejemajo različne vrste normativnih in operativnih dokumentov, s katerimi skušajo usmerjati, pa tudi regulirati omenjene aktivnosti, po drugi strani pa tudi strokovnih in znanstvenih raziskav, v katerih se kontinuirano razkrivajo pozitivne povezave med športno aktivnostjo in drugimi oblikami posameznikovega ali skupinskega vsakdana.

V mednarodno primerjalnih študijah nacionalnih zakonodaj s področja športa, ki jih je za Svet Evrope izvedel Chaker (1999; 2004), se kaže, da večina držav po Evropi namenja pomembno pozornost športnim aktivnostim svojih državljanov, ki jo razume kot bistven del javnega interesa države in jo zato na različne načine tudi spodbuja. Poleg študij na nacionalnih ravneh delovanja oblasti je treba posebno pozornost nameniti tudi delu lokalnih oblasti ter mednarodnih oz. nadsacionalnih struktur oblasti (Parrish 2003; Siekmann in Soek, ur. 2005, 2007; Gardiner in Siekmann 2009).

V vseh teh kontekstih se nadalje športna aktivnost glede na potrebe, interese in pričakovanja različnih skupin državljanov tudi razdeli na posamezne vsebinske vidike oz. podpodročja športa. Sodeč po dosedanjih primerih tipologizacije javnega interesa v športu (glej npr. Hylton in Branham 2007; Thomas in Smith 2009; Daughbjerg idr. 2009), je tega mogoče razumeti skozi dve prevladujoči vrsti: