

Simona Kustec Lipicer

POSEGANJE DRŽAVE V CIVILNO DRUŽBO

Javnopolitična perspektiva

Znanstvena knjižnica
Fakulteta za družbene vede
Ljubljana, 2006

Simona Kustec Lipicer
POSEGANJE DRŽAVE V CIVILNO DRUŽBO
Javnopolitična perspektiva

Izdajatelj:

Fakulteta za družbene vede
Kardeljeva ploščad 5, Ljubljana

Zbirka:

Znanstvena knjižnica 56

Urednik:

dr. Niko Toš

Uredniški odbor:

dr. Vlado Benko, dr. Zdenko Roter,
dr. Tomo Korošec, dr. Vlado Miheljak, dr. Niko Toš

Recenzenta:

ddr. Rudi Rizman
dr. Gregor Tomc

Likovna oprema:

Polona Mesec-Kurdija

Lektura:

Barbara Iskra Šarec

Tisk:

Present, d. o. o., Dolenjska c. 43, Ljubljana

Naklada:

350 izvodov

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

321.01

KUSTEC Lipicer, Simona

Poseganje države v civilno družbo : javnopolitična perspektiva /
Simona Kustec Lipicer. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede,
2006. - (Znanstvena knjižnica / Fakulteta za družbene vede ; 56)

ISBN-10 961-235-255-0

ISBN-13 978-961-235-255-4

229930752

Knjigo je sofinancirala Agencija za raziskovalno dejavnost republike Slovenije.

Teu, Eli in Marcelu

KAZALO

KAZALO PREGLEDNIC IN SLIK	8
UVOD.....	11
1 POLICY OZIROMA JAVNOPOLITIČNA PERSPEKTIVA	15
2 RAZUMEVANJE POSEGANJA	19
I. DEL: TEORETIČNE OPREDELITVE IN POJASNILA.....	25
1 DRŽAVA.....	27
INSTITUCIONALNE OPREDELITVE DRŽAVE	30
SYSTEMSKI PRISTOP	32
FUNKCIONALISTIČNI PRISTOP	35
STRUKTURALISTIČNI PRISTOP.....	39
JAVNOPOLITIČNI VIDIK	42
2 CIVILNA DRUŽBA.....	44
3 PREUČEVANJE ODNOSOV MED DRŽAVO IN CIVILNO DRUŽBO.....	49
JAVNA IN ZASEBNA SFERA	49
IZBRANI IDEOLOŠKI IN ANALITIČNI POGLEDI ODNOSA DRŽAVA - CIVILNA DRUŽBA	52
PLURALIZEM.....	54
KORPORATIVIZEM	55
MARKSIZEM	57
WEBROVA IN DRŽAVOCENTRIČNA PERSPEKTIVA	59
SOCIALNI KAPITAL.....	61
NOVI INSTITUCIONALIZEM - POLITOLOŠKI VIDIKI.....	64
JAVNOPOLITIČNA OMREŽJA	68
Dimenzije javnopolitičnih omrežij.....	71
Tipologizacije javnopolitičnih omrežij	73
Razvoj javnopolitičnih omrežij.....	74
TEORIJA/KONCEPT/IDEJA VLADANJA (GOVERNANCE)	80
4 ATRIBUTI ZA POSEGANJE DRŽAVE.....	82
SUVERENOST	82
AVTONOMNOST	84
MEHANIZMI DRŽAVE.....	90

5	VREDNOTENJE JAVNIH POLITIK.....	96
	OPREDELITEV VREDNOTENJA	97
	RAZLIČNI VIDIKI RAZUMEVANJA ODNOSA MED VREDNOTENJEM IN JAVNOPOLITIČNIMI PROCESI.....	98
	RAZLIČNI PRISTOPI VREDNOTENJA JAVNIH POLITIK.....	104
6	ZAKLJUČEK I. DELA.....	108
II. del: POSEGANJE DRŽAVE V CIVILNO DRUŽBO SKOZI ZGODOVINSKI RAZVOJ.....		
	115
1	ZGODOVINSKI POGLED NA ANALIZO VLOGE DRŽAVE IN CIVILNE DRUŽBE.....	117
2	ZAMETKI DRŽAVE IN (CIVILNE) DRUŽBE.....	122
3	OBDOBJE ANTIKE.....	124
4	ZAČETKI MODERNE DRŽAVE.....	128
	VLOGA POLITIČNE MISLI	134
	Država.....	134
	Civilna družba.....	135
5	RAZCVET IN KRIZA MODERNE (NACIONALNE) DRŽAVE.....	137
	VOJAŠKA FUNKCIJA.....	138
	UPRAVNA OZIROMA ADMINISTRATIVNA FUNKCIJA.....	141
	EKONOMSKA IN SOCIALNA FUNKCIJA.....	143
	ZATON DRŽAVE	148
6	GLOBALIZACIJA - NOV IZZIV ALI PROPAD DRŽAVE?	151
	VLOGA DRŽAVE	155
	Realisti oziroma zagovorniki države.....	156
	Globalisti	157
	Transformacijski vidik.....	159
	CIVILNA DRUŽBA	162
7	ZAKLJUČEK II. DELA	166

III. DEL: ZAKLJUČKI	173
1 LASTNOSTI IN ODNOSI MED IGRALCI	176
2 MEHANIZMI POSEGANJA	183
3 UČINKI POSEGANJA DRŽAVE V CIVILNO DRUŽBO.....	186
4 SKLEPNE MISLI IN POMISLEKI.....	190
IMENSKO IN STVARNO KAZALO.....	195
LITERATURA IN VIRI.....	203

KAZALO PREGLEDNIC IN SLIK

Preglednica 1: Tipologizacija javnopolitičnih vsebin.....	23
Preglednica 2: Razlike med javnim in zasebnim delovanjem/interesom.....	51
Preglednica 3: Razvoj teorij, ki so izpostavljale vlogo države	53
Preglednica 4: Elementi sposobnosti institucij.....	53
Preglednica 5: Uporabnost javnopolitičnih omrežij za razumevanje nadnacionalnega (po Börzlovi EU) vladanja.....	76
Preglednica 6: Osnovna tipologija posameznikove in organizacijske avtonomije	86
Preglednica 7: Tipologija avtonomije.....	87
Preglednica 8: Zvrsti državne avtonomije	88
Preglednica 9: Zvrsti javnopolitičnih instrumentov	94
Preglednica 10: Kontinuum javnopolitičnega vrednotenja.....	101
Preglednica 11: Formativno in sumativno vrednotenje	104
Preglednica 12: Teoretični pogled na državno poseganje v civilno družbo skozi javnopolitično perspektivo.....	113
Preglednica 13: Evolucija države, civilne družbe in demokracije ter prevladujoče značilnosti	120
Preglednica 14: Politično alokacijski procesi	143
Preglednica 15: Rast BDP v nekaterih evropskih državah v letih med 1950 in 1973	146
Preglednica 16: Delež revnega prebivalstva glede na deleže javne porabe za socialne funkcije	147
Preglednica 17: Štirje zgodovinski tipi globalizacije.....	153
Preglednica 18: Globalizacijski procesi z vidika vloge države.....	154
Preglednica 19: Zgodovinska tipologizacija poseganja države v civilno družbo	169
Preglednica 20: Tipologizacija smeri poseganja države v civilno družbo	189
Preglednica 21: Tipologizacija poseganja države v civilno družbo glede na zgodovinsko obdobje delovanja države in zvrst poseganja	191
Preglednica 22: Stopnja intenzivnosti vloge državnih in civilnodružbenih igralcev v posamezni fazi javnopolitičnega procesa	192

Slika 1: Vzročno-posledični model državnega poseganja	13
Slika 2: Smeri državnega poseganja in interesov zanj	24
Slika 3: Posplošeni Eastonov model političnega sistema	33
Slika 4: Mesto civilne družbe 1	46
Slika 5: Mesto civilne družbe 2	47
Slika 6: Marksistično razumevanje državne avtonomije	58
Slika 7: Tipa javnopolitičnih omrežij in njune lastnosti	73
Slika 8: Evolucija javnopolitičnih omrežij kot nove oblike vladanja	75
Slika 9: Javnopolitična omrežja in javnopolitični izidi - dialektični pristop	78
Slika 10: Diagram ponudbe in povpraševanja med avtonomijo in vplivom	87
Slika 11: Javnopolitični analitični postopki in faze javnopolitičnega procesa	100
Slika 12: Ideološki pogledi na poseganje države	109
Slika 13: Klasifikacija poseganja države v civilno družbo glede na prevladujoče zvrsti njunih medsebojnih odnosov (tipov javnopolitičnih omrežij)	111
Slika 14: Podoba Evrope po sklenitvi vestfalskega miru	131
Slika 15: Pogled političnih teorij/ideologij na globalizacijo	156
Slika 16: Vsebinsko-okoljska prepletenost države	158
Slika 17: Strukturni vidik globalizacije kot (nove) oblike države	161
Slika 18: Ilustracija obstoječih mednarodnih povezav med vpletenimi javnopolitičnimi igralci	162
Slika 19: Odnos med državo in družbo skozi čas	180
Slika 20: Javnopolitični igralci danes	182

UVOD

Glavni namen tega dela je predstaviti enega izmed sicer številnih možnih pogledov na razumevanje poseganja države oziroma njenih posameznih institucij v civilno družbo. Primere poseganja oziroma intervence v vsakdanjem življenju najdemo skorajda na vsakem koraku, pa najsi govorimo o zasebnem ali javnem delovanju. V knjigi se osredotočamo predvsem na javno delovanje, ki ga po vzoru politoloških teorij opredeljujemo kot tisto, v katero se s svojimi institucijami in načini delovanja vpleta država. S poseganjem v najširšem smislu označujemo določeno obliko delovanja oziroma vmešavanja oblasti v zadeve drugega, bodisi posameznika oziroma organiziranih civilnodružbenih skupin, lahko pa tudi v zadeve druge države.¹ V tej knjigi se bomo osredotočili zlasti na razumevanje poseganja države v njeno lastno civilno družbo. Nekateri primeri takšnega delovanja so bolj očitni kot drugi. Tako so vojaški in policijski posegi v sfero civilne družbe ali sodno varstvo, ki ga država izvaja preko institucij sodne veje oblasti, veliko bolj očitni kot pa na primer sistem prometnega označevanja, s katerim so vzpostavljena pravila udeležbe v prometu. Slednji primer poseganja je sicer v primerjavi s prvimi mnogo manj očitno, manj neposredno zaznan, praviloma pogosto v družbi celo samoumeveno, vendar ga tako kot prve označujemo kot interventnega, saj država s svojimi institucijami in akti predpiše, nadzira in v primeru kršenja teh predpisov tudi sankcionira napačna dejanja.

Poseganje države v civilno družbo v naši knjigi razumemo v najširšem možnem smislu kot vsakršno aktivnost, ki jo v okviru svoje javnopolitične funkcije državni igralci izvedejo v odnosu do civilnodružbenih.² Pri tem predpostavljamo, da obstajajo glede na različne načine, za katere se država odloči pri poseganju, vrste odnosa, ki jo vzpostavlja s civilno družbo, in glede na vrednotenje učinkov njenega poseganja tudi *različne oblike in s tem vrsti poseganja*. Poseganje države v civilno družbo idealno gledano razumemo kot rezultat medsebojnega delovanja vpletenih in njihovega dojetanja doseženih učinkov poseganja. Državnega poseganja torej ne razumemo kot samoumevno negativnega, čeprav se dejansko kot tako zelo pogosto zaznava, temveč predpostavljamo, da do njega velikokrat pride na pobudo civilnodružbenih igralcev, ki s svojimi pravili v določenem trenutku niso zmožni regulirali probleme, ki se vzpostavijo v okviru njihovega delovanja v zasebni sferi. Državno poseganje v takšnih primerih lahko doprinese k rešitvi nastalih problemov v družbi, zaradi česar ga lahko razumemo kot pozitivno ali zaželeno.

¹ Vsekakor je s prikazanim opisom možno razumeti tudi medsebojno poseganje institucij zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti, kar je odraz načela medsebojnega nadzora in sodelovanja (*checks and balances*), ki ga je s svojimi deli uvedel že Montesquieu.

² V knjigi izmenično kot sinonima uporabljamo termina država in državni javnopolitični igralci ter civilna družba in civilnodružbeni javnopolitični igralci. Z vidika razumevanja javnopolitične perspektive bi dosledno sicer ves čas morali uporabljati izraz javnopolitični igralci, vendar termin država in/ali civilna družba praviloma uporabljamo, ko obravnavamo njun splošni pomen, obratno pa o državnih in civilnodružbenih javnopolitičnih igralcih govorimo takrat, ko se sklicujemo na poimensko točno določeno institucijo ali posameznika.

Iz prikazanega sledi, da poseganje države v civilno družbo zastavljamo problemsko in zagovarjamo stališče, da o njem lahko prepričljivo govorimo šele tedaj, ko poznamo odgovore na naslednje dileme, ki predstavljajo tudi vodilo našega dela:

- *kakšne so lastnosti in odnosi med državo in civilno družbo ter kdo je glede na te odnose pobudnik za poseganje;*
- *na kakšen način država s svojimi igralci posega v civilno družbo;*
- *kako so vrednoteni učinki poseganja igralcev države v civilno družbo.*

S ciljem iskanja odgovorov na prikazane dileme državnega poseganja je knjiga torej razdeljena v tri oziroma štiri večje dele.

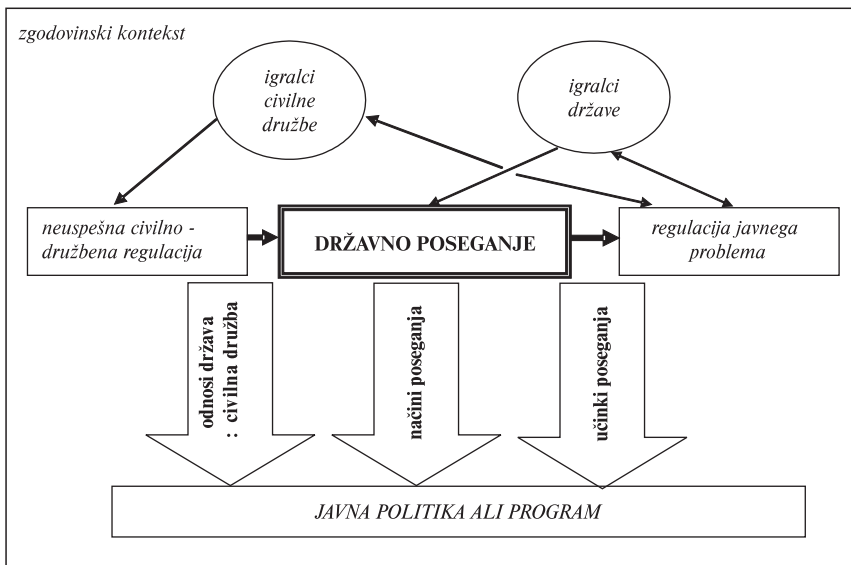
V uvodu najprej pojasnimo načine razumevanja javnopolitične perspektive in poseganja. Pogled na slednjega nadalje gradimo skozi celotni prvi del knjige. Tako prikažemo pogled na izbrane politološke teorije, koncepte, pristope in ideje, ki po našem mnenju omogočajo razumevanje fenomena poseganja preko javnopolitične perspektive. Najprej podamo izbrane teoretične poglede o državi in civilni družbi, ki jih zožimo na njuno javnopolitično vlogo. Temu sledi poglavje, v katerem analiziramo različne teoretične poglede na preučevanje njunih medsebojnih odnosov, kar nam omogoča tudi razumevanje pogleda na poseganje države v civilno družbo. Nadalje predstavimo bistvene attribute države, ki jih pojmuje kot osnovo za državno poseganje v civilno družbo. Na koncu prvega dela knjige pa izpostavimo še teoretične poglede na preučevanje učinkov javnih politik, s pomočjo katerih lahko iščemo odgovore na pozitivno oziroma negativno dojetje poseganja.

V drugem večjem delu knjige nato preko analize zgodovinskega razvoja države in civilne družbe z vidika njune javnopolitične funkcije preko v teoretičnem delu izpostavljenih vsebinskih kazalnikov preučujemo načine poseganja. Tako ugotavljamo, kako se pogled na poseganje skozi čas spreminja.

Tretji del je namenjen sintezi predhodnih delov, pri čemer poudarimo zlasti pomen tipologizacije poseganja ter smiselnost aplikacije predstavljenega teoretičnega modela na konkretnih javnopolitičnih primerih.

Shematično lahko vsebinski potek knjige in opisano predstavimo tudi na spodnji sliki.

Slika 1: Vzročno-posledični model državnega poseganja



Priprava knjige, ki je plod II. dela moje doktorske disertacije (Kustec Lipicer, 2005), je rezultat dolgotrajnega procesa, sestavljenega predvsem iz študija politoloških teorij, konceptov in pristopov izpostavljenih vsebin, udeležb na znanstvenih konferencah in poletnih šolah ter tudi številnih neprecenljivih razgovorov z mojimi kolegi. Prav zato bi se na tem mestu za stalno, predvsem pa potrpežljivo strokovno pomoč, komentarje, smernice ter spodbude želela zahvaliti red. prof. dr. Danici Fink Hafner (Fakulteta za družbene vede), red. prof. ddr. Rudiju Rizmanu (Filozofska fakulteta), prof. dr. Patricku Dunleavyju (London School of Economics), prof. dr. Volkerju Scheniderju (Univerzität Konstanz), prof. dr. Thomasu Cooku (Northwestern University), izr. prof. dr. Zdravku Petaku (Fakulteta političnih znanosti v Zagrebu), red. prof. dr. Igorju Lukšiču, izr. prof. dr. Gregorju Tomcu, izr. prof. dr. Tonetu Krambergerju, doc. dr. Alenki Krašovec, doc. dr. Miru Hačku, doc. dr. Damjanu Lajhu, asist. dr. Milanu Brglezu in mag. Mirjam Kotar s Fakultete za družbene vede ter mag. Tatjani Krašovec iz Državnega zbora RS.

Ker pa nobeno še tako veliko delo ne nastane brez tople moralne podpore in brezmejnega razumevanja, se zahvaljujem tudi mojim najbližjim. Verjamem, da so Teo, Ela in Marcel izid te knjige pričakovali skoraj tako nestrpnost kot sama. Zahvala velja tudi mojim staršem, sestri Nini Fišer in svakinji Tini Lipicer ter prijateljicam Petri

Černelič, Barbari Iskra Šarec, Vesni Bergant Rakočević, Bibi Mandelj, Živi Broder in Alenki Peterka, ki so vsaka na svoj način odigrale zelo pomembne spodbudne vloge v fazi priprave tega dela.

1 POLICYOZIROMA JAVNOPOLITIČNA PERSPEKTIVA

Čeprav se skoraj na vsakem koraku srečujemo s '*politiko*', je njeno preučevanje v resnici izjemno zapleteno in neopredeljeno. Pravzaprav ima že sama politološka stroka veliko težav pri podajanju odgovorov na vprašanje, kaj je politika – torej kaj sploh je središče raziskovanja te discipline. Heywood (1999: 52) zapiše, da lahko ponudimo toliko opredelitev politike, kolikor različnih avtoritet in njihovih pogledov nanjo obstaja, kar po McLeanu (1996: 388) nadalje vodi do težav pri iskanju splošnega soglasja o tem, katere vidike družbenega življenja torej razumeti kot 'politične'.

Zgodovinsko gledano, korenine pojmovanja politike in političnosti lahko postavimo v obdobje, ko so se vzpostavile prve politične skupnosti. V delih Platona in Aristotela, ki ju pojmuje kot dva izmed začetnikov politične misli, so se tako odprle prve razprave o politiki. Vse do danes se tem razpravam pridružujejo nove, ki pa še vedno niso uspele najti enoznačnega odgovora na to najbolj preprosto, a očitno hkrati tudi tako zapleteno vprašanje. Razloge za nedorečenost je možno iskati na različnih koncih. Rohe (1997: 37, 38) na primer predlaga, da jih lahko iščemo bodisi v neumnosti in zaostalosti nekaterih ljudi, ki jim pač ni dano, da bi prodrli do bistva stvari, v različnih družbenih in znanstveno-spoznavnih interesih ljudi, nenazadnje pa tudi v politični dejanskosti, ki se vsakokrat znova spreminja. Če izberemo zadnja sklopa razlogov, se zdi še najbolj smiselno, da sprejmemo čim širšo opredelitev politike kot posebnega sistema trajnih vzorcev človeških odnosov, ki obsegajo moč, oblast in avtoriteto (Dahl, 1997: 47), in jo nato ožimo glede na specifične interese preučevanja. Stoker in Marsh (2002: 8, 9) tako prepoznata dva ožja, a še vedno široka vidika opredeljevanja političnega kot (prav tam: 8, 9):

- *institucionalne arene*, ki jo oblikuje in v kateri se nato izvaja politika;
- *družbenih procesov*, ki se odvijajo, ko se oblast odloči (ne) delovati, v okviru česar se izpostavljajo zlasti vprašanja porazdelitve moči v družbi, boja za prevlado, prerazdelitve virov in dobroti.

Po drugi strani pa bi bilo možno razumevanje politike zožiti tudi s pomočjo poznavanja njenega *etimološkega ozadja*. V angleškem jeziku se namreč za opisovanje političnega uporabljajo kar trije različni izrazi, ki dajejo poudarke na tri različne vsebine razumevanja danega fenomena (več o tem glej tudi v Dunn, 1994, Parsons, 1999, Heywood, 1998, Fink Hafner, 2001):³

³ Problematika, s katero se srečuje večina ostalih evropskih jezikov, je, da se omenjene vsebine ne opisuje z več izrazi, ampak zanje obstaja en sam. Tako na primer v nemškem jeziku govorimo o *die Politik*, v italijanskem o *la politica*, v francoskem o *la politique* in v slovenskem zgolj o izrazu politika. S po dobno problematiko enotnega izraza so se v svojem jeziku srečali tudi hrvaški politologi (Petak, 2004: 127).

- v primeru najbolj splošnega pojmovanja politike, ki se nanaša na delovanje političnega sistema, ideologije in boja za oblast, se uporablja splošen izraz politike kot *politics*;
- ko nas zanima zlasti institucionalni vidik politike oziroma različne ravni njenega delovanja (lokalna, regionalna, nacionalna, nadnacionalna, transnacionalna, globalna, ali pa parlamentarna, vladna, uradniška), uporabljamo izraz *polity*;
- kadar pa govorimo o posamičnih vsebinah oziroma področjih politike (na primer politika na področju ekonomije, sociale, šolstva, zdravstva, kulture) in procesih, ki se povezujejo z njimi, uporabljamo termin *policy oziroma javnopolitično*⁴.

Nenazadnje Joyce (2003: 2) tudi opozarja, da je študij politike v odvisnosti od teoretičnih poudarkov, ki jih izberemo iz prikazanih širokih opredelitev. Tako vidike politike lahko najdemo v velikem številu med seboj dopolnjujočih se področij (politološkega) preučevanja. Ta vključujejo politično teorijo, politično zgodovino, vlado in javno upravo, analizo politik (*policy analysis*) in mednarodne odnose.

Ko združimo pogleda na *policy* oziroma javnopolitično razumevanje politike in vlogo politološke discipline analize politik, vzpostavimo temelje za t. i. *javnopolitično perspektivo* razumevanja politike in procesov, ki se odvijajo v njenem okviru. Izraz *policy* se v politologiji uporablja za opisovanje javnih zadev ali administriranja vlade (Dunn, 1994: 33).⁵ Kot že prikazano, ga najpogosteje uporabljamo za oznako posamezne zvrsti politike. Ko termin *policy* umestimo v sfero javnega, kakor ga razume politologija,⁶ govorimo o javnih politikah (*public policy*). Eden najbolj klasičnih pogledov na javne politike, ki ga podaja Dunn (prav tam: 85), le-te opisuje kot kompleksen vzorec neodvisnih kolektivnih odločitev vladnih teles in uradnikov, ki vključujejo tudi odločitve ne delovati. Heidenheimer, Hecló in Adamsova (1990: 3) tako pravijo, da je javna politika odgovor na naslednja vprašanja:

- *kako* vlada deluje ali ne deluje;
- *zakaj* vlada deluje ali ne deluje;
- *s kakšnimi učinki* vlada deluje ali ne deluje.

Izraz *policy* torej v prvi vrsti služi za opis posamičnih področij vladnega delovanja in posredovanja (Hogwood in Gunn, 1984: 13), ki se nanašajo na preučevanje, kako

⁴ Termin javnopolitično se je na področju analize politik v slovenskem jeziku uveljavil kot ustrezen prevod angleškemu terminu *policy* (več o tem glej tudi v Fink Hafner in Lajh, ur., 2002). Hkrati opozarjamo, da je *policy* sicer lahko razumljen širše, tudi kot politika znotraj zasebne sfere, naravo javnosti in s tem prisotnosti oblasti v procesih reševanja nastalih problemov namreč označuje šele pridevnik *public*. V tej knjigi oba izraza uporabljamo kot sopomenki in hkrati skušamo v nadaljevanju besedila dosledno uporabljati poslovenjen izraz.

⁵ V tem in vseh nadaljnjih primerih je, če ne bo posebej označeno, vlada (izvorno *government*) mišljena v širšem smislu oblasti in ne zgolj kot izvršna veja oblasti.

⁶ O tem podrobneje v poglavju 3 v I. delu knjige.

probleme (*problems*) in problemske vsebine (*issues*) opredeliti in oblikovati ter kako so uvrščene na javnopolitični dnevni red (Parsons, 1999: xv). S preučevanjem javnih politik analiziramo naravo, vzroke in učinke javnih politik (Nagel v Parsons: prav tam) oziroma kaj dela vlada, zakaj to dela in kakšno spremembo (*difference*) s tem doseže (Dye, 1995). Javne politike so neke vrste umetne tvorbe, ki so ustvarjene namenoma in s ciljem, da bi v okviru nekega specifičnega problemskega okolja (*issue area*) ustrezale reševanju konkretnega problema (Hogwood in Gunn, 1984).

Nenazadnje in za namene našega pisanja pa je zlasti pomemben Andersonov (1997) pogled na javne politike kot *načrtno delovanje enega ali več igralcev* za rešitev nastalih problemov. Kot pišejo Pollit in ostali (1979: ix-x), so politike procesi odločanja in aktivnosti, ki vsebujejo sklope sprejetih odločitev v nekem časovnem obdobju, izražanje moči in racionalnost. Odločevalski procesi se najpogosteje odvijajo znotraj predpisanih organizacijskih vlog, kar še posebej velja za javne politike. V njihovem okviru formalne institucije delujejo na osnovi posebnih pravnih dogovorov in pravil. Tako odločevalski procesi vsebujejo mnogo medsebojnih odnosov med samimi predstavniki države kot tudi med ostalimi zainteresiranimi igralci, ki prihajajo iz sfere (civilne) družbe.

Preučevanje različnih vsebin, ki se povezujejo z javnimi politikami, je izhodiščna in hkrati temeljna vsebina že omenjene politološke discipline, imenovane analiza politik (*policy analysis*), ki je bila vzpostavljena v začetku petdesetih let 20. stoletja. Harold Lasswell je v temeljnem prispevku »*The Policy Orientation*« (1951: 3-16) na eni strani analitično razdelal potrebo po psiholoških in družbenih analizah delovanja javnih politik, hkrati pa je prav zaradi njihove pretirane kvantitativne usmerjenosti uvedel koncept javnopolitičnega pristopa oziroma perspektive (*policy approach*), ki omogoča širino v metodološkem preučevanju in multidisciplinarno usmerjeno pridobivanje znanja o javnih problemih, procesih, izbirah (*options*) in rezultatih (*outcomes*). Vsebinsko gledano lahko rečemo, da se analiza politik ukvarja z (Ripley, 1985: 18):

- 1) odločevalskimi procesi javnih zadev;
- 2) vsebino odločitev, ki so v in skozi te procese sprejete;
- 3) rezultati sprejetih odločitev.

Analiza politik se torej ukvarja s preučevanjem bodisi *odločevalskega procesa in z njim posameznih (časovnih) faz*, ki se raztezajo od prepoznavanja in umestitve problema na javni dnevni red, do sprejetja najboljše alternativne rešitve zanj, izvajanja te rešitve in končno vrednotenja njenega delovanja in učinkov (podrobneje o tem v na primer Hogwood in Gunn, 1984, Dunn, 1994: 14-20, Grdešič, 1995), bodisi *posameznih vsebinskih vidikov, ki se pojavijo z in zaradi odločevalskih procesov*, kot na primer lastnosti vpletenih igralcev, njihovi medsebojni odnosi ali mehanizmi, ki jih uporabljajo pri svojem delovanju. V knjigi bomo javnopolitično perspektivo zajeli prav s preučevanjem slednjega, kjer se bomo osredotočili zlasti na pomen javnopolitičnih igralcev države in

civilne družbe, manj pa na podrobnejše analize konkretnih javnih problemov znotraj neke faze javnopolitičnega procesa.⁷

Z javnopolitično perspektivo države in civilne družbe torej ne razumemo kot abstraktne danosti, prav tako v ospredju našega interesa niso ideološko pogojeni pogledi nanju, ampak predvsem preučevanje lastnosti in načinov delovanja konkretnih posameznikov in/ali institucij države ter civilne družbe. Te preučujemo skozi idejo javnopolitičnih igralcev (*players*) ali akterjev (*actors*), ki jih razumemo kot vse tiste posameznike, skupine in/ali institucije oziroma deležnike (*stakeholders*), ki se na podlagi svojih formalnih pristojnosti, pa tudi vsakokratnih interesov in vrednot vključujejo v javnopolitično delovanje.

Na osnovi takšnega razumevanja igralcev so različni avtorji razvili tipologizacije javnopolitičnih igralcev, ki jim je praviloma skupen osnovni kriterij ločevanja glede na *naravo državnosti ali nedržavnosti* njihovega statusa. Tako van Waarden (1992: 33, 50) loči na eni strani med agencijami, ki predstavljajo državo, ter med organiziranimi interesi, političnimi strankami⁸ in znanstvenimi organizacijami znotraj civilne družbe na drugi. Podobno delitev uvaja tudi Leslie Pal (1987: 111–116). On loči med štirimi skupinami javnopolitičnih igralcev. V omenjeni klasifikaciji državni igralci zakonodajne, izvršne in sodne veje oblasti prevzemajo mesto le v eni izmed skupin, preostale tri pa so namenjene civilnodružbenim načinom organiziranja, in sicer interesnim skupinam, informacijskemu sektorju in državljanom posameznikom. Cahn (1995: 201–212) vzpostavi delitev na institucionalne in neinstitucionalne igralce. Institucionalne igralce pravzaprav razume kot državne, saj v to skupino umešča zakonodajno telo, institucije izvršne veje oblasti vključno z birokracijo ter sodišča, med neinstitucionalne pa izhodiščno civilnodružbene predstavnike, in sicer medije, politične stranke, interesne skupine in politične svetovalce. Podobno tipologizacijo navaja tudi Grdešić (1995: 69–76), ki prepoznava štiri različne subjekte državnih akterjev, in sicer politični vrh oziroma hierarhično najvišje organe izvršilne veje oblasti, politične zastopnike in delegate ali zakonodajno vejo oblasti, upravo in administracijo ter politične podjetnike. Slednje opredeli kot osebe, ki uspešno povezujejo elemente za promocijo novih idej in so po svojih lastnostih podobne gospodarstvenikom. Ti podjetniki oblikujejo politiko, ki jo zagovarjajo, hkrati pa skrbijo za napredovanje lastne kariere, širjenje in krepitev organizacije, v in za katero delujejo, ter tudi za zasledovanje moralnih ciljev (prav tam: 71). Že omenjenim Cahnovim predstavnikom civilnodružbenih igralcev pa Grdešić dodaja analitike javnih politik, katerih delovanje je sicer podobno kot pri skupini raziskovalcev in znanstvenikov, le da je njihovo delo neposredno usmerjeno v preučevanje javnopolitičnih procesov.

⁷ Na podlagi teoretskih spoznanj preučevanja lastnosti, aktivnosti in vlog, ki jih javnopolitični igralci države in civilne družbe prevzemajo v posamezni fazi procesa, bi nedvomno lahko sklepali, da znotraj posamezne faze lahko razberemo očitne posebnosti v načinih, pa tudi intenziteti poseganja. Več o tem glej na primer v Pal (1987), Grdešić (1995), Parsons (1999), Hill in Hupe (2006).

⁸ V primeru političnih strank praviloma velja, da so izhodiščno razumljene kot predstavnice civilne družbe, vendar z vstopom v parlament to naravo zaradi tipa dela, ki ga tam opravljajo, izgubijo (več o tem na primer v Grdešić, 1995).

2 RAZUMEVANJE POSEGANJA

Če želimo opredeliti poseganje države v civilno družbo, se moramo najprej zavedati širine s tem povezanih vsebin. Rueschemeyer in Evans (1985: 53) v debati o poseganju po našem mnenju upravičeno opozarjata, da bi bilo znanstveno precej sporno, če bi našli zgolj eno zadovoljivo in ozko teorijo, ki bi določala vsebine poseganja, saj bi bilo sprva treba identificirati in empirično preveriti (ovrednotiti, op. S. K. L.) oblike poseganja skozi različna časovna obdobja. To naj bi omogočilo najbolj relevantno oceno učinkov, ki jih poseganje povzroči v družbi.

Potemtakem se moramo najprej vprašati, kako *poseganje razumemo oziroma razlagamo v vsebinskem in časovnem smislu*.

Z vsebinskega vidika poseganje v najširšem smislu lahko razumemo kot določeno aktivnost, ki jo država izvede v odnosu do civilne družbe ali pa tudi druge države. Po tem zgledu se v literaturi pogosto pojavlja ločevanje med *zunanjim in notranjim poseganjem*.

Zunanje poseganje oziroma intervencija je praviloma vezana na meddržavne odnose in ne toliko na odnose poseganja države v civilno družbo, kar je osrednje vprašanje našega dela. Iz tega razloga o njem pišemo le informativno, čeprav o tovrstni tematiki obstaja zelo veliko število znanstveno-raziskovalnih prispevkov, povezanih predvsem z vojaškim in humanitarnim poseganjem.⁹ Zunanje poseganje se torej kaže preko poseganja ene ali več držav v zadeve in pristojnosti druge države brez pristanka slednje (Griffiths in O'Callaghan, 2002a). Začetki takšnega državnega poseganja formalno segajo v 18. stoletje, ko jih je priznalo tudi mednarodno pravo (Osmańczyk, 2003).¹⁰ Čeprav se je s sprejetjem listine Združenih narodov pravica do poseganja v zadeve posamezne države vsaj s strani te organizacije omejila (Organizacija združenih narodov, 1945),¹¹ pa je tudi za kasnejša obdobja veljalo, da je bilo raznolikih oblik zunanjih posegov (skupin) držav v druge države veliko, kar se ni končalo niti s koncem druge svetovne vojne, ko beležimo precej primerov tovrstnih intervencij; na primer sovjetske na Madžarskem leta 1956, na Češkoslovaškem leta 1968 in v Afganistanu med letoma 1979–1989, poseg jugoslovanske vojske v njene nekdanje republike v devetdesetih letih, ameriška intervencija v Iraku marca 2003 ali aktualni primeri poseganja na Bližnjem vzhodu.

Hkrati s tovrstnim pojmovanjem državnega poseganja se je potrebno zavedati, da ta ni združljiv s konceptom državne suverenosti, kakršen je bil sprejet z vestfalsko pogodbo, saj je državna suverenost v trenutku, ko ena država poseže v drugo, okrnjena (Wheeler in Bellamy, 2000), o čemer sicer podrobneje pišemo tudi v nadaljevanju knjige.

⁹ Glej Reisman in Willard, ur. (1988), Freedman, ur. (1994), Salmon, ur. (2000), MacFarlane (2002).

¹⁰ Tako je bila na primer Sveta aliansa, sklenjena med Avstrijo, Prusijo in Rusijo leta 1821 v Ljubljani, namenjena preprečitvi revolucionarnih vlad in obrambi obstoječe legitime oblasti. Na osnovi tega principa je bila intervencija uporabljena s strani Avstrije v Neaplju (1821), Francije v Španiji (1823), zahodnih sil med turško-rusko vojno (1853–1856) in Francije za podporo papežu (1867). Nadalje so bila določila o t. i. "pravici poseganja" vključena tudi v druge mednarodne pogodbe, kot je na primer berlinska pogodba iz leta 1878, ki je dovoljevala evropskim silam posegati v notranje zadeve Turčije in Afrike ter ZDA na Kubi in v Panami v začetku dvajsetega stoletja (Osmańczyk, 2003).

¹¹ Člen 2, 7. odstavek.

Obratno z zunanjo se *notranja intervencna* nanaša na odnose poseganja med državo in civilno družbo znotraj ozemlja te države. Heywood (1999) glede *na kriterij intenzivnosti* takšno poseganje razume s treh zornih kotov kot (prav tam):

- *minimalno poseganje*, ki se odraža v funkciji ohranjanja *notranjega reda* oziroma varovanja državljanov pred drugimi državljani;
- *upravljavsko poseganje*, ki je odvisno predvsem od prevladujoče politične ideologije neke države;
- *totalitarno poseganje*, ki se kaže v poseganju na praktično vsa področja človeškega življenja, od ekonomije, izobraževanja, kulture, religije do družinskega življenja.

Podobno prikazanemu tudi Dunleavy in O'Leary (1987: 7) menita, da je vloga države, da v civilni družbi najprej zagotovi *pravni okvir*, s čimer omogoča prevlado zakonodaje in tudi reda, varovanje nacionalnega ozemlja od zunanjih vplivov ter prevzemanje nekih določenih tradicionalnih moralnih vrednot. King in Kendall (2004) v tej luči govorita o t. i. *politični ravni poseganja*, na kateri se intervencijska vloga države kaže v splošni rasti ali upadu pomena države oziroma njene moči, kjer je slednje možno povezati s konceptom t. i. 'franšizne države', ki se kaže v procesih parcelizacije moči države in pristojnosti na pol - vladne (oziroma paradržavne, op. S. K. L.) agencije (Wolfe v prav tam: 116).¹²

Zgoraj omenjenemu pogledu lahko dodamo še *ideološki pogled* na poseganje, po katerem do poseganja pride kot posledica prevladujočih ideoloških pogledov na vlogo države in tudi civilne družbe. Prav v odvisnosti od razumevanja države in civilne družbe tovrstne ideologije zagovarjajo različno intenzivno vlogo in moč obeh v sistemu, s tem posledično pa seveda različno intenzivnost možnih načinov intervence v sfero civilne družbe.¹³

Pred pretirano ozkostjo razumevanja moči obeh igralcev in njune interventnosti opozarja Theda Skocpol (1985, 1997). Avtorica zagovarja stališče, da o stopnji interventnosti in s tem posledično moči države ter njenih institucij lahko sklepamo šele, ko poznamo oblike njenega konkretnega delovanja v okviru izbrane javne politike. V danem primeru lahko govorimo o *javnopolitični perspektivi* državnega poseganja oziroma o totalitarnem poseganju (Heywood, 1999). Izhajajoč iz razumevanja države in civilne družbe kot posamičnih javnopolitičnih igralcev ter političnega delovanja kot skupka individualnih in časovno razdrobljenih procesov neke konkretne (javne) politike, državno poseganje v javnopolitični perspektivi lahko opredelimo kot vsakršno aktivnost,

¹² Ti so se običajno končali z državno podprtim sistemom samoregulacije podjetništva in zasebnih združenj, ki so večinoma izvajali zgolj neformalno kontrolo nad svojim delovanjem. Posledično so se lahko razvili številni ekonomski in profesionalni sektorji, med katerimi King in Kendall (2004) še posebej izpostavljata finančne storitve, univerze ter zdravniška združenja.

¹³ O tem podrobneje tudi v izbranih vsebinah v drugem poglavju I. dela knjige.

ki jo v nekem časovnem momentu *izvedejo igralci države v odnosu do civilnodružbenih igralcev*. Prikazani pogled bi lahko označili kot *širši pogled* na državno poseganje, ki zajema praktično kakršnokoli obliko delovanja države. Tovrstno poseganje se običajno preučuje preko poznavanja javnopolitičnih mehanizmov, ki jih pri svojem delovanju uporablja država, pa tudi odnosov med njo in civilnodružbenimi igralci, ki se pri tem vzpostavijo.

Po drugi strani lahko državno poseganje razumemo veliko *ožje* in se največkrat kaže kot 'omiljen' pogled na državni *nadzor*.¹⁴ Ta se odraža v potrebah po *spremljanju* javnopolitičnih *procesov* in različnih skupin vpletenih javnopolitičnih igralcev ter tudi v institucionalnem smislu z oblikovanjem različnih *regulatornih agencij*,¹⁵ ki skrbijo za državni nadzor in tako izvajajo poseganje v civilno družbo (Wilson, 1984). Hkrati nekateri avtorji poudarjajo (Keman, 1984, Wilson, 1984, Thomson in Jones, 1986, Pečar, 1995), da je v demokratičnih sistemih odnos med nadzorom in državnim poseganjem praviloma omejen na liberalno pravilo 'vladavine zakona', zaradi česar je količina nadzora, ki ga bo država uporabila v okviru svojega sistema, odvisna predvsem od stopnje njene interventnosti (Keman, 1984: 152).

Intenzivnost državnih aktivnosti je, gledano po posameznem javnopolitičnem področju, najbolj pogosto povezana s poseganjem v *gospodarstvo* in na področje ekonomske politike ter se lahko kaže preko neposrednega nadzora nad proizvodnjo, odstranitvijo svežnjev lastninskih pravic, ki so praviloma v rokah zasebnikov, in prerazdelitvijo prihodkov ter preko zagotavljanja dobrin in storitev na netržnih principih (Rueschemeyer in Evans, 1985: 53).¹⁶ Posledično s poseganjem v sferi ekonomije se to

¹⁴ Zgodovinsko gledano, je koncept nadzora eden izmed najpomembnejših sestavnih delov in delovanju nekega sistema kot celote. Sintetični pregled različnih opredelitev bi lahko zaokrožili v naslednje razumevanje nadzora kot (ne)zavestnega, (ne)namenskega omejevanja, usmerjanja, upravljanja, narekovanja, vsiljevanja dela tistega objekta ali subjekta, ki skrbi za nadzor nad tistim, ki je nadzorovan (Everett, 1963, Wilcox, 1968, Cowie, 1990). Med ključne prispevke k utemeljevanju klasičnega koncepta oblasti in nadzora štejem delo »Nadzorovanje in kaznovanje« Michaela Foucaulta (1984), kjer avtor iz praktičnih izkušenj izpelje teoretične povezave med konceptom oblasti, nadzora in institucionalizacije ter trdi, da vsaka oblast iz potrebe po discipliniranju ljudi le-teneh nadzira s prisilnimi sredstvi, s katerimi si zagotavlja tudi institucionalno ogradje za disciplino. Foucaultov koncept nadzora je torej opredeljen izrazito 'grobo', kot element prisile in negativnih sankcij.

¹⁵ Danes je razumevanje nadzora najbolj opazno v ideji regulatorne države, s katero se opisuje razvoj in uveljavljanje sistema pravic, ki je pogosto tudi pravno kodificiran in vpeljan z namenom urediti ali prilagoditi socialno zaželeno vedenje. Lastnosti 'regulatorne države' se kažejo predvsem v lastnostih, kot so naraščajoča zakonitost ekonomske arene, velik poudarek na institucionalni samoregulaciji, velika pozornost procesnim vsebinam na račun izidov in učinkov, tehnokratsko preseganje odločevalskih procesov, ki se jih vedno bolj loči od običajnih procesov politične odgovornosti (Jayasuriya, 2001). Praviloma se to v obliki formalnega državnega instrumenta izvaja preko ustanavljanja neodvisnih oziroma različnih institucionalnih regulatorjev (King in Kendall, 2004: 131, 132). Razlogov za uvedbo neodvisnih regulatornih teles je sicer več, a praviloma so takšne agencije videne kot učinkovitejše od vladnih teles, ker naj bi povečevale transparentnost, varstvo potrošnikov, kvalitetno kontrolo in tehnično standardizacijo (Moran, 2002). Čeprav se zdi, da z vpeljevanjem pravil regulatorne države ta izgublja na pomenu, pa številne raziskave kažejo (Richardson, 1993, King in Kendall, 2003), da so državne regulatorne institucije tudi navkljub številnim vzpostavljenim paradržavnim nadzornim agencijam ohranile svoj pomen, še zlasti v sistemih z dolgo državotvorno tradicijo.

¹⁶ Longitudinalna raziskava slovenskega javnega mnenja na primer poseganje države meri posredno preko vprašanj o moči funkcij, ki jih opravlja država. Skorajda nepričakovano se skozi čas kaže, da se slovenski državljani v večini primerov zavzemajo tako za socialne kot tudi ekonomske posege države. Na vprašanji 'Povejte nam, prosim, za katero

vrši prav tako na področju socialnih politik¹⁷ (Mann, 1986, Skocpol, 1985, Cerny, 1990, van Creveld, 1999, Gill, 2003), vendar Cerny opozarja (1990: 49), da sta ti dve sferi zmotno pojmovani kot edini povsod navzoči in normalni sestavini političnega življenja, čemur pritrjujeta še Mann (1997) in Heywood (1999). Potemtakem se poseganje države v civilno družbo kaže v praktično vseh vidikih človeškega življenja.¹⁸ Prikazani pogled na državno poseganje je po našem mnenju predvsem odraz številnih vlog in funkcij, ki jih pri svojem delovanju prevzema država, vendar bi moral hkrati imeti ambicijo, da bi bil zmožen *ovrednotiti* opisane načine poseganja. Problem je še posebej viden pri Heywoodu (1999), ki totalitarnost poseganja enači s kvantiteto le-tega, ne pa tudi s kvalitativnim vidikom, kako, na kakšen način, kdaj, zakaj in s kakšnimi učinki država poseže. Če država posega na neko področje, to ni nujno pojmovano negativno. Na področju sociale lahko tako izboljša oziroma preprečuje nesocialne pogoje (O'Sullivan, 1994: 52) ali pa celo širi osebno svobodo, namesto da jo omejuje (Mann, 1997: 491).¹⁹ Ozko vztrajanje na ideji, ki jo zagovarja Heywood (1999), bi lahko pomenilo, da države, ki izvajajo minimalistično funkcijo 'nočnega čuvaja', uporabljajo pri poseganju takšne vrste javnopolitičnih mehanizmov, ki jih civilna družba občuti negativno, ali obratno. Prav tako prikazane tipologizacije odpirajo dilemo o *podobnosti oziroma različnosti med oblikami in zvrstmi poseganja*, saj avtor različne oblike poseganja pogosto enači, čeprav bi bilo bolj ustrezno, da bi se jih razumelo posamično, glede na zvrsti uporabljenih javnopolitičnih mehanizmov, prevladujočo naravo odnosov med državnimi in civilnodružbenimi igralci, predvsem pa glede na vrednotene učinke uporabljenih posegov, čemur nenazadnje pritrjujejo tudi različne klasifikacije javnopolitičnih vsebin, med katerimi še danes kot vodilna velja v šestdesetih letih 20. stoletja predlagana tipologizacija Theodorja Lowija (1979, 1995). Iz nje je razvidno, da vse vsebine, ki se pojavljajo znotraj javnopolitičnih procesov, niso deležne enake obravnave in razumevanja s strani države. Ta ima za posamezne izmed njih različne rešitve in vodilna načela, kar posledično hkrati pomeni različno stopnjo intenzivnosti in 'obremenitve' državnega poseganja v civilno družbo.

od naštetih stvari naj bi bila pri nas odgovorna država. V kakšni smeri naj bi bila država odgovorna: v vsakem primeru, le delno, v glavnem ne ali sploh ne?' je kar okoli 90 odstotkov anketiranih odgovorilo, da bi morala država v vsakem primeru zagotoviti zdravstveno oskrbo za bolne, štipendije za študente iz družin z nižjimi dohodki ter zagotoviti upokojevcem in starim ljudem primeren življenjski standard. Obratno pa so anketiranci v sicer izjemno nizkih odstotkih (med 3,5 in 2,4) manj državnega vpliva namenjali področju nadzorovanja cen in zagotavljanju primerne statusa brezposelnih (CJM, 2003).

¹⁷ Za konec 80. let je tako po opažanju Dunleavyja in O'Learyja (1987) veljalo, da se je poseganje države čutilo zlasti v prvi sferi državnih dejavnosti, ko so države veliko trošile za obrambo in promocijo moralnih vsebin, hkrati pa skušale zmanjšati vlogo države (roll back the state) na področjih socialnega varstva in ekonomije.

¹⁸ Potek omenjene razprave je seveda odvisen od načinov razumevanja poseganja. V primeru, da sprejemmo prikazano široko opredelitev tega kot vsakršne aktivnosti, ki jo izvedejo državni igralci v civilni družbi, prikazana teza vsekakor drži.

¹⁹ Tu Mann (1997) navaja primere t. i. zastopanih skupin, ki jim država s tem, ko priznava njihove probleme in se jih odloči regulirati, prizna pravice, ki jih sicer ne bi bili deležni.

Preglednica 1: Tipologizacija javnopolitičnih vsebin²⁰

javnopolitična vsebina	lastnosti javne politike	lastnosti v odnosu država – civilna družba	primeri	vodilna načela (guiding principles)
<i>distributivna</i>	- distribucija novih virov - kolektivni javni ukrepi (<i>collective public provision</i>)	- konsenz - ni nasprotij/ upiranja	- podpore - splošne davčne olajšave	- spodbude
<i>redistributivna</i>	- spreminjanje distribucije obstoječih virov - očitni odnos med stroški in koristmi	- konflikt - polarizacija med zmagovalci in poraženci - ideološki okvirji	- progresivna obdavčitev - politika na trgu dela - socialna zavarovanja	- vsiljevanje s strani države
<i>regulatorna</i>	- regulacija in nadzor aktivnosti - (pravne) norme vedenja/interakcij	- spreminjanje zavezništev (<i>coalitions</i>) glede na distribucijo stroškov in koristi	- varstvo potrošnikov - varstvo pri delu - okoljevarstvo	- vsiljevanje s strani države - prisila - zgledovanje po najboljših praksah (<i>guidance by exemplary models</i>) - samoregulacija

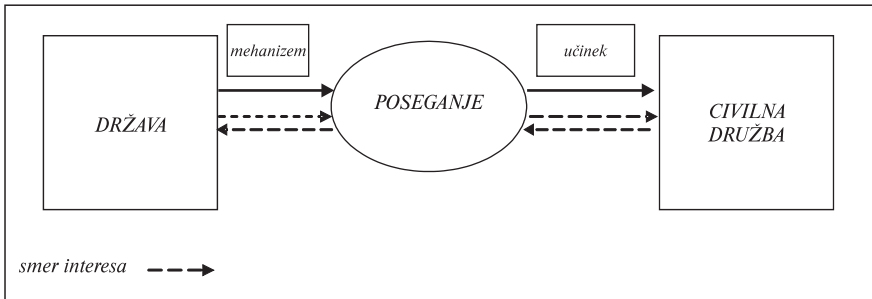
Vir: prirejeno po Heineltu (2005) in Parsons (1999: 132)

Prav zaradi vsega prikazanega moramo vzporedno s predstavljenimi vidiki razumevanja poseganja države v civilno družbo to pojmovati tudi z vrednotnega stališča, kot pozitivno ali negativno. Način in intenzivnost poseganja države sta odvisna od njenih preteklih izkušenj in razumevanja, ali naj nastale probleme razrešuje država ali civilna družba sama (Hughes, 1998).

Nadalje pa se, kot že večkrat nakazano, odpira vprašanje smeri odnosa oziroma pogleda civilne družbe na državno poseganje, saj je več kot očitno, da tega ne moremo vedno in samoumevno razumeti enostransko, le kot interes države same, da poseže, temveč je lahko poseganje tudi posledica interesov ali potreb civilne družbe, kar navsezadnje predstavlja še nov dodatni argument, da državnega poseganja v širšem smislu ne moremo posploševati, temveč ga je potrebno preučevati posamično po izbranih kriterijih in na izbranih javnopolitičnih primerih.

²⁰ Lowi je v sedemdesetih omenjenim trem tipom dodal še konstitutivni tip javnopolitičnih vsebin, s katerim je označil procese vzpostavljanja ali reorganizacije institucij (Parsons, 1999: 132).

Slika 2: Smeri državnega poseganja in interesov zanj



Neodvisno od prikazanih vsebinskih razsežnosti zunanjega ali notranjega pojmovanja poseganja in pri slednjem tudi širše političnega ali ožje javnopolitičnega poseganja pa moramo tega pojmovati glede na *časovne razsežnosti njegovega pojavljanja*. Širše gledano, se načini poseganja v odvisnosti od prevladujočih značilnosti bistveno spreminjajo skozi različna časovna obdobja obstoja države in civilne družbe, kar bo sicer tudi osrednje raziskovalno vprašanje II. dela te knjige.

Sedaj ko smo načrtali najbolj temeljne obrise našega razumevanja javnopolitične perspektive in poseganja države v civilno družbo, lahko hkrati izpostavimo tiste vidike poseganja, ki bodo predstavljali vodilo našega nadaljnega pisanja. Poseganje države v civilno družbo v nadaljevanju tega dela razumemo in pojasnjujemo na naslednji način:

- *vsebinsko gledano*, poseganje razumemo v najširšem smislu notranjega poseganja, ki se odraža v kakršnikoli obliki javnopolitične aktivnosti,²¹ ki jo država s svojimi igralci izvaja nad civilnodružbenimi igralci. Izbrane teoretične elemente tovrstnega načina razumevanja poseganja predstavljamo v I., teoretičnem delu knjige, kjer najprej predstavimo različne poglede na razumevanje države in civilne družbe, njune medsebojne odnose, attribute države, ki tej omogočajo poseganje, ter poznavanje teoretično-metodoloških pristopov vrednotenja učinkov poseganja;
- *časovno gledano*, (spreminjajoč) pogled na državno poseganje glede na izpostavljene teoretične vidike v drugem delu knjige preučujemo skozi zgodovinski razvoj javnopolitične vloge države in civilne družbe.

²¹ V okviru notranjega poseganja pozornost namenimo tudi ideološkemu vidiku, saj v nasprotju z Lowijem (1997) predvidevamo, da sistemska politična raven pogosto vpliva na način javnopolitičnega delovanja.

**I. DEL:
TEORETIČNE OPREDELITVE IN POJASNILA**