

**Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede**

**Avtorica: Mateja Kurir Borovčič
Mentor:izr.prof.dr. Marjan Brezovšek**

**Analiza gospodarskega interesnega združenja:
primer Gospodarskega interesnega združenja distributerjev
zemeljskega plina v Sloveniji GIZ DZP**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana 2003

KAZALO

1.0.	NAMESTO UVODA	3
1.1.	Opredelitev cilja diplomskega dela	4
1.2.	Delovne hipoteze	5
1.3.	Metodologija	5
2.0.	INTERESNE SKUPINE IN LOBIRANJE	6
2.1.	MED CIVILNO DRUŽBO IN DRŽAVO	6
2.2.	OPREDELITEV INTERESNIH SKUPIN	7
2.2.1.	Definicije interesnih skupin	7
2.2.2.	Klasifikacije interesnih skupin	9
2.2.2.1.	Splošna klasifikacija interesnih skupin	9
2.2.2.2.	Blondelova klasifikacija interesnih skupin	11
2.2.3.	Interesne skupine kot pomemben soustvarjalec sodobnih politik	13
2.2.4.	Delovanje interesnih skupin	14
2.2.5.	Odnos med interesnimi skupinami in upravo	15
2.2.6.	Odnos med interesnimi skupinami in političnimi strankami	17
2.3.	OPREDELITEV LOBIRANJA	19
2.3.1.	Definicija lobiranja	19
2.3.2.	Kdo so lobisti	20
2.3.3.	Metode lobiranja ter notranje in zunanje lobiranje	21
2.3.4.	Strategije lobiranja	22
2.3.5.	Razvoj pojma ter širši družbeni kontekst lobiranja	23
2.3.6.	Normativno urejanje lobiranja	24
2.3.7.	Lobiranje in interesne skupine na ravni Evropske unije	26
2.4.	SODOBNI PRISTOP K PREUČEVANJU INTERESNIH SKUPIN IN LOBIRANJA: POLICY OMREŽJE	30
2.4.1.	Pluralizem in korporativizem	30
2.4.2.	Policy omrežje	31
3.0.	INTERESNE SKUPINE IN LOBIRANJE V SLOVENIJI	33
3.1.	OSREDNJE DETERMINANTE SLOVENSKE CIVILNE DRUŽBE	33

3.2.	DRŽAVNI SVET	34
3.3.	REZULTATI RAZISKAV	35
3.4.	NORMATIVNO UREJANJE	37
3.4.1.	Zakoni, ki trenutno regulirajo lobiranje	38
3.4.2.	Predlog Zakona o lobiranju	40
3.5.	ETIČNI KODEKS LOBISTOV	42
3.6.	GLAVNE UGOTOVITVE INTERVJUJEV Z LOBISTI	43
4.0.	ANALIZA GOSPODARSKEGA INTERESNEGA ZDRUŽENJA - PRIMER GIZ DZP	46
4.1.	SPLOŠNO O GIZ DZP	46
4.1.1.	Trg zemeljskega plina	46
4.1.2.	Razlogi za ustanovitev GIZ DZP	47
4.1.3.	Člani GIZ DZP	48
4.1.4.	Interesna skupina na ravni EU	49
4.1.5.	Organizacijska struktura in finančni viri	49
4.2.	CILJI IN AKTIVNOSTI GIZ DZP	50
4.2.1.	Cilji GIZ DZP	50
4.2.2.	Aktivnosti GIZ DZP	51
4.2.3.	Kronološki prikaz aktivnosti 2002- 2003	51
4.2.4.	Konkretni primeri lobiranja	53
4.3.	DRŽAVA O ZEMELJSKEM PLINU: SMERNICE RAZVOJA V NACIONALNEM ENERGETSKEM PROGRAMU	54
4.4.	GEOPLINOV VIDIK GIZ DZP	56
4.5.	INTERVJU S TOMAŽEM VUGO, DIREKTORJEM GIZ DZP	56
4.6.	KLASIFIKACIJA GOSPODARSKEGA ZRUŽENJA GIZ DZP	58
5.0.	ZAKLJUČEK	60
6.0.	PRILOGE	63
6.1.	PRILOGA 1: INTERVJU MILOŠ ČIRIČ	63
6.2.	PRILOGA 2: INTERVJU ANDREJ DRAPAL	65
6.3.	PRILOGA 3: INTERVJU TOMAŽ VUGA	70
6.4.	PRILOGA 4: ETIČNI KODEKS LOBISTOV	72
7.0.	LITERATURA	74

1. NAMESTO UVODA

Analiza gospodarskega interesnega združenja se bo kot študija primera vpela v preučevanje odnose med interesnimi skupinami in državo. Zakaj preučevati interesne skupine, jih klasificirati in zahtevati poznavanje lobiranja, normativne ureditve lobiranja in iskati najbolj učinkovite strategije vplivanja na odločevalce? Zato ker se, kot trdi Rokkan: »temeljne odločitve o ekonomski politiki le redko oblikujejo med strankami ali v parlamentu: osrednje pogajalsko območje je namreč mesto, kjer se vlada srečuje direktno z vodji sindikatov, s predstavniki kmetov, malih podjetnikov ali ribičev ter z delegati delodajalskih združenj« (Rokkan v Richardson, 1993:11). Te temeljne odločitve pa mnogo bolj oblikujejo politično kot volitve. Rokkanovo trditev je mogoče aplicirati širše na vsako politiko, Richardson pa o tej trditvi ugotavlja, da izreka samo bistvo evropskega demokratičnega političnega procesa. Skupine v političnem procesu, ki po utemeljitelju »teorije skupin« v moderni politični znanosti na začetku 20.stoletja A.F.Bentleyu ne morejo obstajati brez nekega interesa (»ni skupine brez interesa«), se postavljajo kot predstavniki civilne družbe in so postale eden ključnih elementov tega procesa. Zato je temeljni namen pričujoče študije nuditi vpogled v interesne skupine in v lobiranje ter na osnovi splošnih, teoretičnih ugotovitev ter preučevanja dane problematike v Sloveniji analizirati gospodarsko interesno združenje v Sloveniji GIZ DZP.

V prvem delu se posvečam predvsem splošnemu pregledu in definicijam preučevanega problema, predstavljam njune vrste, tipe in strategije, sodobne metode preučevanja, vrste normativnega urejanja ter njihov odnos do uprave in do političnih strank kot ga podaja literatura. Prvi del diplomskega dela poskuša umestiti interesne skupine v okvir države ter politične moči in se zaključuje s kratkim opisom glavnih značilnosti interesnih skupin in lobiranja na ravni Evropske unije.

Drugi del diplomskega dela se posveča interesnim skupinam in lobiranju v Sloveniji, kjer predstavljam normativno urejanje lobiranja v Sloveniji preko analize prihajajočega Zakona o lobiranju in drugih zakonov, najpomembnejše lobirance pri nas in njihov odnos do lobistov ter intervjuje z dvema vodilnima lobistoma pri nas – Andrejem Drapalom in Milošem Čiričem. Nakazujem tudi najbolj razširjene strategije lobiranja pri nas in osrednje načine delovanja. Predstavljam kodeks o lobiranju, ki je

bil sprejet že leta 1994 s strani Sekcije za lobiranje pri Slovenskem društvu za odnose z javnostmi, ki na etični ravni skuša postaviti temelje za delovanje poklica lobista, ker ta še do danes v Sloveniji ni pravno formalno sprejet kot uraden poklic. Med drugim se podajam tudi dejavnosti, strukturo in vlogo Državnega sveta kot tistega institucionalnega organa političnega sistema, ki naj bi zagotovil predstavljanje interesov. Pomemben vpogled v preučevani problem nudijo tudi rezultati raziskav, ki so bile v Sloveniji izvedene v zadnjih desetih letih.

Tretji del diplomskega dela se ukvarja s študijem primera, in sicer analizira Gospodarsko interesno združenje distributerjev zemeljskega plina – GIZ DZP (v nadaljevanju GIZ DZP), pri čemer pokažem njihovo organizacijsko in finančno strukturo, temeljne cilje in aktivnosti. Ob kronološkem izseku njihovih aktivnosti prilagam tudi konkretne primere lobiranja tega združenja. Pozicijo države do zemeljskega plina in njeno strategijo predstavljam preko stališč Nacionalnega energetskega programa. Na koncu po poskusu klasifikacije te interesne skupine objavljam še povzetek intervjuja z direktorjem GIZ DZP arhitektom Tomažem Vugo, ki odpira videnje GIZ DZP v prihodnosti in analizira dosedanje aktivnosti.

Zaključek diplomskega dela je poskus sintetizacije podatkov in vedenja izvedene raziskave, kjer na osnovi različnih ravni raziskave tudi ovržem oziroma potrdim izbrane delovne hipoteze.

1.1. Opredelitev cilja diplomskega dela

Cilj diplomskega dela je ponuditi širši spekter razumevanja interesnih skupin in lobiranja in ga nato soočiti s položajem, ki ga imajo interesne skupine in lobiranje v Sloveniji, pri čemer mi bodo v oporo analiza naše zakonodaje za to področje, študija dostopne literature o interesnih skupinah in lobiranju ter rezultati nekaterih raziskav, ki so bile izvedene v Sloveniji, ter pogovor z dvema »profesionalnima« lobistoma pri nas. Pri preučevanju izbranega primera interesne skupine bom skušala podati tudi ustrezno klasifikacijo tega združenja na osnovi klasične politološke klasifikacije interesnih skupin, ki jo podaja Blondel ter drugih splošnih razvrstitev, ki jih preko njihovih kriterijev sistematično podajam v tabeli.

1.2. Delovne hipoteze

Pri preučevanju interesnih skupin in lobiranja sem si postavila štiri delovne hipoteze:

1. Vpliv interesnih skupin je v Sloveniji odvisen od ekonomske moči interesne skupine.
2. Prevladujoča vrsta lobiranja v Sloveniji je lobiranje preko osebnih poznanstev (efekt »kuhinja«).
3. Lobiranje je od 1991 do danes doseglo solidno stopnjo profesionalizacije.
4. Država nima monopola na področju energetike.

1.3. Metodologija

Pri preučevanju izbranega problema bom uporabila naslednjo metodologijo:

1. analiza literature in virov,
2. intervju,
3. študija primera.

Intervju in študija primera sta klasični družboslovni raziskovalni metodi za preučevanje izbrane problematike in sta bili uporabljeni tudi s strani znanih politologov, kot sta na primer Dahl in Richardson. Danes policy analitiki za preučevanje interesnih skupin in lobiranja uporabljajo vedno bolj koncept policy omrežja, ki ga bom predstavila v nadaljevanju. Moje raziskovanje bo skušalo s sintetizacijo vseh treh danih metod predstaviti področje lobiranja in interesnih skupin z najširše ravni pa do ravni v Sloveniji in zaključiti s praktičnim primerom gospodarskega interesnega združenja na področju energetike.

2 . INTERESNE SKUPINE IN LOBIRANJE

2.1. MED CIVILNO DRUŽBO IN DRŽAVO

Interesne skupine in lobiranje je potrebno umestiti v širšo sfero med državo in civilno družbo, pri čemer pod državo razumem institucionaliziran način odločanja, sprejemanja in izvajanja politik na določenem teritoriju, medtem ko je civilna družba tisto področje, katerega država ureja in na katerega vpliva, kjer delujejo posamezniki v razmerju do splošnega, do države. Poglejmo si dve klasični definiciji države, ki sta ju podala Hegel in Gramsci, ki ju tu navajam tudi zato, ker se sodobnim politološkim raziskovalcem očita, da pri svojem raziskovanju niso ustrezno definirali pojma države in civilne družbe.

Hegel, ki je v svojem času ustvaril nauk o tem, da sta država in monarh najboljši princip, kateremu se mora posameznik podrežati, o državi pravi:

»Država je dejanskost konkretne svobode; konkretna svoboda pa je v tem, da osebna posameznost in njeni posebni interesi dosežejo prav tako svoj popolni razvoj in priznanje svoje pravice (v sistemu družine in civilne družbe), in da s pomočjo sebe samih delno prehajajo v interes splošnega, delno pa z znanjem in voljo priznavajo to splošno kot svoj lasni substancialni duh in delujejo zanj kot za svoj končni smoter; tako da niti tisto splošno ne velja in se ne izvršuje brez posebnega interesa, znanja in hotenja, niti individui ne žive kot privatne osebe samo za te poslednje, ne da bi hoteli hkrati splošno in za splošno in ne da bi bili zavestno dejavni za ta smoter.« (Hegel, 1964: 209, podčrtala M.K.B.)

Gramsci poudarja družbeno silo v soodnosu med civilno družbo in državo:

»Če je odnos med intelektualci in ljudstvom – narodom, med voditelji in vodenimi, med vladajočimi in vladanimi odnos organske privolitve, v kateri postane čustvo-strast razumevanje in nato znanje (ne mehanično, ampak živo) - šele tedaj je ta odnos tudi predstavništvo in samo tedaj pride do izmenjave individualnih elementov med vladanimi in vladajočimi, med tistimi, ki jih vodijo, in voditelji. To pomeni, da se uresničuje življenje skupnost, ki je edina družbena sila – ustvari se »zgodovinski blok«. (Gramsci, 1987: 106, podčrtala M.K.B.)

Ti diametralno nasprotni poziciji, kjer mora po Heglu posamezni interes delovati za končni smoter, ki ga postavlja država kot forma konkretne svobode, in kjer mora država po Gramsciju poiskati ravnotežje izmenjave med vladanimi in vladajočimi, lahko služita kot grob uvod v to, da razumemo kompleksnost odnosa med civilno družbo in državo ter med splošnimi in partikularnimi interesi na drugi strani. Interesna skupina predstavlja te posamične interese in je organizacija, ločena od države, v sferi civilne družbe, ki skuša vplivati na javne politike in uveljaviti svoj interes nasproti državnemu interesu. Takrat, ko je to vplivanje usmerjeno na odločevalce, ga imenujemo lobiranje. In ravno interesna skupina je tista, ki preko lobiranja skuša doseči neko stopnjo izmenjave s sfero države in pridobiti informacije ter si jih izmenjati.

2.2. OPREDELITEV INTERESNIH SKUPIN

2.2.1 Definicije interesnih skupin

Literatura ponuja množico definicij interesnih skupin, kot pa menijo številni avtorji (med njimi Richardson, 1993), je eden temeljnih problemov pri preučevanju interesnih skupin prav problem definicije preučevanega pojava. Med možnimi definicijami sem izbrala sledeče:

»Vsaka skupina, ki poskuša izvajati vpliv na vlado (oblast), je interesna skupina.« (Brezovšek, 1995: 19)

»Interesna skupina je organizacija, ločena od države, ki skuša vplivati na javne politike.« (Wilson, 1990: 157)

»Interesna skupina je tista skupina, ki oblikuje svoje zahteve tako, da politične avtoritete prisili v avtoritativno alokacijo.« (Richardson, 1993:1)

Interesne skupine združujejo posameznike, ki skupaj želijo uveljaviti interes. S sociološkega pogleda lahko skupino razumemo kot socialni sistem, ki združuje člane skupine, ki med seboj komunicirajo in imajo neko skupno identiteto (družina, nogometna ekipa, vojska). S politološkega pogleda je interesna skupina organizacija, vključena v civilno družbo in ločena od države, ki skuša vplivati na javne politike.

Po nekaterih teorijah se kot ožji pomen interesnih skupin navajajo skupine pritiska (pressure groups), ki izražajo zahteve do javnih avtoritet oziroma do vladajočih slojev,

do posameznikov ali do skupin in kot metodo uporabljajo sankcije in grožnje. V večini primerov pa se bosta termina interesna skupina in skupina pritiska uporabljala sinonimno (Bibič, 1995).

Nekatere interesne skupine so organizirane, druge delujejo v neorganizirani obliki, pri čemer moramo upoštevati dejstvo, da so organizirane interesne skupine v večini primerov bolj uspešne od neorganiziranih. Ta razprava bo skušala vključiti obe vrsti interesnih skupin, čeravno se nam v tej študiji neorganizirani tip lahko približa le preko intervjujev lobistov in ne preko drugih formalnih virov.

Interesne skupine lahko izražajo neki obči princip, neki obči interes, kot je na primer ekologija, lahko pa se zavzemajo za neki partikularen interes, ki bo koristil le omejenemu, v nekaterih primerih le ozkemu krogu ljudi, kot je na primer prizadevanje za dvig subvencij za kmete. Interesi so kot gonilo človeške družbe od nekdaj prisotni v političnem procesu, interesne skupine pa ponujajo možnost, da te interese predstavljajo nasproti državi, pri čemer se postavljajo tudi kot pomemben element politične participacije in politične mobilizacije. Seveda pri tem ni zanemarljivo dejstvo, kakšna je sama narava političnega sistema v odnosu do politične participacije in do interesnih skupin ter katere interesne skupine ta sistem sploh dopušča. Politični sistem mora biti na osnovi kriterija organizacije oblasti in sodelovanja državljanov pri politični oblasti definiran kot demokracija, da imajo interesne skupine pravno formalno možnost, da se organizirajo in delujejo. Če kriterij notranje delitve oblasti za omogočanje sodelovanja državljanov le-tem ne omogoča sodelovanje, govorimo o nedemokraciji oziroma o poldemokraciji, kjer je delovanje interesnih skupin onemogočeno oziroma prepovedano. Zaradi tega se bo moja analiza usmerjala le na demokratične sisteme, čeprav tudi v nedemokratičnih sistemih obstajajo interesne skupine in lobiranje (glej Cox, 1993 in intervju z Drapalom, priloga 4).

Politika je bistveno povezana z igro legitimnih in nelegitimnih interesov do te mere, da je njen temeljni problem v tem, ali priznava konflikte in kako jih razrešuje, in če pri tem uspe, je potrebno razjasniti način, kako uspe razreševati in presegati napetosti med partikularnimi (individualnimi in skupinskimi) interesi in oblikovati skupne interese, tako da bi v kar največji meri vsebovali legitimne interese posameznikov in njihovih interesnih skupin. (Bibič, 1995:1)

2.2.2. Klasifikacije interesnih skupin

2.2.2.1. Splošna klasifikacija interesnih skupin

Interesne skupine lahko klasificiramo na osnovi številnih kriterijev, ki sem jih sistematično zbrala v tabeli (glej Tabela 1). Te razvrstitve podajajo številni avtorji (glej Pross 1992, Richardson 1993, Wyn 1989), navajajo pa se tudi kot splošne klasifikacije, pri katerih ni navedenega avtorja.

Tabela 1: Klasifikacije interesnih skupin

	Kriterij	Tip interesne skupine
1.	Organizacija	Organizirane in neorganizirane
2.	Odnos do vlade	Insiderske in outsiderske
3.	Socialni in družbeni namen	Selekcijske in promocijske
4.	Obravnavana tematika	Single issue skupine (oblikovane okrog ene problematike)
5.	Situacijski interes	Situacijske in kontinuirane
6.	Članstvo	Odprte in zaprte
7.	Mobilizacijski interes	Latentne, solidarnostne in formalne
8.	Članstvo, kolektivna akcija in promocija skupnega interesa	Skupine pritiska in vladne agencije

Prvi kriterij klasifikacije interesnih skupin je njihova organiziranost, saj ločimo interesne skupine na organizirane in na neorganizirane, vendar pa so predmet znanstvenega preučevanja običajno le organizirane interesne skupine.

Glede na to, kakšen je odnos interesne skupine do vlade, jih ločimo na insiderje in na outsiderje, pri čemer imajo insiderji dostop do vlade in do vladnih informacij, medtem ko outsiderji ne morejo do odločevalcev in nanje lahko vplivajo le preko množičnih medijev in drugih vzvodov. Insiderji so priznani kot reprezentativna skupina s strani vlade, zaradi tega pa tvegajo svojo samostojnost in neodvisnost. Nekateri outsiderji si ne želijo priti v stik z odločevalci in raje uporabljajo druge metode za uresničitev svojih interesov.

Interesne skupine ločimo glede na socialni vzgib oziroma glede na to, komu koristi željen interes, na selekcijske in na promocijske, pri čemer si selekcijske prizadevajo za uresničitev interesov določenega družbenega sloja in jih opredeljujemo kot ekonomske oziroma poklicne skupine. Promocijske interesne skupine si po drugi strani prizadevajo doseči cilje, ki se ne nanašajo na neki določeni poklicni ali družbeni sloj, ampak so njihovi cilji obče, javno dobro. Te interesne skupine imajo izrazit postmoderni značaj, njihove vrednote so na področju ekologije in varstva okolja, zato izvajajo akcije za zaprtje nuklearnih elektrarn etc. Primer take interesne skupine je Greenpeace. Nekateri avtorji promocijske interesne skupine imenujejo tudi javne interesne skupine. Pri tem razlikovanju je potrebno poudariti, da je razlikovanje med posebnimi interesnimi skupinami in javnimi interesnimi skupinami vezano na številne probleme, saj njihova opredelitev nujno izvira iz same opredelitve javnega interesa. Vprašanje tudi je, ali niso socialni in ekonomski interesi lahko v skupnem interesu.

Nekatere skupine se organizirajo oziroma nastopijo kolektivno, da bi vplivale samo glede ene teme ali ene problematike, ki je družbeno zelo pomembna, recimo glede splava, glede legalizacije prostitucije in mehkih drog itd. Tem interesnim skupinam pravimo single issue skupine, glede na veliko število interesnih skupin, ki so bile oblikovane prav kot single issue skupine, lahko vidimo pestrost družbenih interesov in vso paleto možnih pristopov razumevanje nekega družbenega problema. Pomen single issue skupin v zadnjem desetletju močno narašča.

Nekatere interesne skupine pa se oblikujejo okrog posebnega situacijska interesa in po razrešitvi nastalega problema navadno razpadejo. Primer take interesne skupine je Gibanje za osvoboditev Joška Jorasa, ki je bilo ustanovljeno v času, ko je bil Joško Joras zaprt v puljskem zaporu in je po njegovi izpustitvi prenehalo delovati s tem namenom. Svojevrstne situacijske skupine so bile tudi skupine, ki so v zadnjih dveh letih sodelovale za preprečevanje vojne v Iraku in ki so po realizaciji vojne v večini razpadle.

Glede na mobilizacijske interese ločimo interesne skupine na tiste z latentimi interesi, na primer nacionalna skupnost, na solidarnostne skupine ter na formalne interesne skupine, ki se organizirajo za uveljavitev svojih interesov. Ta kriterij poudarja mobilizacijski faktor interesne skupine, ki je v političnem sistemu pomemben

dejavnik politične mobilizacije državljanov. Interesne skupine ločujemo glede na članstvo, glede na kolektivno akcijo in glede na promocijo skupnega interesa na skupine pritiska ali klasične interesne skupine in na vladne agencije.

Interesne skupine se oblikujejo tudi zaradi neke skupne pripadnosti nekemu geografskemu območju, ki je lahko vezano ali ne na nacionalno vprašanje te interesne skupine, tako recimo Gibanje za Istro na Hrvaškem, obstajajo pa tudi druga združenja, ki si prizadevajo, da bi se na določenem področju vzpostavil narodni park ali da bi bilo to področje bolj okoljevarstveno zaščiteno itd.

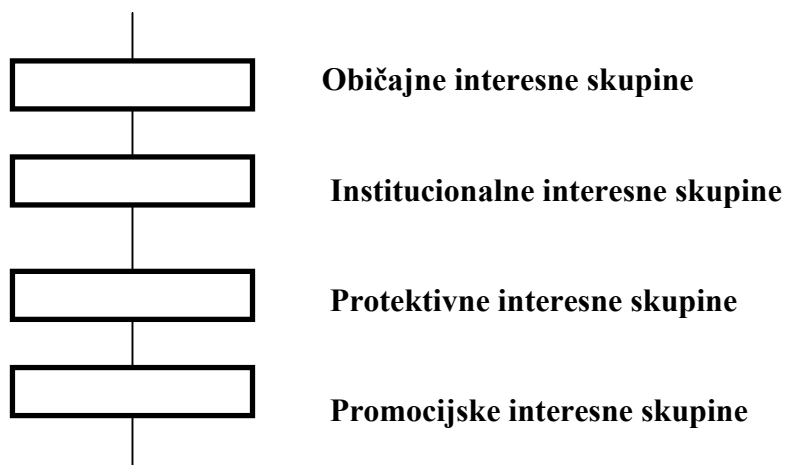
Glede na članstvo lahko ločimo interesne skupine na odprte in na zaprte, saj je potrebno pri nekaterih zadovoljiti specifične kriterije zato, da se postane njihov član. Taki kriteriji so na primer ustrezna izobrazba, politična ali verska usmerjenost, narodnostna pripadnost itd.

2.2.2.2. Blondelova klasifikacija interesnih skupin

V nadaljevanju bom po tem splošnem pregledu možnih klasifikacij interesnih skupin predstavila eno izmed bolj znamenitih klasifikacij, in sicer Blondelovo (Blondel, 1969:79 v Žagar 1995: 56). Blondelovo klasifikacijo prikazuje naslednja shema:

Slika 1: Blondelova klasifikacija interesnih skupin

Komunalne interesne skupine



Asocijacijske interesne skupine

Običajne ali tradicionalne interesne skupine so tiste, ki jim pripadamo že s samim družbenim položajem, vanje smo rojeni in jim »naravno« pripadamo, to so na primer razne etnične skupnosti, kaste, regionalne ali nacionalne skupnosti. V teh skupinah pripadniki čutijo določeno solidarnost in pripadnost, prav solidarnost med etničnimi skupinami pa je dokaj močan element za politično mobilizacijo.

Institucionalne interesne skupine so manjše, vendar imajo praviloma bolj razvito organizacijsko in hierarhično strukturo, to pa so skupine, ki se formirajo na ravni institucij, kjer so posamezniki zaposleni, in uveljavljajo partikularne interese teh institucij. Vezane so na tradicionalne in druge tipične javne službe kot so vojska, policija, izobraževanje, verske organizacije in birokratske ustanove.

Osnovni interes protektivnih ali zaščitniških interesnih skupin je braniti interese svojega članstva, saj je od tega odvisno njihovo materialno stanje. Ta tip interesnih skupin je hierarhično organiziran. Klasični primer so sindikati, razna delavska združenja zaposlenih, profesionalna in gospodarska združenja, kmetijske zbornice, zdravniške zbornice itd. Te interesne skupine so pomembne, ker zagotavljajo stabilnost na posameznih področjih, med drugim se v Sloveniji uveljavljajo kot stalni sogovorniki z delodajalci in državo pri sprejemanju socialne politike.

Ljudje se organizirajo ali združijo v promocijske interesne skupine zaradi želje po uresničitvi specifičnega interesa v političnem sistemu, to so že zgoraj omenjene »single issue groups«. Članstvo nima enotnega izvora in socialnega obeležja, ampak prihaja iz različnih slojev in razredov družbe, saj ti željeni interesi segajo preko tega. Primeri teh skupin so nova družbena gibanja, kot so na primer antiglobalistična gibanja, ženske skupine, razna mirovna gibanja itd. V mnogih državah se »single issue groups« po določenem času oblikujejo v politično stranko (na primer zelene stranke), znani pa so tudi obratni premiki, da je iz stranke nastala »single issue groups« skupina. Ker se te skupine ukvarjajo s perečo družbeno problematiko in je za mobilizacijo članstva zelo pomemben čustveni naboj problematike, se pogosto soočajo s problemom motivacije svojega članstva.

Vsi ti štirje tipi interesnih skupin se razvrščajo po kontinumu od komunalnih interesnih skupin do asociacijskih interesnih skupin, kar pomeni, da prva dva tipa

predstavljata bolj splošne interese, medtem ko se protektivne in promocijske skupine prizadevajo za uveljavitev bolj specifičnih, partikularnih interesov.

2.2.3. Interesne skupine kot pomemben soustvarjalec sodobnih politik

Interesne skupine so v sodobnem političnem prostoru demokratičnih sistemov eden glavnih soustvarjalcev politik. Zakaj? Adolf Bibič o tem porastu pomena interesnih skupin pravi: »Na prelomnici med dvajsetim in enaindvajsetim stoletjem, v katerem sodobne družbe postajajo "družbe organizacij", postajajo interesne skupine oziroma "organizirani interesi" za razumevanje in oblikovanje sodobnih političnih interesov tako pomembni, da tematika interesnih skupin upravičeno dobiva -- eno izmed hegemonskih mest v sodobni politični znanosti.« (Bibič, 1995: 3). Interesne skupine danes nastopajo kot eden temeljnih sooblikovalcev demokratičnega političnega sistema tako na ravni ZDA kot na ravni EU, kjer njihovo število strmo narašča, s tem pa tudi njihov vpliv.

Bibič našteje šest temeljnih razlogov, ki so povečali pomen interesnih skupin:

1. sodobna družba je čedalje bolj asociacijsko gosta in zaradi kvantitativne rasti in kvalitativne diferenciacije interesnih združenj bolj kompleksna;
2. poseben poudarek je potrebno nameniti t.i. javnim interesnim skupinam (public interest groups), katerih vzpon so pospešila zlasti nova socialna gibanja;
3. na povečani pomen asocijanizma so vplivale tudi novejši razprave o civilni družbi, ki so poudarjale vlogo prostovoljnih združenj in avtonomnih medijev za demokratizacijo;
4. v soroden sklop lahko uvrstimo tudi vzpon t.i. tretjega sektorja, neprofitnega sektorja in nevladnih organizacij;
5. novi pomen interesnih skupin je mogoče pripisati tudi internacionalizaciji sodobne politike, pomembno vlogo pridobivajo interesne skupine na transnacionalni ravni, posebej na ravni EU;
6. novi vzgon nastajanju in večji vlogi interesnih skupin je dal novi val demokratizacije, ki je dosegel vrh na prelomu osemdesetih in devetdesetih let in je pospešil ali vsaj ustvaril in ustvarja nove pogoje za interesno organiziranje v postsocialističnih demokracijah.

Interesi so se torej v luči internacionalizacije in globalizacije politik ter novega demokratičnega vala, ki je po enem desetletju še v fazi konsolidacije, ter močnim razmahom vpliva množičnih medijev, v demokratičnih sistemih zbrali v interesne skupine, ki se kot predstavniki civilne družbe, ki je preko volitev poslancem poverila del svoje suverenosti, borijo za uveljavitev partikularnih in tudi občih interesov ter s tem kot aktiven del suverena sooblikujejo politike.

2.2.4. Delovanje interesnih skupin

Interesne skupine vplivajo na odločevalce z različnimi metodami oziroma tipi delovanja, na osnovi katerih je mogoče opazovati in raziskovati interesne skupine same in jih klasificirati. V nadaljevanju podajam osrednje vrste delovanja interesnih skupin v odnosu do države. Interesne skupine svoje delovanje lahko usmerijo na zakonodajno, na izvršno ali na sodno vejo oblasti, vplivajo lahko tudi preko uprave in političnih strank. Ena izmed vrst vplivanja na državo je tudi vplivanje preko množičnih medijev.

Bibič delovanje interesnih skupin povzema s sledečimi metodami (Bibič, 1995:9):

- prijateljsko prepričevanje, ki je lahko neposredno ali posredno, izrecno ali implicitno,
- navezovanje medsebojnih stikov,
- pantuflaža (Francija),
- parentela (Italija),
- vplivanje na javno mnenje,
- organiziranje stavk in demonstracij in razne grožnje,
- prefinjena ali pa groba korupcija, ki se lahko izteče tudi v mafijske zveze in povezave.

Ferfila (1995:96) navaja tri mehanizme izražanja moči interesnih skupin oziroma načinov njihovega vplivanja:

1. Interesne skupine kot vir informacij: le malo državljanov sodeluje v političnem dogajanju in na volitvah, zato interesne skupine lahko zmanjšujejo stroške glasovanja in informiranja, zlasti pri svojih članih oz. pripadnikih.

Interesne skupine so tako vir informacij, na dan volitev organizirajo tudi prevoz do volišč itd;

2. Strokovna mnenja: politiki oziroma poslanci stalno iščejo informacije o podpori svoje volilne baze in tudi to je področje vplivanja interesnih skupin. Politiki nimajo dovolj tehničnih informacij, ki so nujne za odločanje, zato potrebujejo strokovna mnenja, da se lahko smotrno odločijo;
3. Podkupovanje: interesne skupine posredno ali neposredno podkupujejo politike. Neposredno podkupovanje je zaradi previsoke nevarnosti, kateri se izpostavlja politik, manj pogosto (vendar še vedno zelo razširjeno). Posredno podkupovanje je tako pomembnejše in je široko razširjeno. Oblike posrednega podkupovanja so finančna ali druga podpora politikom, ki zastopajo njihove interese, obveščanje volivcev o stališčih in delovanju politikov, prepričevanje volivcev, da so koristi od volilne udeležbe večje kot stroški itd.

Interesne skupine delujejo na legalen ali na nelegalen način. Njihovo delovanje pa zaradi zgoraj omenjenih razlogov tudi znižuje stroške, saj so pomemben komunikacijski element med državo in volivci.

2.2.5. Odnos med interesnimi skupinami in upravo

Interesne skupine hočejo s svojim delovanjem vplivati na državo in njene organe, pri tem pogosto svoje aktivnosti usmerjajo na četrto, administrativno in izvršilno vejo oblasti: na upravo, s katero se oblikujejo specifični tipi odnosov. Uprava v sodobnih političnih sistemih ne opravlja le funkcijo izvrševalca politik, ki jih sprejemata parlament in vlada, ampak se postavlja tudi kot oblikovalec političnih odločitev, saj ima za to dovolj znanj, informacij, poleg tega pa je njeno delovanje stalno in stabilno. Uprava se tako postavlja kot predlagatelj in oblikovalec politik ter kot njen izvrševalec, to pa ji daje veliko politično moč, katero s pridom izkoriščajo tudi interesne skupine. Moč uprave izvira tudi iz njene stalnosti in stabilnosti, saj se uradniki kljub zamenjavi političnega vrha ne zamenjujejo, to pa zagotavlja kontinuiteto pri vpeljavi željenih sprememb. Najpomembnejši vir moči uprave predstavljajo strokovna znanja, ki jih ima uprava o določeni politiki. Ob tem je potrebno še poudariti, da uprava deluje in odloča hitreje kot zakonodajni organi, svoje

delovanje pa prikazuje kot apolitično, saj je to eden njenih temeljnih principov delovanja (Kraševac, 1997).

Uprava le redko deluje kot popolnoma enoten akter in je razdeljena na posamezna področja, na katera vplivajo interesne skupine. »Uprava je razdeljena na posamezna področja, vsaka enota pa pokriva ožje področje javnih politik, ki je tudi v interesu točno določene interesne skupine« (Peters v Kraševac, 1995:297). Med upravo in interesnimi skupinami se oblikujejo različni odnosi, ki nudijo koristi obema udeležencema, saj uradniki potrebujejo podporo in vpliv interesnih skupin pri odnosih s političnimi institucijami, poleg tega pa predstavljajo interesne skupine pomemben vir informacij in strokovnih mnenj. Interesne skupine na drugi strani preko uprave vstopajo v proces oblikovanja politik in preko uprave vplivajo na te politike. Poleg vplivanja je potrebno poudariti še pridobivanje kakovostnih informacij, na primer o tem, da se je sprožil postopek oblikovanja neke nove politike, ki interesnim skupinam zagotavlja pravočasno delovanje in s tem pomeni pomemben dejavnik uspeha njihovega vplivanja.

Peters navaja šest možnih odnosov med interesnimi skupinami in upravo (Peters v Kraševac, 1995:297, 298):

1. Korporativizem oz. neokorporativizem: ta odnos omejenemu številu interesnih skupin zagotavlja privilegiran dostop do procesa oblikovanja politik, saj se nekaterim interesnim skupinam prizna status pristojnega predstavnika določenih interesov in tako dobijo položaj enakovrednega partnerja z neposrednim dostopom do vlade. V korporativizmu zato naj ne bi bilo lobiranja. Primer korporativizma je socialno partnerstvo.
2. Obvezno posvetovanje z interesnimi skupinami v zakonodajnem postopku: nekatera pravila določajo to obveznost do interesnih skupin, ko se pripravljajo spremembe na zakonodajnem področju, ki se nanašajo na delovanje in interes interesnih skupin. Ta vrsta odnosa neposredno vključuje interesne skupine v proces oblikovanja politik in je prisotna tudi v delovanju delovnih teles Državnega zbora.
3. Klientelizem: ta odnos nastopi takrat, ko uprava prepozna kot legitimnega predstavnika interesov le eno interesno skupino, ki postane edina predstavnica za celotno področje neke javne politike. V tem odnosu je odvisnost močnejša,

uprava ima le en vir informacij, interesna skupina pa je popolnoma odvisna od uprave.

4. Železni trikotnik: zelo podobne odnos klientelizmu, le da se doda še en akter. Taka vrsta odnosa velja predvsem za ZDA, kjer je tretji akter kongresni komite.
5. Parentela: ta tip odnosa opisuje odnos med dominantno politično stranko in interesno skupino. Pri parenteli gre za posreden odnos med upravo in interesno skupino, saj je glavna povezava politična stranka, preko katere skuša interesna skupina priti do stikov z upravo. Tipični primer za parentela odnos je (bila) Italija, kjer je zaradi nestabilnih vlad veliko moč imela dominantna stranka.
6. Nelegitimni poskus vplivanja: Peters navaja pod to vrsto odnosov oziroma delovanje aktivnosti skupin pritiska, ki skušajo svoj vpliv uveljaviti preko demonstracij, protestov in z nasiljem.

2.2.6. Odnos med interesnimi skupinami in političnimi strankami

Umestitev interesnih skupin v širši kontekst njihovega delovanja gotovo zahteva tudi znanje o tem, kakšen je njihov odnos do političnih strank. Ena izmed temeljnih značilnosti interesnih skupina namreč je, da se borijo za uveljavitev svojih interesov, vendar niso pripravljene prevzeti oblast (Wilson, 1990:157). Ena izmed osrednjih nalog in funkcij političnih strank pa je, da prevzamejo oblast in vodijo državo, pri tem pa v nasprotju z interesno skupino predstavljajo širši aspekt interesov. Vpogled v možne odnose in determinante tega odnosa odpira pot k boljšemu razumevanju samih interesnih skupin, ki imajo v večini primerov več članov kot politične stranke (Brezovšek, 1995).

Wilson navaja tri možne oblike razmerja med interesnimi skupinami in političnimi strankami (Wilson, 1990: 159). Njihov odnos je lahko odnos visoke integracije, ko gre torej za močno in povezano sodelovanje, ki nudi obojestransko korist. Najbolj tipičen primer takega razmerja je odnos med sindikati in socialno demokratskimi oziroma delavskimi strankami. Britansko laburistično stranko so oblikovali prav sindikati in ti so tisti, ki ji še danes zagotavljajo največji delež glasov. Drugačni odnos se vzpostavi v primeru, ko gre za izrazito nestransko interesno skupino, ki zanika vsak stik ali pa pripadnost neki stranki. Take interesne skupine navadno sprejemajo široko sprejeto

prepričanje, da povezanost s stranko uničuje vse druge oblike politične akcije. Tretja možnost je, da je interesna skupina politična, vendar ni strankarsko usmerjena, pri čemer bo interesna skupina izražala naklonjenost in tudi finančno podporo dvema ali trem strankam hkrati, četudi te stranke med seboj tekmujejo za glasove. Wilson poudarja, da le malo interesnih skupin podpira izključno eno stranko.

Povezave ali razhajanja med političnimi strankami in interesnimi skupinami so torej različne. Kaj pa vpliva na ta nasprotujoča si razmerja med tema strukturama politične participacije? Wilson našteje več vplivnih faktorjev, ki določajo obliko povezave med interesnimi skupinami in političnimi strankami:

- Država; politični sistem države vpliva na oblikovanje obnašanja interesnih skupin, pri čemer države s koncentrirano, enotno oblastjo spodbujajo interesne skupine k tehničnemu lobiranju, države z deljenim in s fragmentiranim političnim sistemom (ZDA) pa spodbujajo interesne skupine k temu, da se povežejo s političnimi strankami. Vendar lahko v enem kot v drugem primeru političnega sistema najdemo interesne skupine, ki ne sledijo temu vzorcu.
- Strategija; pri delovanju interesnih skupin gre za močno povezavo med njihovimi cilji in strategijo, ki vodi do uresničitve teh ciljev. Ena izmed možnih strategij je, kot smo videli zgoraj, da se interesna skupina poveže s politično stranko.
- Članstvo; za tisto interesno skupino, ki ima zelo veliko članov, obstaja večja možnost, da se bo povezala s politično stranko, kot pa to velja za interesno skupino z manjšim članstvom. Značilnosti članstva interesne skupine vplivajo tudi na to, ali se bo politična stranka potegovala za njihove glasove in ali jo bo interesna skupina pripravljena podpirati.
- Strankarski sistem; ta kriterij določa predvsem to, koliko bodo interesne skupine lahko vplivale na politične stranke, pri čemer je strankarski sistem ZDA najbolj primeren za to, da imajo interesne skupine močan vpliv na stranke.
- Značilnosti vodstva interesne skupine, ki odloča o možni povezavi s stranko, saj zamenjava vodstva interesne skupine navadno nosi s seboj tudi korenite spremembe, med katerimi je lahko tudi sam odnos do strank.

Povezave med interesnimi skupinami pa so lahko vidne ali nevidne. Vidne so že omenjeno izražanje obojestranske ali enostranske podpore, ki je lahko dana tudi kot prispevek v obliki finančnih sredstev za volilno kampanjo. Nevidne povezave med entitetama so takrat, ko se pripadniki interesne skupine ne vključujejo v nobeno stranko (Igličar, 1996:36).

Lobiranje je tisto področje vplivanja interesnih skupin, kjer se te navadno zaradi močnejšega vplivanja povežejo s politično stranko in tako lahko naštetim oblikam sodelovanja dodamo še en dodatni nivo, ki sodelovanje med interesnimi skupinami in strankami opredeljuje kot legitimno ali nelegitimno in kot legalno ali nelegalno.

2.3. OPREDELITEV LOBIRANJA

2.3.1. Definicija lobiranja

Lobiranje v najširšem pomenu pomeni vsako obliko komuniciranja med dvema posameznikoma z namenom vplivanja in je kot tako ena temeljnih sestavin demokratičnega političnega procesa.

Websterjev slovar (Webster's New Collegiate Dictionary) lobiranje definira kot:

1. aktivnosti, katerih cilj je vplivati na javne organe, s posebnim poudarkom na člane zakonodajnega telesa,
2. promoviranje ali zagotavljanje sprejetja določene zakonodaje z vplivanjem na javne organe,
3. poskus spodbujanja javnih organov k določeni aktivnosti.

Predlog Zakona o lobiranju, ki je po štirih letih sedaj prišel v obravnavo v Državnem zboru, v drugem členu lobiranje definira kot »oblike in načine vplivanja interesnih organizacij na odločanje organov zakonodajne in izvršilne oblasti pri sprejemanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov.«

Igličar lobiranje definira kot: »Lobiranje označuje posebne načine uveljavljanja interesov v procesih političnega odločanja, ki potekajo v zakonodajni in izvršilni oblasti. Posebnost lobiranja je v tem, da ga uporabljajo interesne skupine, ne pa

politične stranke kot glavni subjekt političnih procesov v moderni družbi.« (Igličar, 1996:35)

Slovenska lobista, s katerimi sem opravila intervju (glej Priloga 1, Priloga 2), sta podala zanimive definicije. Miloš Čirič: »Lobiranje je ciljno usmerjena dejavnost, ki deluje kot laser - točno je usmerjena k neki točki« (Priloga 1). Andrej Drapal lobiranje definira kot »nejavni del vplivanja na odločevalce« (Priloga 2).

Če torej povzamem te definicije, lobiranje definiram kot vrsto vplivanja, ki je usmerjeno na odločevalce, pri čemer so ti odločevalci pripadniki zakonodajne ali izvršilne veje oblasti. Če vplivanje ni usmerjeno na sprejemanje političnih odločitev v procesu vladanja (Milbrath, 1968: 442, povzeto po Igličar, 1996:35), kot je definicija lobiranja v ožjem smislu, gre za neko prepričevanje in na za lobiranje v klasičnem pomenu. Praksa (in s tem posledično literatura) zahodnih demokracij nam kaže še en pomemben element lobiranja: lobiranje izvajajo profesionalni lobisti, ki nastopajo kot vezni člen med interesno skupino in odločevalcem. Za proces lobiranja je torej značilno, da komunikacija med interesno skupino in poslanci ne poteka neposredno, ampak preko posebnega agenta.

2.3.2. Kdo so lobisti?

Lobiranje je ena izmed oblik, s katerimi interesne skupine vplivajo na politični proces, vendar moramo razlikovati interesne skupine in lobije, saj ti: »Pomenijo posameznika ali organizacijo, ki deluje na račun drugega z namenom, da vpliva na koncepcije ali odločitve javnih oblasti.« (Duhammel-Meny 1992 v Bibič, 1995:12).

Kdo so torej lobisti? Na splošno lahko rečemo, da je lobist vsak posameznik ali organizacija, ki v imenu tretje osebe poskuša vplivati na predstavnike zakonodajne oblasti. Zakon ZDA iz leta 1946 (Legislative Reorganization Act of Lobbying) lobista opredeljuje kot: »Lobist je vsaka oseba, ki samostojno, preko posrednika ali osebe, ki je pri njej zaposlena oziroma je v drugem razmerju, direktno ali indirektno nagovarja, zbira ali prejema denar ali druge vredne stvari z glavnim namenom vplivanja oziroma pomoči za sprejetje ali preprečitev sprejema določenega zakona, ki ga sprejema Kongres.« (Igličar, 1996:36).

Lobist je medij med organiziranimi interesi in predstavniki oblasti, za katerega je zelo pomembna tudi osebna integriteta. Najpomembnejša lastnost, ki jo lobist mora imeti, je ta, da je vreden zaupanja oziroma da so njegove informacije resnične. Ko lobist namreč izgubi svojo integriteto in verodostojnost ter z lobiranci ne more več sodelovati na področju menjave, je njegove lobistične kariere konec. Po drugi strani mora lobist biti uveljavljena in ugledna oseba, ki ima navadno visoko izobrazbo, široke razgledanosti in odprtosti in iznajdljivosti, ki se kažejo predvsem v oblikovanju uspešne strategije lobiranja.

2.3.3. Metode lobiranja ter notranje in zunanje lobiranje

Lobiranje uporablja različne strategije, na splošno gledano pa ga lahko ločimo na dve veliki skupini: na notranje in na zunanje lobiranje. Notranje lobiranje (inside lobbying) je prizadevanje in obenem status, da lobiji in lobisti navežejo in ohranijo čim tesnejše stike z oblikovalci politike. Preko teh stikov skušajo organizirani interesi doseči svoj vpliv pri oblikovanju zakonov, predpisov in politik. Lobiranje pri tem ni usmerjeno le na lobirance, ki naj bi bili naklonjeni tem interesom, ampak tudi na nasprotnike določenega ukrepa. Lobisti nastopajo kot posredniki informacij, ki so relevantni za dano problematiko; te informacije pa posredujejo odločevalcem zato, da bi dosegli uveljavitev interesa.

Zunanje lobiranje nima neposrednih stikov z državnimi organi, ampak skuša vplivati na drugačne načine, predvsem preko njihove volilne baze, ki jo mobilizirajo in organizirajo različne akcije (Bibič, 1995:13). Pomemben dejavnik zunanjega lobiranja predstavljajo množični mediji. Glede na to, ali ima neka interesna skupina status insiderja ali outsiderja v odnosu do državnih organov in predvsem vlade, lahko tudi ugotovimo, ali bo uporabila notranje ali zunanje lobiranje.

Metode lobiranja so tako razširjene, kot je široko polje človekovega ustvarjanja in inovativnosti. Na splošno lahko metode lobiranja delimo na legalne in nelegalne metode. Med legalne prištevamo udeleževanje sej odločevalcev, objavljanje stališč v javnosti, prirejanje javnih tribun, okroglih miz in novinarskih konferenc, pisma ministru, resorjem ali celotni vladi itd. Med nelegalne oblike lobiranja pa se uvrščajo podkupovanje funkcionarjev oziroma odločevalcev, korupcija v prikriti materialni

obliki ali nematerialnih oblikah (darila, zaupne informacije, itd), prikrojevanje podatkov, grožnje itd.

2.3.4. Strategije lobiranja

Lobisti pri svojem delu uporabljajo tudi druge, bolj specifične strategije. Učinkovito lobiranje mora predvsem upoštevati pravočasnost posega v faze oblikovanja politik, najbolj uspešni so lobisti takrat, ko sodelujejo že pri oblikovanju dnevnega reda; lobisti morajo poznati policy proces in prave uradnike, na katere usmerijo vplivanje, njihova strategija mora biti prilagojena obravnavani politiki in strokovno oblikovana. Literatura tudi navaja, naj se lobiranje izvaja kot kontinuiran proces, ki se ne zaključi pri uveljavljanju specifičnega interesa.

V nadaljevanju predstavljam štiri splošne strategije lobiranja, ki so uveljavljene v ZDA (Janda et. al, 1992), njihovo delovanje lahko na poznavanju literature razširimo tudi na EU. Te strategije so: direktno lobiranje, grassroots lobiranje, neformalne akcije ter oblikovanje koalicij. Direktno lobiranje je usmerjeno osebno na odločevalce in se izvaja običajno na sestankih, na katerih lobisti predstavljajo svoje strokovne argumente s podporo podatkov. To lobiranje se izvaja vsak dan in je dolgotrajno, saj zahteva ohranjanje osebnih odnosov. Taktika, ki se uvršča v direktno lobiranje, je tudi pričanje pred delovnimi telesi, kar interesnim skupinam in lobistom preko zapisov v medijih omogoča javno predstavljanje. Grassroots lobiranje vključuje celotno članstvo interesne skupine, včasih pa tudi njene simpatizerje. Deluje preko kampanj pošiljanja pisem, telefonskega vplivanja, pošiljanja telegramov, elektronske pošte in demonstracij. Prav lobiranje preko interneta se v zadnjih letih zelo uveljavlja in je že predmet študij (glej Ferfila, 2001). Politični protesti so učinkoviti, če pritegnejo pozornost medijev in s tem javnosti. Neformalne akcije so organizirane aktivnosti interesne skupine za pridobitev podpore pri uveljavljanju interesa, pri čemer so pri tej strategiji zelo pomembni strokovni odnosi z javnostmi (public relations – P.R. aktivnosti). Ta strategija se lahko podpre tudi z naročanjem dodatnih raziskav, ki *boljše* prikažejo specifično področje. Interesne skupine lahko lobirajo tudi z oblikovanjem raznih koalicij, kjer se številne skupine združijo za doseg cilja. Te koalicije so večinoma oblikujejo med skupinami s podobnimi interesi, ki delujejo na podobni policy areni. Večina koalicij je neformalnih in se oblikujejo ad hoc.

Ti tipi učinkovitih strategij so gotovo uporabni tudi za nacionalne predstavniške demokratične sisteme in mednarodne institucije. Novejše raziskave kažejo, da je število lobijev in količina lobiranja v zadnjih desetletjih silno narasla (Bibič, 1995, Richardson 1993, Pross 1992); to pomeni, da se je to področje tudi močno profesionaliziralo. Lobiranje bo učinkovitejše takrat, ko bo upoštevalo zgoraj naštetе strategije in taktike.

2.3.5. Razvoj pojma in širši družbeno politični kontekst lobiranja

Izraz »lobiranje« (v izvorniku lobbying) se je začel uporabljati v ZDA po letu 1830. Predstavniki nekaterih interesnih skupin so na hodnikih skupščinskih dvoran ameriškega Kongresa v pogovorih s člani tega zakonodajnega organa vplivali na odločitve poslancev oziroma senatorjev, in to v čakalnicah oziroma na hodnikih (ang. lobby), ki so bili javno dostopni (Igličar, 1996:35). Ti predstavniki interesnih skupin so kmalu postali profesionalni lobisti, ki so skušali vplivati na lobirance, na odločevalce. Pri tem si moramo postaviti vprašanje, zakaj je nastala potreba po tem, da so ti predstavniki interesnih skupin pristopili k takemu načinu uveljavljanja interesov. Odgovor je preprost: zato, ker jim obstoječi sistem ni zagotavljal drugega načina, da bi uveljavili svoje interese. Beyme in drugi (povzemam po Žagar, 1995:57) tako pravijo: »Nastanek in razvoj lobiranja je povezan s tem, da obstoječe institucije in kanali političnih sistemov parlamentarnih in predsedniških demokracij niso zagotovili prelitja različnih interesov v procese političnega odločanja«. V predstavniških demokratičnih sistemih so torej vse večjo vlogo pridobivali lobisti, ki so prepričevali lobirance za aplikacijo svojih interesov preko neke menjave. In ravno ta menjava je tisti del lobiranja, ki ostaja sporen, in to še toliko bolj, ker je lobiranje dejavnost, ki poteka prikrito, ki ni na očeh javnosti, in ki uporablja številne vzvode za to, da doseže zadani cilj. Čeprav imamo na eni strani obilo literature, ki preučuje lobiranje, predvsem lobiranje v ZDA, pa preučevanje tega fenomena zaradi zgoraj omenjenega razloga ostaja oteženo.

Žagar, tudi na primeru Graziana, povzema osnovno bistvo lobiranja: »Tako kot to velja za politične procese sploh, lahko tudi za lobiranje trdimo, da gre za "igro denarja in (politične/družbene) moči". Dejansko gre za menjavo, ki je bolj ali manj uravnotežena.« (Žagar, 1995:59). Lobist v imenu interesne skupine zagotovi

izvoljenim funkcionarjem finančna sredstva za volilne kampanje in delovanje strank, interesna skupina lahko tudi preko organizirane interesne mreže na terenu stranki pridobi glasove volivcev. Ob finančni podpori in podpori volivcev pa se kot sredstvo menjave, ki ima največ vrednosti, postavlja informacija, ki jo lobist ponuja predstavnikom zakonodajne ali izvršne oblasti, v zameno za dobljeno informacijo iz resničnega sveta pa pridobi insidersko informacijo s strani odločevalcev oziroma ti odločevalci podprejo tisti interes, ki ga lobist zastopa. Ponujene informacije so s strani lobistov lahko postavljene v specifični kontekst, ki govori v prid rešitvi, ki jo določen organiziran interes zagovarja (Žagar, 1995: 59, 60).

Lobiranje je dejavnost prepričevanja odločevalcev, katerim je ljudstvo, ki je v predstavnških, demokratičnih političnih sistemih suveren, preneslo kot svojim predstavnikom svojo suverenost. Vplivanje interesnih skupin na odločevalce preko lobiranja predstavlja legitimno dejanje zastopanja mnogovrstnosti interesov civilne družbe. Seveda se pri tem postavljata vprašanji, kje je meja legalnosti in kako so zastopani ti interesi. Poglejmo si, kakšne izzive predstavlja lobiranje pravni stroki, ki ga želi zamejiti.

2.3.6. Normativno urejanje lobiranja

Lobiranje je ena temeljnih dejavnosti sodobnega in preteklega demokratičnega procesa, vendar ga v številnih ustavnih in pravnih sistemih sploh ne omenjajo, v večini držav to področje namreč urejajo posredno preko drugih zakonov, le nekatere države, kot so na primer ZDA in Nemčija, pa imajo poseben zakon, ki je posvečen le lobiranju. V zadnjih desetih letih sta se število lobijev in količina lobiranja močno dvignila, zato se je težnja po pravni regulaciji tega področja močno povečala. Za ZDA velja, da je slika lobiranja v sodobnem času sledeča: »Zlasti aktivni so bili ekonomski lobiji, povečalo se je število predstavnikov korporacij in drugih institucionalnih lobijev, razmah so doživele številne odvetniške pisarne, ki jih interesne skupine angažirajo pri vplivanju na državne organe. /../ Čeprav imajo glede na resurse posebno sposobnost pri lobiranju organizirani ekonomski interesi, je za novejšo razdobje značilna nesorazmerna hitra rast lobijev s področja »javnih interesnih skupin.« (Petracca, ur. 1992; Cigler, 1991; Baumgarten, 1994 v Bibič, 1995:13).

Če torej izhajamo iz dejstva, da noben demokratični sistem lobiranja ne more preprečiti, moramo tudi predpostavljati, da ga lahko vsaj normativno uredi ter s tem določi raven legalnega in nelegalnega delovanja, ki ostaja eden ključnih problemov, ko govorimo o lobiranju.

Dosedanja praksa nam kaže, da so možni štirje različni načini regulacije (Fink-Hafner, 1995a: 282):

- ustavno oziroma zakonsko urejanje (mnoge posamezne države znotraj ZDA, od leta 1946 tudi na federalni ravni v ZDA);
- pisna pravila lobiranja-kodeksi (ZDA, Kanada, EU);
- predpisana registracija interesnih skupin oziroma njihovih predstavnikov pri parlamentu ali njegovih delovnih telesih, pri čemer je v ZDA, Kanadi in Nemčiji registracija lobistov obvezna;
- obvezno pisno deklariranje poslancev ob uradnem prevzemu obveznosti po volitvah glede tega, s katerimi interesnimi skupinami nameravajo tesneje sodelovati oziroma jih zastopati kot govorniki.

Registracija in kodeksi lobiranja so vse pomembnejši tudi za mednarodne organizacije, na primer za Združene narode, ter za nadnacionalne institucije, kot so politični in administrativni organi Evropske unije ter Združeni narodi.

Prva država, ki je pravno poskušala regulirati področje lobiranja, je bila Alabama, ki je leta 1874 sprejela ustavne norme za to področje. Prvi zakon, ki je pravno urejal lobiranje, je bil zakon ZDA iz leta 1946 (Legislative Reorganization Act of 1946, Federal Regulation of Lobbying), ki je določal nekatera pravila lobiranja, predpisal obveznosti registracije lobistov in dolžnosti poročanja o njihovi dejavnosti. Po tem zakonu so tudi druge federativne države znotraj ZDA uredile to področje, sledile pa so jim Nemčija, Kanada, Velika Britanija in Avstralija. ZDA so leta 1995 sprejele nov zakon za to področje (The Lobbying Disclosure Act, 1995), ki zelo natančno in striktno opredeljuje lobiste in njihovo delovanje ter je lahko zaradi svoje natančnosti zgled drugim takim zakonom.

Pravne norme o lobiranju opredeljuje predvsem subjekta lobiranja (lobista), definirajo in prepovedujejo določene načine oz. oblike lobiranja, definirajo registracijo,

opredeljujejo dostopnost političnih institucij za lobiste in kazni za prepovedane načine lobiranja (Fink-Hafner, 1995a: 283).

Pomanjkljivosti pravnega urejanja lobiranja so predvsem v tem, da so norme usmerjene na lobiste kot posameznike in le na neposredne metode lobiranja, pri čemer izpuščajo posredne in tudi druge možne nivoje lobiranja. Te norme so velikokrat ohlapne in puščajo širok spekter razlag. Najpomembnejše pa še vedno ostaja dejstvo, da lobiranje največkrat deluje prikrito, v zakulisju ter ga je zelo težko locirati.

2.3.7. Lobiranje in interesne skupine na ravni Evropske unije

Zakaj omenjam Evropsko unijo? Slovenija bo kmalu postala polnopravna članica EU in se bo še aktivneje vključila v njene procese. Ravno na ravni EU je najbolj opazen fenomen eksplozije interesnih skupin in lobiranja (poleg ZDA), ki danes bistveno sooblikuje politični proces. Tretji razlog je ta, da se v Evropski uniji kot nadnacionalni strukturi interesi uveljavljajo na bolj zapleten način, saj je policy proces bolj kompleksen in nam v tej luči dajejo vpogled v drugo, zahtevnejšo raven delovanja interesnih skupin in lobiranja, ki se bosta v prihodnosti morala vse pogosteje spopadati prav z nadnacionalnimi strukturami. V ta namen se bom osredotočila le na interesne skupine in lobiranje, ne bom se pa ukvarjala z drugimi političnimi institucijami in njihovimi pristojnosti v Evropski uniji.

Evropska policy arena je le delno avtonomna in kaže na dvojnost evropskega političnega sistema, ki je deljen na raven nacionalnih držav in na raven EU. Evropska policy arena postaja vse kompleksnejša in večja, vse te značilnosti, med katerimi spada tudi povečanje vpliva nevladnih akterjev, pa vplivajo tudi na lobiranje in interesne skupine. V EU je poleg osrednjih institucij relevantna tudi množica interesnih skupin, ki lobirajo pri teh institucijah oziroma pri odločevalcih, pri čemer so najvplivnejše interesne skupine že postale del institucionaliziranega sistema. Druge interesne skupine, ki so manjše ali pa so manj pomembne, skušajo pridobiti informacije o novih evropskih politikah preko parlamentarcev, predstavnikov novih držav, uradnikov itd..

Na ravni Evropske unije smo danes priča eksploziji interesnih skupin. Razvoj interesnih organizacij se je na evropski ravni začel v petdesetih letih na področju težke industrije in kmetijstva, do konca osemdesetih let pa je prišlo do izjemnega kvantitativnega in kvalitativnega porasta interesnih skupin. Vzrok za to izjemno povečanje je bi bilo sprejetje zakona Single European Act leta 1986. Še pomembnejši vpliv je imela institucionalna sprememba odločevalcev EU, ki je oslabila vpliv nacionalnih vlad oziroma Sveta ministrov, kar spodbudi nastanek interesnih skupin na evropski ravni, imenovane evro-skupine (Richardson, 1993).

Na ravni EU nastopajo sledeče vrste interesnih skupin:

- evro-skupine,
- nacionalne interesno skupinske federacije,
- multinacionalke,
- močna podjetja (Siemens, Phillips, Mercedes, Fiat),
- regionalne interesne skupine,
- mesta.

Interesne skupine na ravni EU imajo dva izvora, in sicer civilno družbenega ali državnega. Interesne skupine pokrivajo zelo širok spekter področij, najbolj pokrita policy področja pa so industrija in trgovina, saj kar 50% interesnih skupin zastopa ta sektor, sledi pa kmetijstvo s 25% pokritosti. Na ravni EU pa so interesne skupine tiste, ki na nekaterih področjih, ob Komisiji, Svetu ministrov, Parlamentu in Evropskemu sodišču, konstituirajo pojem »evropske državnosti«. »Razvoj interesno skupinskega delovanja na ravni EU je indikator procesa integracije. Še več, lahko rečemo, da so interesne skupine dejavnik nastajanja evropske državnosti.« (Fink-Hafner, 1995b: 31) Vzroke za to je treba iskati v samem političnem sistemu EU in načinu sprejemanja in oblikovanja zakonov, ki so na visoki konsultativni ravni. Komisija pa potrebuje stike z interesnimi skupinami za začetek in oblikovanje politik, ker te predstavljajo njen vitalen interes. Interesne skupine po mnenju nekaterih avtorjev na evropski ravni predstavljajo nekakšen nadomestek za volilno bazo evropskih birokratov (Schmitter, Streck, 1991:134 v Fink-Hafner, 1995b).

V EU še vedno obstajata vsaj dve vrsti lobiranja in delovanja interesnih skupin, in sicer na nacionalni in na nadnacionalni ravni. Interesne skupine morajo tako delovati

doma ter se obenem spopasti tudi z odločevalci v Bruslju. Nekatere interesne skupine se povežejo v enotno interesno skupino za zastopanje skupnih interesov nasproti Bruslju, na primer interesna skupina Eurogas, ker bi posamične interesne skupine imele manj vpliva in so na ta način uspešnejši pri odločevalcih.

Komuniciranje oziroma posvetovanje med interesnimi skupinami in Komisijo pa poteka predvsem preko treh kanalov:

- posvetovalni komiteji,
- ekspertne skupine,
- neposredno preko nestrukturiranih stikov z interesnimi skupinami.

Strategije in metode delovanja interesnih skupin in lobistov so opisane že zgoraj. Druga raven delovanja interesnih skupin pa je lobiranje s strani tretjih držav, med katere je pred kratkim bila vključena tudi Slovenija in je v času pristopanja k EU tudi sama morala pristopati kot outsider. Ker je Evropska unija pomembna ekonomska in politična sila, ki ob Združenih državah Amerike in Japonsko soustvarja globalno sliko in napredek sveta, je razumljivo, da hočejo tudi te države vplivati na oblikovanje politik, ki jim bo koristilo. Američani in Japonci se uveljavljajo kot najbolj učinkoviti lobisti outsiderskih držav, ki uporabljajo drugačne metode. Američani so že zlasti uspešni, imajo številna predstavništva podjetij in med drugim tudi zelo vpliven komite ameriške trgovske zbornice (AMCHAM). Nezanemarljivo je tudi dejstvo, da imajo poleg Britancev največ izkušenj in so že močno profesionalizirali področje lobiranja in interesnih skupin že v domačem okolju. Za države vzhodne Evrope in za Kitajsko je značilno, da svoje interese uveljavljajo še po klasični diplomatski poti, in se ne poslužujejo neformalnih poti vplivanja. Nekdanjim socialističnim državam primanjkujejo predvsem finančni viri in kultura konzultativne politike, da bi lahko bile enako uspešne kot na primer Japonska. Zato te države lobirajo predvsem preko nacionalnih vlad, pomembnih posameznikov, stalnih predstavnikov EU, uradnikov in strokovnjakov, preko povezav nacionalnih strank z evropskimi in preko nacionalnih interesnih skupin. Na ravni EU so pri lobiranju na splošno najuspešnejši tisti, ki imajo močno finančno zaledje in razvito kulturo lobiranja, kot so na primer ZDA, Velika Britanija. Francija je tipičen primer države, ki se je v procesu oblikovanja politik morala prilagajati taki zvrsti delovanja in je šele v zadnjem času razvila potrebne vzvode vplivanja (Richardson, 1993).

Slovenija je poleg omenjenih metod tudi posodobila svoj pristop lobiranja in v začetku leta 1999 odprla v Bruslju gospodarno-raziskovalno nevladno predstavništvo, ki so ga ustanovili Gospodarska zbornica Slovenije, Ministrstvo za znanost in tehnologijo ter Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Načelno se je za status ustanovnega člana odločilo tudi Združenje bank Slovenije, pridruženi člani pa so: z raziskovalnega področja KORIS, Univerza v Mariboru, Slovenska znanstvena fundacija in Zveza raziskovalcev, iz gospodarstva pa SRD, Luka Koper, Krka, Lek, Združenje bank Slovenije, Slovensko zavarovalno združenje, MMGT in Zadružna zveza Slovenije. Predstavništvo zaposluje skupino treh strokovnjakov, njegove temeljne naloge pa so: obveščanje o gospodarskem in razvojno-raziskovalnem dogajanju ter trendih v EU, o pripravljajoči se zakonodaji ter novih programih in pobudah za projekte, v katere se člani lahko vključujejo; zastopanje interesov in lobiranje za svoje člane v institucijah Evropske unije in v evropskih združenjih; svetovanje in operativna pomoč članom pri komuniciranju z Brusljem; sodelovanje v izobraževalnih, informacijskih, svetovalnih, promocijskih in drugih dejavnostih, namenjenih pripravi slovenskega gospodarstva in raziskovalne dejavnosti na članstvo v Uniji (vir: Urad vlade za informiranje).

Tarča lobistov in interesnih skupin sta predvsem Komisija in Parlament, zato že dalj časa obstajajo različni tendence, da bi se to področje uredilo s posebno regulativo. Razlogi za težnje h kodifikaciji lobiranja in določitvi pravil igre so predvsem v naraščanju števila interesnih skupin, veliki raznovrstnosti teh skupin, slabe izkušnje institucij z delovanjem lobistov, neustrezna kvaliteta lobiranja nekaterih interesnih skupin, ki na sestanke prihajajo nepripravljene in odvisnost komisije od procesa konzultacije z interesnimi skupinami skozi ves proces oblikovanja politik.

Komisija je tako predlagala nekaj vodilnih načel, ki bi uredili to področje, in naslednje mehanizme (Pičmanič, 2000):

- Preglednost – imenik interesnih skupin;
- Širjenje sodelovanja v pripravi predlogov komisije ter v zakonodajnem procesu: komisija želi zagotoviti vsem interesnim skupinam možnost sodelovanja;
- Širša dostopnost dokumentov in informacij;

- Oblikovanje prostovoljnih kodeksov lobiranja;
- Mehanizmi za nadzorovanje prakse lobiranja;
- Pravice in dolžnosti uradnikov Komisije.

Tudi Parlament je podal svoje predloge, ker kot Komisija hoče ohraniti svojo odprtost do javnost, še posebno do lobijev. Zaradi slabih izkušenj pa želi uvesti strožja pravila za lobiranje, kot bi veljala za Komisijo, ki so sledeča (Pičmanič, 2000):

- Uvajanje ustrezne registracije lobijev na podlagi kriterijev Parlamenta;
- Oblikovanje pravil obnašanja;
- Možnost, da evropski Parlament lahko prosi lobiste, da oblikujejo eno ali več profesionalnih organizacij, ki bi sodelovale kot njihovi predstavniki v komunikaciji s Parlamentom;
- Podeljevanje privilegijev registriranim lobistom;
- Obvezna letna poročila o lobijskih aktivnostih in porabi sredstev;
- Oblikovanje sankcij Parlamenta v primeru kršitev.

Med navedenimi predlogi oba organa poudarjata težnje za oblikovanje etičnega kodeksa delovanja lobistov, ki ga v Sloveniji imamo že od leta 1994.

2.4. SODOBNI PRISTOP K PREUČEVANJU INTERESNIH SKUPIN IN LOBIRANJA: POLICY OMREŽJE

2.4.1. Pluralizem in korporativizem

Družboslovje in še zlasti politologija sta interesnim skupinam in lobiranju v dvajsetem stoletju posvetila velik del svojih empiričnih in teoretičnih raziskovanj, saj je njun vpliv v političnem procesu pridobival na pomenu. V okviru politoloških raziskovanj lahko rečemo, da se je to področje raziskovalo (in se še raziskuje) predvsem z vidika dveh dominantnih šol – pluralizma in korporativizma, ki ju lahko razumemo tudi kot dva modela uveljavljanja interesnih skupin v političnem procesu oziroma v državi. Pluralizem razume politični proces kot tekmo interesnih skupin za uveljavljanje njihovih interesov, v katerem te skupine od zunaj pritiskajo na državo oziroma njene organe, da bi lahko uveljavile svoje interese. Korporativizem pa razume interesne skupine kot institucionalizirane udeležence političnega odločanja: državni organi

interesne skupine na formalne ali neformalne načine vključujejo v pripravo političnih odločitev. (Bibič, 1995:10,11)

V petdesetih in šestdesetih letih je bil v ospredju pluralizem, v sedemdesetih letih se je začel uveljavljati neokorporativizem, kasneje pa se je med obema smerema oblikovalo ravnotežje, čeprav sta šoli še vedno nastopali kot nasprotnici. Raziskovalni rezultati obeh šol pa so dajali nasprotujoče si rezultate, ki jih je bilo težko interpretirati glede na isti preučevani problem. Kritike, ki so usmerjene na pluraliste in korporativiste jim očitajo predvsem to, da ne opisujejo celote različnih razmerij med interesnimi skupinami in državo na vseh sektorjih javnih politik.

Koncept policy omrežja se je v devetdesetih letih postavil in zastavil kot antagonistična metoda in princip preučevanja družbenih in političnih aktivnostih v sodobni politologiji in sociologiji do pluralizma, korporativizma in marksizma. Koncept se je formiral z avtorji, kot so Smith in Streeck, Jordan, Schubert, Van Waarden in drugi (Smith 1993, tematska številka *Journal of European Public Policy* ter Streeck, ur, 1994, Jordan and Schubert, 1992, Van Waarden 1992).

2.4.2. Policy omrežje

»Policy omrežje je analitičen pojem, ki se osredotoča na razmerja med državo in družbo ter pomaga pojasniti obnašanja v določenih sektorjih države oziroma področjih raznih politik.« (Smith, 1993:7 v Fink-Hafner, 1998c: 832). Koncept policy omrežja je kompatibilen z različnimi teoretskimi okvirji, zato ga opredeljujejo tudi kot nevtralen koncept in hkrati kot uporabno analitično orodje pri raziskovanju strukture policy odločevalcev in razmerij med njimi. Koncept policy omrežja se na politološkem nivoju osredotoča na odnose med privatnimi in javnimi akterji pri oblikovanju in izvajanju politik, akterji pa so lahko tako vplivni posamezniki ali pa razne organizacije, interesne skupine ter državne ali paradržavne ustanove.

Policy omrežje je generični pojem, ki vsebuje skupek raziskovalnih strategij in omogoča zajemanje celote raznolikih vzorcev razmerij med interesnimi skupinami in državo. Ena glavnih prednosti metode policy omrežja je, da poleg državnih akterjev in političnih strank vključi v krog relevantnih so-odločevalcev tudi akterje civilne

družbe. Raziskovanje na osnovi tega koncepta je usmerjeno na mikro raven. Zaradi svoje generičnosti in tendenci k celosti je koncept policy omrežja izrednega pomena pri preučevanju političnega vladanja modernih demokracij, razkriva velike variacije v odnosu med družbo in državo v svetu ter odkriva nekatere zakonitosti, ki so javnosti navadno ostajale prikrite (Fink-Hafner, 1998b).

Raziskovanje policy omrežij poteka preko merjenja sledečih tipičnih značilnosti omrežij (Fink-Hafner, 1998b: 821):

- Empirična opredelitev enot v omrežju (število, izvorno okolje, civilna družba, država, širina tematike, stabilnost omrežja, kanali komunikacije...);
- Razmerja med civilno-družbenimi akterji (tekmovalnost ali sodelovanje...);
- Meje, notranja struktura in prevladujoča razmerja v omrežju (stopnja centralnosti države v sistemu, razmerja konflikt – sodelovanje);
- Razporeditev moči znotraj omrežja;
- Notranje komunikacije;
- Stopnja institucionalizacije;
- Funkcije omrežja (dostop, posvetovanje, pogajanja, usklajevanja...).

Če je raziskovanje usmerjeno na vse te dejavnike in jih preko metod standardiziranega intervjuja in ankete lahko izmeri, se pridobi množico odnosov, ki nastopajo v policy omrežju in s tem pridobimo celostno podobo političnega procesa. Politološkemu raziskovanju je glede tehnik še posebej pomembno kombiniranje formalnih in neformalnih omrežjih.

Zaradi teh lastnosti je koncept policy omrežja uporaben za raziskovanje razmerij tudi v okviru novih demokracij. V nadaljevanju bom predstavila tudi izvlečke raziskave, ki je bila opravljena v Sloveniji leta 1997.

3. INTERESNE SKUPINE IN LOBIRANJE V SLOVENIJI

Drugi tematski del te študije bo na osnovi podatkov opravljenih študij, analize zakonodajnega urejanja lobiranja, etičnega kodeksa lobiranja, opravljenih intervjujev in analizo vloge Državne sveta skušal prikazati aktualno stanje tega področja v Sloveniji.

Države, ki so demokratizacijo sistema doživele šele v novejšem času, se soočajo s hitro spreminjajočo se družbeno stvarnostjo. Eden izmed problemov, s katerimi se te države spopadajo, je nujno tudi problem pravočasnega spreminjanja realnih potreb, ki terjajo pravno reguliranje. Vprašanje torej je, ali obstoječi pravni red še ustreza ali vsaj zadostuje učinkovitemu urejanju posameznih družbenih procesov, ali pa gre zgolj za anahronizem pravnega sistema (Žagar, 1995:65). Morda je tovrstna skepsa še toliko bolj utemeljena na področju lobiranja, ki se je v Sloveniji pravzaprav kot prisotna oblika vplivanja na organe oblasti v javnosti izpostavila šele v zadnjem desetletju, v nekonsolidiranih političnih sistemih pa so nelegalne oblike lobiranja, ki so posledica netransparentnosti delovanja, še toliko bolj prisotne. Konsolidacija politične kulture, ki bo prinesla tudi ustrezno raven konsultativne demokracije, odprte za interesne skupine in lobiranje širšega kroga, bo še dolgotrajen proces. Vendar je ta proces v Sloveniji že odprt, saj je število interesnih skupin zelo naraslo, že če primerjamo njihovo število leta 1985, ko jih je bilo po podatkih Statističnega urada RS 9227, z letom 1993, ko je bilo v Sloveniji 12830 interesnih skupin. Po podatkih Statističnega letopisa Republike Slovenije za leto 2002 pa je število interesnih skupin do leta 2002 naraslo na 21888, pri izračunu sem upoštevala število gospodarskih interesnih združenj, sindikatov, zbornic, verskih skupnosti in tudi veliko število društev. Velik del pokrivajo društva, medtem ko je gospodarskih interesnih združenj 138.

3.1. OSREDNJE DETERMINANTE SLOVENSKE CIVILNE DRUŽBE

Slovenija je običajno opisana kot država, ki je v osemdesetih letih imela relativno močno civilno družbo. Ena ključnih determinant slovenske civilne družbe je tudi

socialistična in samoupravna preteklost. Nekateri avtorji so izpostavili predvsem sledeče značilnosti in predpostavke (Fink-Hafner, 1998a):

1. za ustrezen razvoj civilne družbe je najbolj ugodna družbena struktura, ki ima močan srednji razred (Lipset, 1959): raziskave v Sloveniji kažejo, da se je hiter razvoj srednjega razreda začel ob koncu osemdesetih let;
2. liberalni razvoj in elementi konsultativne politike v okviru Jugoslavije pomenijo dobro osnovo za razvoj civilne družbe (Huntington, 1993);
3. postopno uvajanje demokratične tranzicije je ugodno vplivalo na razvoj civilne družbe: tranzicija je potekala dokaj mirno, dolgoročno, postopoma in ni bila nasilna;
4. mednarodne determinante tranzicije so pripomogle k razvoju civilne družbe;
5. ustavna ureditev političnega sistema, ki je uvedla parlamentarni sistem, ugodnejše vpliva na razvoj civilne družbe kot drugi politični sistemi;
6. kompleksna kombinacija večinskega in proporcionalnega volilnega sistema manj spodbuja razvoj strankarskega sistema in daje več prostora aktivnostim interesnih skupin;
7. korporativna dediščina, prisotna v slovenskem političnem prostoru zaradi historičnega razvoja civilne družbe v dobi Avstro-Ogrske (oblikovanje društev, klubov in družbenih organizacij je močno vplivalo pri ohranjanju slovenskega naroda) in v dobi samoupravljanja v Jugoslaviji (samoupravljanje na delovnem mestu, v lokalnih skupnostih, delegatski model predstavnštva), je spodbudila oblikovanje Državnega Sveta.

Našteti faktorji nudijo širši krog razumevanja naše civilne družbe. Slovenska politična ureditev je institucionalizirala korporativen organ za predstavljanja organiziranih interesov, vendar praktični kazalci kažejo, da Državni svet ne igra pomembnejše vloge v političnem prostoru, četudi so z njegovo pomočjo nekatere interesne skupine uspele uveljaviti željen interes.

3.2. DRŽAVNI SVET

Slovenska ustavna ureditev političnega sistema je vpeljala nepopolno dvodomnost zakonodajnega telesa, ki je deljen na Državni zbor in na Državni svet. Državni svet sestavlja 22 predstavnikov lokalnih skupnosti, 18 predstavnikov funkcionalnih

interesov, pri čemer imajo po štiri predstavnike delodajalci in delojemalci, kmetje imajo dva predstavnika, po enega predstavnika pa imajo trgovci, strokovnjaki, univerze in srednje šole, izobraževanja, kultura in šport, zdravstvo ter socialne storitve.

Državni svet lahko sproži zakonodajno pobudo, ima svetovalno vlogo, zahteva referendum, preiskavo določenih pomembnih družbenih zadev in od Državnega zbora lahko zahteva, da pred razglasitvijo zakona poslanci o njem še enkrat odločajo, pri čemer glasujejo o isti vsebini zakona, s tem da je v takem primeru potrebna absolutna večina, razen če ustava ne predvideva drugače. To pomeni, da ima Državni svet moč suspenzivnega veta. Te pristojnosti Državnemu svetu dajejo veliko manj moči kot Državnemu zboru, zaradi tega so aktivnosti interesnih skupin občutno manj usmerjene na Državni svet in mnogo več na Vlado in na Državni zbor. Vendar pa nekateri primeri, med drugim znani primer tobačnega zakona, ko so društva proti kajenju dosegla podporo Državnega sveta in manj restriktiven zakon »zamenjala« za enega najbolj restriktivnih na svetu, kažejo, da Državni svet lahko pomeni interesnim skupinam ob smotrni uporabi njegovih pristojnosti pomemben kanal vplivanja.

3.3. REZULTATI RAZISKAV O INTERESNIH SKUPINAH IN LOBIRANJU

V Sloveniji so v preteklem desetletju potekale številne raziskave, ki so preučevale odnos med civilno družbo in državo ter odnos med interesnimi skupinami in državo na posameznih sektorjih. Na tem mestu povzemam rezultate raziskave Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji (Fink-Hafner D. et. al. 1996-1997), ki se neposredno dotika obravnavane tematike te študije.

Ključne ugotovitve raziskave so dokaj spodbudne z vidika konsolidacije slovenskega političnega sistema in glede stanja interesnih skupin (Fink-Hafner, 1998c: 838):

- policy omrežja, kakršna so se razvila v starem socialističnem sistemu, so v procesu demokratičnega prehoda razpadla;
- civilna družba iz osemdesetih let je upadla oziroma se je spremenila v različne zvrsti, poleg teh se razvijajo tudi čisto nove moderne interesne skupine;
- v novem političnem sistemu so se pričeli razvijati tudi zametki novih policy omrežij, ki pa v veliki meri temeljijo na osebnih omrežjih;

- oblikovanje policy omrežij v novem družbenem kontekstu poteka stihijsko, množijo se patologije, ker ni pravil obnašanja, zlasti na področju lobiranja;
- le nekatera policy področja razvijajo stabilnejša policy omrežja, najhitreje pa se razvijajo na področju ekonomskih in socialnih politik;
- razlike v policy omrežjih glede na policy sektorje (sektorje javnih politik) so v mnogih pogledih zelo velike.

Izvedene raziskave v devetdesetih letih kot osrednjega političnega akterja na vseh sektorjih javnih politik postavljajo državo, čeprav obseg njenega monopola varira po sektorjih in verjetno tudi skozi čas. Odnosi med interesnimi skupinami in državo pa gredo vse od popolnega monopola države do pozicije interesnih skupin kot relevantnih akterjev v političnem odločanju. Raziskava leta 1996 na podlagi anket 70 predstavnikov interesnih skupin na 11 sektorjih politik ugotavlja, da poteka odločanje o politikah v ozkih, zaprtih krogih privilegiranih odločevalcev (t.i. efekt kuhinja). Rezultati teh anket kot osrednji politični instituciji z največ politične moči postavljajo Vlado in Državni zbor. Tretje mesto po ocenjeni politični moči imajo množični mediji, ki po mnenju anketirancev opravljajo vlogo akterja v procesu oblikovanja in izvajanja politik. Precej manj moči ima Državni svet in Predsednik republike, sodišča pa presenetljivo v slovenski politiki igrajo specifično vlogo, pri čemer je pomembno zlasti Ustavno sodišče, ki je postavljeno pogosto v kvazi legislativno vlogo. Interesne skupine namreč naslavljajo nanj presoje raznih konkretnih odločb in tako ob ugodni rešitvi lahko uveljavljajo svoje interese.

Raziskava je preučevala tudi odprtost oziroma dostopnost političnih akterjev do interesnih skupin. Vlada je najpomembnejši akter v posvetovalni politiki, vendar ni tudi najbolj odprta, ampak se odpira le postopoma, in to le na pritisk ali iniciativo interesnih skupin, a mnogo manj na lastno pobudo. Državni zbor je po drugi strani relativno zelo odprt za konzultacije z interesnimi skupinami, kot ustanova je precej bolj odprt in bolj dostopen kot vlada. Za zelo odprto ustanovo velja med interesnimi skupinami Državni svet. Podatki kažejo, da veliko komunikacije med odločevalci in interesnimi skupinami poteka predvsem na osebni ravni, saj se stiki med politikami in predstavniki interesnih skupin odpirajo zlasti na podlagi skupnih izkušenj (strokovnih, izobraževalnih itd) in osebnih interesov ali preko pripadnosti domačemu kraju. Na splošno raziskovalci ugotavljajo, da so sedaj nastala policy omrežja predvsem osebna

omrežja in so le v manjši meri institucionalizirana. Druga raziskava, ki jo je vodil Lah (1997), ugotavlja večjo uspešnost ekonomskih skupin v uveljavljanju partnerskega odnosa vis a vis državi in posebno vladi, neekonomske interesne skupine pa so bolj nezadovoljne s svojo vplivnostjo v novem sistemu in ocenjujejo, da so bile v starem sistemu bolj učinkovite (Fink-Hafner, 1998c: 842). Ekonomske interesne skupine pripisujejo večjo moč sodiščem in množičnim medijem in bolj skušajo uveljaviti svoj interes preko Državnega zbora.

V povezavi s tem dejstvom navajam še tipe slovenskih interesnih skupin, ki jih je v okviru raziskave Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji na osnovi prevladujočih strategij in praks vplivanja na odločevalce interesnih skupin izoliral Samo Kropivnik (Fink-Hafner D. et. al. 1996-1997):

- najaktivnejši tip: zelo aktivne interesne skupine, ki nadpovprečno uporabljajo vse aktivnosti razen pogajanj, izrazito prevladujejo ekonomske skupine;
- pogajalski tip: dokaj aktivne skupine na splošno, zelo se vključujejo v kolektivna pogajanja, tudi tu prevladujejo ekonomske skupine;
- nepogajalski tip: interesne skupine s številnimi, raznovrstnimi metodami, z izjemo kolektivnih pogajanj, sem spadajo skupine, ki delujejo v korist javnih interesov ter situacijsko opredeljene skupine;
- pasivni tip: te skupine le redko uporabljajo strategije in prakse, ki so bile predmet raziskave, v ta tip prišteva širok spekter različnih skupin.

Četudi se ekonomske skupine zdijo najmočnejše, pa avtorica članka ugotavlja, da ekonomska moč ni niti edini niti zadostni dejavnik aktivnosti in učinkovitosti civilno družbenega segmenta v policy omrežjih v Sloveniji sredi devetdesetih let (Fink-Hafner, 1998b:824).

3.4. NORMATIVNO UREJANJE LOBIRANJA IN INTERESNIH SKUPIN

Slovenija danes še nima zakona, ki bi reguliral področje lobiranja, čeprav je predlog tega zakona bil objavljen v Poročevalcu že leta 1999. Zakon o lobiranju naj bi sicer sedaj končno prišel na dnevni red v sklopu antikorupcijskih zakonov, ki se sprejemajo trenutno v Državnem zboru. Četudi danes v Sloveniji nimamo uradnega poklica lobista, je to področje zelo aktivno in ga urejajo in dovoljujejo drugi zakoni, začeni

od Ustave dalje. V nadaljevanju predstavljam to drugo regulativo in predlog Zakona o lobiranju.

3.4.1. Zakoni, ki trenutno regulirajo lobiranje

Obstoječa slovenska zakonodaja le posredno ureja področje lobiranja in še to le nekaj specifičnih področji, kar pomeni, da ne zajema celotne dejavnosti. Ta specifična področja pa nimajo v kontekstu lobiranja neki osrednji pomen. Najpomembnejša zakonodaja, ki zajema te specifike, so nekatere ustavne določbe, nekatere določbe Poslovnika državnega zbora, Zakon o poslancih, Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, Kazenski zakonik in Zakon o političnih strankah (Groznik, 2002: 60).

Pravno urejanje lobiranja, zlasti njegovega omejevanja, pa mora izhajati iz nekaterih določb o človekovih pravicah in svoboščinah, ki jih določa ustava. Za lobiranje in interesne skupine so zlasti pomembne svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, svoboda tiska in drugih javnih oblik javnega obveščanja in izražanja, svoboda zbiranja, sprejemanja in širjenja vesti in mnenj ter pravica vsakogar, da dobi informacijo javnega značaja. Razen ljudske iniciative je s tega vidika pomembna tudi pravica do peticije, pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev in pravica do združevanja.

Omenjena Groznikova študija detajlno analizira kopico zakonov, ki v Sloveniji urejajo področje lobiranja, na tem mestu povzemam le nekatere pomembnejše, kot je na primer že omenjeni Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ki ureja opravljanje pridobitne dejavnosti za javne, pretežno politične funkcije in pri tem za te osebe ureja neke vrste nadzor naj njihovim premoženjem (in osebami, živečimi z njimi v gospodinjstvu). Z namenom zagotavljanja čim večje nepristranskosti javnih funkcionarjev zakon v 3. členu tudi prepoveduje prejetje kakršnih koli daril, med trajanjem njegove funkcije uradnik ne sme pridobivati kakršne koli ugodnosti, ki bi lahko vplivale na njegovo ravnanje pri opravljanju funkcije. Materialne koristi, ki bi mu jih nudil lobist, mora odločevalec po zakonu zavrniti.

O nezdržljivosti javnih funkcij in o aktivnostih, ki so funkcionarjem dovoljene, govori tudi Zakon o poslancih, Zakon o delavcih v državnih organih (ki je pomemben predvsem glede na dejstvo, da lobisti lahko najbolj vplivajo na zakonske ureditve ravno v času oblikovanja, pisanja zakonov, ki ga opravljajo nižji uradniki, katere zavezuje ta zakon), Zakon o lokalni samoupravi (tudi zanimiv glede na dejstvo, da je v Sloveniji na lokalni ravni lobiranje mnogo bolj uspešno kot na državni) itd.

Nelegalne oblike lobiranja, torej podkupovanje, grožnje, kršenje pooblastil in drugo na splošni ravni obravnava Kazenski zakonik. Ta v različnih poglavjih določa sankcije za dejanja, ki jih storijo uradne osebe, torej sankcionira odločevalce in ne lobiste. Problem pa je, da so določila ohlapna, niso specializirana le za lobiranje in zato pri uveljavljanju sankcioniranja puščajo veliko vprašanj in dajejo veliko moč interpretu (sodstvu). V 162.členu Kazenski zakonik določa, da nihče ne sme z grožnjami, s podkupovanjem, s preslepitvijo ali kako drugače vplivati na odločitve volivcev glede tega, koga ali kaj bodo volili, zagrožena kazen pa znaša dve leti. Člen 261 določa kaznivo dejanje zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic, ko uradna oseba protipravno pridobi zase korist ali komu prizadene škodo ali prestopi mejo uradnih pravic, in tej nalaga kazen z zapornom od treh mesecev do petih let. V drugih členih je še opredeljeno, da uradna oseba ne sme izdajati uradne tajnosti in ne sme prejemati daril ali podkupnin; če pa se darila in podkupnine vzamejo, zagrožena kazen znaša od enega do treh let zopora.

Zakon o političnih strankah se dotika področja lobiranja predvsem v delu, ki govori o financiranju političnih strank, ker so taka dodeljena sredstva s strani interesnih skupin eden izmed klasičnih načinov lobiranja, ki že desetletja sprožajo razne afere, tako pri nas kot v Evropi in drugod. Zakon v 21. členu opredeljuje dovoljene vire financiranja politične stranke: članarina; prispevki zasebnikov, pravnih in fizičnih oseb; prihodki od premoženja; prihodki od daril; prihodki od volil; proračun; dobiček iz dohodka podjetja, katerega lastnik je. Zakon sicer prepoveduje sprejemanje omenjenih prispevkov iz tujih, neslovenskih virov, vendar slovenske interesne skupine lahko po zakonu prispevajo sredstva politični stranki. Poudariti velja tudi, da v Sloveniji le parlamentarne stranke pridobivajo proračunske vire in da so druge, neparlamentarne stranke, finančno zelo šibke, ker teh virov ne prejemajo, zato se težko udeležujejo volitev na isti (vsaj finančni) ravni kot parlamentarne stranke.

Za konec naj omenim še Poslovnik Državnega zbora, ki zainteresiranim družbenim subjektom in organizacijam, torej v veliki meri interesnim skupinam, omogoča sodelovanje v zakonodajnem postopku. Interesne skupine se udeležujejo predvsem javnih predstavitev mnenj v delovnih telesih Državnega zbora, kjer lahko sodelujejo s pripombami in vprašanji, vendar nimajo pravice do glasovanja, ker je ta pravica dodeljena izključno poslancem. S tako ureditvijo se poslanci lahko soočijo s konkretnimi interesi in praktičnimi vprašanji, na katere bodo vplivale nove politike, pridobijo lahko mnenja in stališča strokovnjakov itd. Delovna telesa se formirajo v okviru Državnega zbora okoli določene problematike ali nove politike, oblikujejo stališča do posameznih vprašanj, matično delovno telo pa mora biti seznanjeno z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba. Matično delovno telo mora tudi ugotoviti interese družbenih skupin, ki kažejo interes za točno določeno normativno ureditev področja, ki je predmet problematike.

3.4.2 Predlog Zakona o lobiranju

Slovenski predlog Zakona o lobiranju tega v 2. členu definira kot »oblike in načine vplivanja interesnih organizacij na odločanje organov zakonodajne in izvršilne oblasti pri sprejemanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov«, torej povzema ožjo definicijo lobiranja. Kot interesne organizacije pa se po 4. členu določijo naslednji tipi združenj:

1. gospodarske družbe in njihova združenja,
2. zavodi in njihova združenja,
3. zbornice,
4. sindikati,
5. združenja delodajalcev,
6. društva in druga združenja državljanov,
7. verske skupnosti in njihove organizacije.

Ta predlog zakona kaže težnje po ureditvi področja lobiranja; to pa pomeni, da hoče nadzirati akterje lobiranja, njihovo delovanje, njihovo finančno poslovanje in njihove stike z odločevalci. Zakon tako v 6. členu opredeli sledeče oblike delovanja lobistov:

1. dajanje pobud organom zakonodajne in izvršilne oblasti za sprejem določenih aktov,

2. dajanje informacij funkcionarjem o zadevah, ki jih obravnavajo organi zakonodajne in izvršilne oblasti,
3. pridobivanje informacij v organih zakonodajne in izvršilne oblasti,
4. opravljanje pogovorov s funkcionarji neposredno in preko telefona in drugih telekomunikacijskih sredstev,
5. vabljenje funkcionarjev na predavanja, javne tribune, okrogle mize in zborovanja,
6. na povabilo interesne organizacije sodelujejo pri delu delovnih teles Državnega zbora.

Zakona v 5. členu opredeljuje lobirance, ti pa so poslanci in funkcionarji služb Državnega zbora, člani Državnega sveta in funkcionarji službe Državnega sveta, predsednik Republike in funkcionarji v Uradu predsednika Republike, člani Vlade in funkcionarji službe Vlade in ministrstev.

Kot sem že dejala zgoraj, predlagana pravna ureditev lobiranja izkazuje predvsem težnjo po večjem nadzoru tega področja, ki je v Sloveniji zelo aktivno, ni pa še regulirano in nadzorovano, podobno kot drugje po Evropi. Zato predlog zakona med drugim določa tudi, da se morajo lobisti enkrat letno registrirati in poročati letno o svojih aktivnostih in finančnem poslovanju. Registrirani lobisti, ki so vpisani v registru pod vodstvom generalnega sekretarja Državnega zbora, morajo pisno poročilo oddati komisiji, ki opravlja nadzor nad pridobitno dejavnostjo in premoženjskim stanjem funkcionarjev po predpisih o nezdržljivosti opravljanja funkcije s pridobitno dejavnostjo. Ta komisija ugotavlja vse možne kršitve registracije, pravil lobiranja itd. ter izreka sankcije. Letno poročilo pa mora vsebovati:

1. podatke o lobistu;
2. podatke o interesnih organizacijah, za katere je deloval;
3. navedbe zahtev, v katerih je deloval za posamezno interesno organizacijo, z navedbo organov in oseb, s katerimi je stopil v stike, da bi nanje vplival;
4. podatke o prihodkih in odhodkih v vsaki posamezni zadevi, v vseh zadevah, opravljenih za posamezne interesne organizacije, in v vseh zadevah skupaj.

Predlog Zakona o lobiranju prepoveduje lobistu posredovanje netočnih informacij, izvajanje lobistične dejavnosti pri funkcionarju, ki je ustno ali pisno odklonil stike z

lobistom, in ravnanje proti predpisom, ki določajo prepoved sprejemanja daril in pridobivanje posebnih ugodnosti. Sankcije za te kršitve so pisni opomin, prepoved nadaljnega opravljanja lobistične prakse v določeni zadevi, prepoved opravljanja lobistične dejavnosti za določen čas ter prepoved obnovitve vpisa v register za sledeče obdobje. Če opravlja lobistično dejavnost oseba, ki ni registrirana, se kaznuje za prekršek z denarno kaznijo najmanj 100.000 tolarjev, če pa deluje neregistrirano po nalogu delodajalca, pa z denarno kaznijo najmanj 1.000.000 tolarjev (Pičman-Štefančič, 2000: 25).

Pričujoči zakonski predlog regulira in profesionalizira lobiranje ter vzpostavlja komunikacijski in vplivni kanal med državo in civilno družbo. Raven predloga je primerljiva z ameriškim zakonom in nekaterimi evropskimi ureditvami.

3.5. ETIČNI KODEKS LOBISTOV

Sekcija za lobiranje pri Slovenskem društvu za odnose z javnostmi je že leta 1994 sprejela Kodeks poklicnih pravil lobistov, ki ga prilagam kot prilogo k diplomskemu delu (Priloga 3). Ta kodeks je na etični ravni skušal postaviti osrednja pravila lobiranja za lobiste v vakuumu pravne regulative tega področja, obenem s tem postavljanjem pravil pa formira tudi na neformalen način poklic in entiteto lobista.

Kodeks je sestavljen iz splošnih določb, osnovnih načel in pravil vedenja. Osnovna načela zavezujejo lobista k profesionalnosti in visoki kvaliteti storitev ter k spoštovanju načel poštenosti, kompetentnosti, javnosti in molčečnosti itd. Kodeks lobista predstavi kot strokovnjaka, ki kompetentno ravna z informacijami in upošteva tajnost oz. zaupnost podatkov. Njegovo delovanje mora biti transparentno tako nasproti naročniku kot do državnih organov. Kodeks lobista tudi varuje pred tem, da bi moral sprejeti naročilo naročnika, če bi bilo to sodelovanje konfliktno. Lobistu pa nalaga, da ne sme uporabljati ali predstavljati sebe pod okriljem logotipov, simbolov in titul ter se na ta način izogiba uporabi pravil kodeksa.

Pravila vedenja, opredeljena v kodeksu, lobistu nalagajo, da se nasproti državnim uradnikom mora predstavljati kot predstavnik interesov naročnika. Lobist državnim uradnikom ne sme dajati ali obljubljeni daril ali denarja in ne sme na katerekoli drugi

način podkupovati te uradne osebe. Lobist ne sme prispevati finančnih sredstev političnim strankam, če taki prispevki niso urejeni z zakonom.

Kodeks opisuje lik delovanja strokovnega lobista in mu postavlja etične norme, ki jih mora spoštovati, da lahko deluje kot lobist. Etični kodeks ne opredeljuje sankcij, čeravno lahko predvidevamo, da bodo bodoče sankcije ob javni kršitvi kodeksa prisilni izstop iz združenja strokovnih lobistov. Zanimivo je tudi dejstvo, da je ta kodeks prevod etičnega kodeksa, ki je bil za lobiste predlagan v Bruslju v prvi polovici devetdesetih let zaradi problematike lobiranja in interesnih skupin na ravni EU.

3.6. GLAVNE UGOTOVITVE INTERVJUJEV Z LOBISTI

Da bi spoznala kako, kdaj in kje se izvaja lobiranje v Sloveniji, sem opravila dva intervjuja z dvema profesionalnima lobistoma: z Milošem Čiričem in z Andrejem Drapalom. Celotna intervjuja prilagam na koncu diplomskega dela, tu pa povzemam in primerjam njune glavne odgovore (Priloga 1, Priloga 2). Med obema intervjujema je kar deset mesecev časovne razlike in intervju z Milošem Čiričem je v marsičem šele osvetlil področje, ki sem ga začela preučevati, zato so nekatera vprašanja, ki sem jih postavila Drapalu bila oblikovana tudi z večjim poznavanjem problematike. Miloš Čirič mi ni odgovoril na ostala vprašanja, ki sem mu jih poslala naknadno.

Miloš Čirič je po osnovni izobrazbi politolog. Po končanem študiju se je usmeril na področje metod vodenja in komuniciranja. Delovne izkušnje je najprej nabiral v politiki, nato se je usmeril v gospodarstvo, kjer je svetoval tako menedžmentu kot delavcem in sindikatom. Sodeloval je s številnimi podjetji: Lek, Kmečka družba, Sava Kranj, Nova KBM, HIT, Casino Portorož, GZS, Ljubljanska borza in je specialist za področje lobiranja in vodenja kampanj. Zaposlen je v Zavarovalnici Maribor kot svetovalec predsednika uprave, predava na raznih fakultetah in je konzultant G17plus (Srbija) in slovenske ministrice za gospodarstvo.

Andrej Drapal je diplomiral iz filozofije in primerjalne književnosti. Po študiju je bil glavni direktor in urednik Radia Študent. nato je bil vodja gledališkega programa v

Cankarjevem domu. Leta 1991 je bil direktor Mednarodnega tiskovnega središča Ljubljana (MTSL), ki se je kasneje združil s Centrom za odnose z javnostmi v Pristop, družbo za komunikacijski management. Je solastnik Pristopa in svetovalec na področju odnosov z javnostmi, njegovo delo zajema znanja s področja korporativnih odnosov z javnostmi, tematskega managementa, kriznega komuniciranja, vladnih odnosov in lobiranja. Delal je kot svetovalec za mnoga podjetja, med drugim Tobačna Ljubljana, Festival Ljubljana, Urad vlade za informiranje, Sava Kranj, Hit, NKBM Nova Gorica, Autocommerce in druga. Je član Slovenskega društva za odnose z javnostmi, predsednik Sekcije za lobiranje pri Slovenskem društvu za odnose z javnostmi in član Mednarodne zveze poslovnih komunikatorjev v IABC in CERP.

Osrednje ugotovitve intervjujev:

1. definicije lobiranja: lobiranje je vplivanje na odločevalce (Čirič), lobiranje je nejavni način vplivanja na odločevalce (Drapal);
2. lobiranje je temeljno za funkcioniranje demokratične družbe, ker gre pri lobiranju za nujno potrebno izmenjavo informacij med civilno družbo in državo;
3. strategijo lobiranja je potrebno določiti za vsak primer posebej, kjer je pomembno, kdo so odločevalci, kakšni so njihovi cilji in kakšni so cilji organizacije, katero zastopa lobist;
4. lik uspešnega lobista v Sloveniji: kombinacija lobista v socializmu in sodobnega lobista, ker mora lobist poznati prave ljudi in obenem poznati odločevalski proces;
5. najbolj prisotna oblika lobiranja v Sloveniji: lobiranje preko osebnih poznanstev, vendar ni nujno tudi najbolj učinkovita;
6. najmočnejši lobiji v Sloveniji: Drapal kot vse pomembnejše lobije postavlja single issue skupine, nevladne organizacije, moč profitnega sektorja se zaradi nerazumevanja lobiranja šibi; Čirič ugotavlja, da se lobiji v Sloveniji oblikujejo na osnovi posameznega primera, da pa so pomembna predvsem posamična podjetja;
7. najvplivnejše osebe na področju lobiranja v Sloveniji: Miloš Čirič, Andrej Drapal, Bogdan Biščak, Mateja Močnik, Božidar Novak;
8. profesionalni del lobiranja v Sloveniji se je v zadnjih desetih letih razvil;
9. učinkovit pristop k lobiranju: lobiranje od spodaj navzgor (bottom up);

10. lokalna raven je za lobiranje bolj odprta od državne ravni;
11. najbolj odprti državni organi: Državni zbor in Državni svet, Vlada je za lobiranje dokaj zaprta;
12. primeri lobiranja: lobiranje o Duty Free Shopih in podaljšanje njihove odprtosti (Drapal);
13. predlog zakona o lobiranju: potrebujejo ga lobiranci, saj je področje lobiranja že sedaj dovolj urejeno z drugimi zakoni, bo pa zakon uveljavil formalno poklic lobista in to dejavnost bo mogoče tudi uradno izvajati;
14. primerjava lobiranja v EU in v Sloveniji: tehnično je lobiranje primerljivo, vendar se politične, kulturne in zgodovinske determinante tako različne, da je primerjava skoraj nemogoča;
15. primerjava interesnih skupin v EU in v Sloveniji: Drapal meni, da imajo interesne skupine v EU formalno pravico do participacije, ki jo v Sloveniji še pridobivajo, interesne skupine pridobivajo na moči; Čirič meni, da imajo interesne skupine v EU več tradicije in več virov kot tiste v Sloveniji in dajejo več pozornosti analizam svojega področja in imajo več časa za delovanje, v Sloveniji pa imajo manj formalnih možnosti vplivanja.

Te ugotovitve tako v večini potrjujejo rezultate raziskav, katere sem predstavila zgoraj. Zaključek dobljenih informacij glede lobiranja in interesnih skupin torej je, da se ti dve področji v Sloveniji še razvijata in pridobivata na moči. Slovenski politični prostor se še odpira zahodnemu demokratičnemu političnemu procesu, v katerem so aktivno soudeležene interesne skupine in lobiranje, vendar so nekatere oblike že danes prisotne: večja moč interesnih skupin, naraščanje profesionalnih lobistov, odpiranje državnih organov itd.

4.0. ANALIZA GOSPODARSKEGA INTERESNEGA ZDRUŽENJA - PRIMER GIZ DZP

Pričujoča analiza Gospodarskega interesnega združenja distributerjev zemeljskega plina v Sloveniji (v nadaljevanju GIZ DZP) bo predstavila organizacijsko strukturo tega združenja in finančne vire, člane ter predvsem katere interese predstavlja in za kaj se bori in zavzema. Na kratko bom pokazala tudi kronološki razvoj njihovih aktivnosti in njihove odnose z odločevalci ter prevladujoče taktike in strategije lobiranja. Njihovo delovanje bom postavila v širši kontekst problematike trga zemeljskega plina v Sloveniji in Evropi ter v ta namen nakazala glavne značilnosti monopolističnega podjetja v Sloveniji na področju transporta in prodaje zemeljskega plina – Geoplina d.o.o. Ljubljana. Problematiko mi bo pomagal osvetliti intervju s predsednikom GIZ DZP arh. Tomažem Vugo. Sektor distribucije zemeljskega plina bom analizirala tudi z vidika države s pomočjo četrtega predloga Nacionalnega energetskega programa, ki ga je pripravilo Ministrstvo za okolje, prostor in energijo in ki pomeni temeljni strateški plan na področju energetike, ki ga bo država izvajala dolgoročno. Pri tem moram opozoriti, da nacionalni energetski program še ni bil potrjen v Državnem zboru.

4.1. SPLOŠNO O GIZ DZP

4.1.1. Trg zemeljskega plina

V Sloveniji je prodaja zemeljskega plina v zadnjih desetih letih narasla za 50%. Zemeljski plin je ekološko najbolj čisto fosilno gorivo, ki ima zelo široko paleto uporabe, zato je tudi postalo ob nafti vodilno gorivo razvitega sveta. Za distribucijo zemeljskega plina je potrebno zgraditi distribucijsko omrežje in merilno reducirne postaje, ki na spojih visoko tlačnih in nizko tlačnih plinovodov višajo oz. nižajo tlak v omrežju ter merijo pretok plina. Uporabniki zemeljskega plina morajo za uporabo plina zgraditi na stavbah plinovodni priključek ter v sami stavbi notranjo plinsko instalacijo. Prodaja in distribucija zemeljskega plina se opravlja kot gospodarska javna služba, ki jo v vsaki občini posebej na osnovi javnega razpisa podeli občina kot koncesijo za dobo tridesetih let kvalificiranemu podjetju, ki zmaga na razpisu.

V Sloveniji je nacionalni distributer zemeljskega plina podjetje Geoplin d.o.o. Ljubljana, ki uvaža zemeljski plin iz Alžirije in Rusije ter transportira, skladišči in prodaja zemeljski plin distribucijskim podjetjem ter industrijskim uporabnikom. Na Geoplinovo plinovodno omrežje je bilo leta 2001 priključenih 188 kupcev zemeljskega plina, ki je kot energent pokrival 13% vseh potreb po primarni energiji in skoraj 45% vseh potreb industrije. Cena zemeljskega plina se spreminja glede na tečaj tujih valut in glede na ceno nafte, oblikuje pa se na osnovi tarifnega sistema, ki ga ministrstvu predlaga Geoplin in ga potrди Vlada.

Slika 2 prikazuje magistralno plinovodno omrežje zemeljskega plina, ki je v lasti Geoplina d.o.o. Ljubljana:



Slika 2: Magistralno plinovodno omrežje zemeljskega plina

(vir: letno poročilo Geoplina 2001)

4.1.2. Razlogi za ustanovitev GIZ DZP

Interesno združenje GIZ DZP je mlada interesna organizacija, ki je bila ustanovljena 31.5.2001 na Ustanovni skupščini v Ljubljani. Pripravljalna skupina je na to prvo skupščino uspela privabiti kar petnajst podjetij, ki se ukvarjajo z distribucijo zemeljskega plina v Sloveniji; to pomeni devetdeset odstotkov vseh podjetij. Pod vodstvom Tomaža Vuge, ki je bil na tem sestanku tudi potrjen za direktorja združenja, so potrdili program dela, proračun in ključ za delitev stroškov za leto 2001.

Razlogi za ustanovitev so bili v tem, da se je v samem sektorju zemeljskega plina ni upoštevalo interesov distributerjev. Pripravljali so se številni predpisi s področja energetike, ki bistveno zadevajo tudi delo in razvoj distribucije zemeljskega plina, politiko cen in dobavne pogoje, vplivati pa so želeli tudi na pomembne spremembe, ki jih bo prineslo odpiranje slovenskega trga zemeljskega plina tudi na področju distribucije. Iniciativa za ustanovitev GIZ DZP je bila pogojena z:

- močno razdrobljenostjo trga zemeljskega plina (v Sloveniji je na majhnem ozemlju veliko občin, ki podeljujejo koncesije za distribucijo zemeljskega plina, v Braziliji, Argentini in na Madžarskem se te koncesije podeljujejo po regijah in zajemajo najmanj milijon ljudi) in posledično velikim številom podjetij za distribucijo;
- pomanjkljivo oblikovano zakonodajo, ki daje lokalnim oblastem veliko pooblastil, tako da je vsaka koncesija izvedena drugače in država nad izvajanjem nima nadzora; na lokalni ravni pri podelitvah koncesij manjkajo kriterij za ustrezno kvalifikacijo, na osnovi katere bi izbrali koncesionarja;
- monopolistični položaj Geoplina d.o.o.,
- pomanjkanje nacionalnega energetskega plana, ki v Evropskih državah določa temeljno strategijo in dolgoročne smernice razvoja energetike posameznih držav ter favorizirane energente, med katerimi v EU vodi zemeljski plin (v Grčiji in na Portugalskem država krije polovico investicije za gradnjo plinovodnega omrežja).

4.1.3. Člani GIZ DZP

V združenje je vstopilo sedem podjetij, ki delujejo preko podeljenih koncesij za opravljanje javne gospodarske službe distribucije zemeljskega plina v štiridesetih občinah. Zemeljski plin se distribuira po plinovodnem omrežju, zato morajo podjetja v večini primerov sprva zgraditi omrežje (od glavnega transportnega omrežja do lokalnih omrežij) in šele nato lahko oskrbujejo naselje z zemeljskim plinom in pridobivajo dobiček od stopnje prodanega plina. Med sedmimi podjetji v združenju je veliko klasično javno podjetje Energetika Celje, eno manjše specializirano podjetje Plinovod Sevnica, dve popolnoma privatni podjetji Adriaplin in Mestni plinovodi (z večinskim tujim kapitalom), ki koncesije pridobivata na trgu na podlagi razpisov ter štiri komunalna podjetja, ki poleg distribucije zemeljskega plina opravljajo tudi druge

komunalne dejavnosti. Kapaciteta izvajanih storitev v Sloveniji obsega približno polovico vsega prodanega zemeljskega plina v široki potrošnji. Ob ustanovitvi se je GIZ DZP pridružilo tudi največje podjetje za distribucijo zemeljskega plina – Energetika Ljubljana – vendar je kasneje, zaradi zamenjave uprave podjetja, izstopilo.

4.1.4. Interesna skupina na ravni EU

Na ravni EU obstaja primerljiva interesna skupina, ki se imenuje Eurogas in ki združuje vsa velika distribucijska podjetja v Evropi (Gaz de France, Transgás Grupo - Gas de Portugal, ENI Gas & Power Division in drugi). To interesno združenje ima svoj sedež v Bruslju in lobira kot predstavnik distributerjev zemeljskega plina za široko in malo potrošnjo, saj se v Evropi ne kažejo taki razkoli med nacionalnimi transporterji zemeljskega plina in distribucijskimi podjetji, kot se to pojavlja v Sloveniji. Večina evropskih držav namreč nima tako razdrobljenega trga distribucije in to izvajajo le eno ali dva podjetja. Evropske države in distributerji so tudi v večini že izvedli liberalizacijo trga, kar pomeni, da država ne ureja več tega trga in se cene oblikujejo kot pri drugih privatnih sektorjih, torej na osnovi prostega trga. Velika Britanija in Nemčija sta državi, ki imata popolnoma sproščen trg zemeljskega plina, medtem ko se v Grčiji in na Portugalskem pojavlja podobna slika kot v Sloveniji (vir: IREET).

Generalna skupščina Eurogasa se sestaja dvakrat letno, vodstvo interesne skupine sestavljajo predsednik združenja, en izvoljen član iz nacionalnih delegacij združenja ter pet podpredsednikov. Združenje sestavljajo še strokovni oddelek, kjer so strokovnjaki za področje zemeljskega plina, ki aktivno sodelujejo pri pripravi strokovnih mnenj in politik, ter sekretariat, ki vodi tekoče posle.

4.1.5. Organizacijska struktura in finančni viri

Interesno združenje se financira s prispevki članov v obliki mesečne članarine in prispevkov, ki se vplačuje vsako trimesečje glede na prodani plin. Mesečna članarina je odvisna od velikosti podjetja oziroma njegove prodaje plina v distribuciji v prejšnjem letu in se določa na osnovi sledeče tabele:

do 1.000.000 Sm ³ /leto	SIT/mesec	3.000,00
do 2.000.000 Sm ³ /leto	SIT/mesec	5.000,00
do 5.000.000 Sm ³ /leto	SIT/mesec	10.000,00
do 10.000.000 Sm ³ /leto	SIT/mesec	25.000,00
nad 10.000.000 Sm ³ /leto	SIT/mesec	50.000,00

Člani financirajo združenje tudi glede na prodani plin v prejšnjem letu, ki je bil določen na 0,06 SIT/Sm³. Posebej se člani odločajo še za financiranje posebnih akcij in študij pri raznih inštitutih in raziskovalnih centrih (IREET, Inštitut za javno upravo itd.), ki presega jo običajen obseg dela. Višino članarine in prispevkov določijo člani posebej na podlagi programa dela, tako da je višina virov različna glede na višino stroškov. V zadnjem trimesečju se opravi rebalans, s katerim se bilanca izravna na pozitivno ničlo in tako združenju ni potrebno plačevati dodatnih davkov.

Organizacijska struktura GIZ DZP je dokaj preprosta, saj združenje nima stalnih zaposlenih in se posli izvajajo po pogodbi o sodelovanju. Združenje vodi direktor, ki opravlja posle po pogodbi, drugi administrativni posli se prav tako izvajajo po pogodbi. Direktor in člani komunicirajo pisno, saj direktor vsaj enkrat mesečno članom pošlje poročilo o preteklih aktivnostih, ali člane obvesti na srečanjih, ki jih organizirajo mesečno ali vsaka dva meseca v obliki skupščin ali neformalnih srečanj. Material za zasedanje skupščin in celotno organizacijo aktivnosti vodi direktor, ki ima v združenju centralno vlogo in od vseh članov pridobiva mnenja in predloge, ki jih kot predstavnik združenja prenaša odločevalcem.

4.2. CILJI IN AKTIVNOSTI GIZ DZP

4.2.1. Cilji GIZ DZP

Najpomembnejši cilji interesnega združenja so v poenotenju nastopa pri razreševanju konfliktov in oblikovanju politike na področju plinskega gospodarstva, predvsem pri razvoju distribucije plina v slovenskih mestih, kar pomeni da hočejo zbrani distributerji skupaj uveljavljati interese. Eden glavnih ciljev je skupen nastop nasproti državi in podjetju Geoplin d.o.o. Ljubljana. Distribucijska podjetja morajo za širitev plinovodnega sistema vložiti mnogo kapitala (en meter plinovodnega omrežja v

Sloveniji stane približno 20.000 SIT), ki se jim v tridesetletnih koncesijah brez industrijskih uporabnikov, ki jih v večini primerov neposredno oskrbuje Geoplin d.o.o., le težka povrnejo. Zato bližajoča se sprostitev trga zemeljskega plina leta 2004, ki naj bi Geoplinu vzela monopolističen položaj, pomeni korenite spremembe za sam trg kot tudi za distribucijska podjetja, vendar veljavni pogodbeni odnosi z Geoplinom ne dopuščajo možnost predčasne odpovedi pogodb, ki pretečejo konec leta 2007, in s tem onemogočajo sproščanje trga z zemeljskim plinom pred tem datumom, ne glede na to, da Energijski zakon odpira trg že v letu 2004, kar ima za posledico le formalno liberalizacijo.

4.2.2. Aktivnosti GIZ DZP

Aktivnosti GIZ so usmerjene na državne organe, ki pripravljajo zakonske opredelitve plinskega gospodarstva (nacionalni energetski program, spremembe Energetskega zakona, davčna politika, zakon o graditvi objektov), še posebej na koncesijska razmerja, tarifni sistem in oblikovanje cen plina. Prizadevajo si za uveljavitev naslednjih stališč:

- da se v Nacionalnem energetskem programu zastavi položaj zemeljskega plina kot ekološko najbolj čistega fosilnega goriva, ki bo v slovenskem prostoru dobil podoben položaj kot v EU;
- da je potrebna pomoč (subvencije) države pri širitvi distribucijskega omrežja (kot v državah EU), posebno zaradi razdrobljenosti poselitve,
- da Slovenija potrebuje jasno in dosledno cenovno politiko pri energentih, ki naj zagotavlja konkurenčnost zemeljskemu plinu zaradi večje ekološke sprejemljivosti tega energenta,
- da je potrebna stimulatívna davčna politika za spodbuditev razvoja distribucije zemeljskega plina.

Predstavniki GIZ DZP sodelujejo kot aktivni sogovorniki pri pripravi teh dokumentov, predvsem na Ministrstvu za okolje, prostor in energijo (v nadaljevanju MOPE), na Agenciji za energetiko ter skušajo predstaviti svoj objektivni vidik in tako vplivati na odločevalce. V dveh letih, odkar je bilo ustanovljeno združenje, so se vključili v večino pogovorov, vezanih na problematiko zemeljskega plina in energetike na pripravljalni fazi in podajali svoje predloge.

4.2.3. Kronološki prikaz aktivnosti 2002- 2003

V nadaljevanju predstavljam kronološki izsek glavnih aktivnosti, ki jih je vodilo združenje v toku enega leta (od marca 2002 do aprila 2003). To kratko predstavitev prilagam zato, da bo mogoče ugotoviti, kako deluje GIZ DZP na odločevalce in kakšne so metode vplivanja

Marec 2002: posredovanje pripomb na MOPE glede Nacionalnega energetskega programa (v nadaljevanju NEP) in pogovori s predstavnico glede sproščanja trga, naročilo študije o tarifah zaradi predloga Geoplina o tarifnem sistemu, problematika glede nelojalne konkurence Geoplina, ki je v Mariboru priključil na plin Bolnico Maribor in izključil druga distribucijska podjetja, srečanje v Fiesi na povabilo MOPE in WEC ter razprava o osnutku Nacionalnega energetskega programa;

April 2002: naročilo študije primerjalne analize obdavčevanja zemeljskega plina v Sloveniji in Evropi, dogovori o sodelovanju pri pripravi Pravilnika o tehničnih pogojih za graditev, obratovanje in vzdrževanje plinovodov z največjim delovnim tlakom do vključno 16 barov, vabilo distributerju Petrol plin za včlanitev;

Maj 2002: priprava pripomb glede Zakona o graditvi objektov, ki je v drugem branju v Državnem zboru;

Junij 2002: posredovanje predlogov pri pripravi tarifnega sistema, ki ga pripravlja Geoplin, na MOPE, na Ministrstvo za gospodarske dejavnosti in na Agencijo za energetiko in pridobitev informacij o razvoju dela glede tarifnega sistema, obvestilo o pripravi sprememb Energetskega zakona in novih amandmajev k Evropski direktivi 98/30/EC, pogovori glede Pravilnika o tehničnih pogojih itd., oblikovanje skupnih stališč distributerjev glede poenotenja pogojev o dobavi plina z Geoplinom na osnovi analize posameznih pogodb, večina pripomb o NEP na MOPE sprejetih;

Avgust in september 2002: razgovori na Agenciji za energetiko glede novega energetskega zakona, novega tarifnega sistema in NEP, sestanek z novim sekretarjem Žebeljanom in njegovim sodelavcem Kristanom na MOPE za predstavitev vidikov GIZ DZP glede tarifnega sistema in sprememb Energetskega zakona, sodelovanje z Institutom za javno upravo za študijo glede pogojev o dobavi plina s strani Geoplina;

Oktober 2002: sestanek na MOPE o novem tarifnem pravilniku s predstavniki ministrstva, Geoplinom ter Plinarno Maribor in Energetiko Ljubljana (največjima

podjetjema na področju distribucije), posredovanje predlogov glede Zakona o graditvi objektov pripravljavcu skupaj z Energetiko Ljubljana, ker je bil ta v Državnem zboru v drugem branju zavrnjen, povabila Plinarni Maribor in Petrol plinu o vključitvi v združenje;

November 2002: novi predlogi in sestanki glede Zakona o graditvi objektov, ki je ponovno v Državnem zboru, razgovori s Plinarno Maribor glede vstopa, vlada potrdi tarifni sistem, ki ga je predlagal Geoplin, posredovanje predlogov sekretarju Žebeljanu glede sprememb Energetskega zakona;

December 2002: priprave na sklic skupščine, udeležba na sestanku glede Uredbe o določitvi splošnih pogojev za dobavo in odjem zemeljskega plina iz prenosnega omrežja, dogovor o oblikovanju posebnega Pravilnika kot podzakonskega akta Zakona o graditvi objektov, kjer bi se regulirale tudi plinske instalacije;

Januar in februar 2003: sklic skupščine, informacije o oblikovanju grozda daljinske energetike, zaključek študije o prenosu in distribuciji zemeljskega plina v pogojih odpiranja trga z zemeljskim plinom (IREET);

Marec 2003: razgovori s potencialnimi člani v Portorožu na srečanju SSDE, MOPE začel pripravljati Pravilnik o vrstah zahtevnih, manj zahtevnih in enostavnih objektov kot podzakonskega akta k Zakonu o graditvi objektov in pošiljanje predlogov ter dopolnitev, dopisna seja GIZ DZP, priprava delavnice na temo Vloga odjemalcev pri odpiranju trga z zemeljskim plinom skupaj z Gospodarsko zbornico;

April 2003: ustna predstavitev predlogov sekretarju Novaku glede Pravilnika o vrstah zahtevnih, manj zahtevnih in enostavnih objektov.

GIZ DZP je torej z odločevalci o zadevnih problematikah v stalnem kontaktu, uspe pridobiti vitalne informacije o novem oblikovanju politik, ima kontinuirane osebne stike z odločevalci in je na osnovi strokovno oblikovanih predlogov, izkušenj in študij pomemben vir informacij o problematiki. Njihova strategija delovanja je v skladu s teoretičnimi smernicami, ki sem jih nakazala v prvem delu študije.

4.2.4. Konkretni primeri lobiranja

Lobiranje v imenu GIZ DZP izvaja predvsem predsednik združenja Tomaž Vuga. V zadnjih dveh letih je pomembno pripomogel k soustvarjanju politik na področju

energetike tudi s stališča distributerjev zemeljskega plina. GIZ DZP je tako uveljavil naslednje interese oziroma je aktivno sodeloval pri oblikovanju:

- dodali so spremembe k predlogu uredbe, ki regulira odnose med Geoplinom in kupci plina (distributerji),
- prvič so distributerji aktivno sodelovali pri pripravi tarifnega sistema za zemeljski plin, ki je bil drugače le v domeni Geoplina,
- aktivno so sodelovali pri pripravi nacionalnega energetskega programa,
- sodelovanje pri pripravi Zakona o graditvi objektov in podzakonskih predpisov (zgoraj omenjenega Pravilnika o vrstah zahtevnih, manj zahtevnih in enostavnih objektov), pri čemer pa so uspeli dokončno uveljaviti svoje zahteve, da za plinovodni priključek ne bi bilo potrebno pridobivati gradbeno in uporabno dovoljenje, ampak le lokacijske informacije (kot je to z občinskim odlokom pred uveljavitvijo tega zakona dosegla Energetika Ljubljana v Ljubljani); ta pravilnik stopi v veljavo konec septembra 2003 in bo bistveno olajšal delo distributerjem pri širjenju omrežja, saj bo bistveno skrajšal postopek pridobivanja dovoljenj in znižal ceno.

4.2. DRŽAVA O ZEMELJSKEM PLINU: SMERNICE RAZVOJA V NACIONALNEM ENERGETSKEM PROGRAMU

Nacionalni energetski program o zemeljskem plinu ugotavlja, da je z ekološkega stališča nesporno najkvalitetnejše fosilno gorivo, poleg tega je njegova raba vsestranska, enostavna in energetske učinkovita. Zemeljski plin je postal v razvitem svetu vodilno gorivo.

Poraba zemeljskega plina se je v Sloveniji od leta 1992 povečala za okrog 50% in tudi v EU je opazen trend zelo hitrega naraščanja, pri čemer zemeljski plin v EU pokriva 23% energetske porabe, v Sloveniji pa 15,4%. Slovensko plinovodno omrežje danes obsega 951 km plinovodov, kompresorsko postajo v Kidričevem, več kot 300 regulacijskih postaj in zapornih postaj ter druge objekte. NEP kot hrbtenico oskrbe z zemeljskim plinom v Sloveniji postavlja podjetje Geoplina d.o.o., ki je v celoti privatizirano podjetje in v katerem ima država 25% delež. Med distribucijskimi podjetji omenja le večja, ki izvajajo distribucijo v Ljubljani in Mariboru, ter to dejavnost imenuje izbirno lokalno javno službo. Cena zemeljskega plina se oblikuje

na podlagi Geoplinovega tarifnega pravilnika, ki ga predlaga Geoplin in potrdi vlada. Formalni razlogi za spremembo cen plina so tečajne razlike, sprememba cene plina pri dobaviteljih in spremembe cen transporta. Lokalni distributerji pa ceno nadgradijo še s stroški distribucije, oleg tega se za zemeljski plin plačuje še ekološka taksa. Cena zemeljskega plina je zgodovinsko gledano vezana na nafto, saj so bila prva nahajališča ob nafti. NEP ugotavlja, da vsi deli energetskega gospodarstva države poslujejo pozitivno, to velja tudi za oskrbo zemeljskega plina, vendar s to razliko, da gre pri tem za monopolnega dobavitelja v državi. Dodam naj podatek, da je Geoplin leta 2001 imel 4.358.400.000,00 SIT dobička (vir: letno poročilo Geoplina 2001), medtem ko vsa distribucijska podjetja, razen Energetike Ljubljana in Plinarne Maribor, poslujejo z izgubo.

NEP je dolgoročna državna strategija na področju energetike, ki si prizadeva oblikovati ekološki, učinkoviti in dolgoročni plan oskrbe z energijo v Sloveniji. Glede strategij in ciljev oskrbe z zemeljski plinom NEP poudarja bolj pomembnost zgraditve plinovodnega omrežja, ki bo preko Slovenskega ozemlja tudi vzpostavil povezavo z Rusijo in EU kot del transevropskega energetskega omrežja in skladiščenju zemeljskega plina v inozemstvu. V Sloveniji ni transportnega ne drugega omrežja na Obali, v centralni Notranjski in v Beli Krajini in NEP poudarja, da plinifikacija teh območij ne sme biti odvisna od podjetniških motivov, vendar je vprašljivo dejstvo, kdo bo zgradil to omrežje, če država razen Geoplina ne podpira nobenega distribucijskega podjetja. NEP sicer pri strategiji o zmanjševanju emisij toplogrednih plinov vključuje med najpomembnejše aktivnosti tudi zamenjavo premoga in naftnih derivatov z zemeljskim plinom, vendar ne ponuja zemeljskemu plinu konkretno nobenega favoriziranega položaja v energetske strukturi in tudi ne omenja, katere ukrepe so vpeljale Evropske države, da so dvignile porabo zemeljskega plina na svojem zasičenem trgu. Evropske države namreč nastopajo kot soinvestitorke pri gradnji omrežja, zemeljski plin manj obdavčujejo, zanj se plačuje manjša ekološka taksa itd. NEP takih ukrepov ne predvideva in s tem zmanjšuje možnosti uveljavitve zemeljskega plina, ki se bo na slovenskem trgu še težje uveljavil kot v EU.

NEP govori tudi o sprostitvi trga zemeljskega plina, ki je posledica pridruževanja Slovenije EU in sprostitvi in oblikovanju enotnega trga na ravni EU. Slovenija je s tem sledila smernicam Evropske direktive 98/30 (Directive 98/30/EC of the European

Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas) in dodala nekatere spremembe Energetskemu zakonu ter liberalizacijo trga za vsa negospodinjstva predvidela do 1.1.2004. Vodilno vlogo bo pri tem imela že omenjena Agencija za energetiko, ki bo tudi določala elemente cene reguliranih dejavnosti prenosa in distribucije. Odprtje trga bo za vse porabnike pomenilo konkurenčno energetske oskrbo slovenske industrije, povečano preglednost in tržno oblikovane cene zemeljskega plina. Praktično sprostitev trga pomeni, da Slovenija ne bo imela le enega nacionalnega distributerja, ampak jih bo imela več (vsak uporabnik, ki porabi najmanj 25 milijonov m³ zemeljskega plina letno bo pridobil status upravičenega odjemalca in bo lahko sam uvažal zemeljski plin). Država bo morala uvesti številne ukrepe (glej NEP str. 98), da bo zagotovila to sprostitev trga. Geoplinu je tako država vzela monopolno pozicijo od leta 2004 naprej, vendar pa se vsa distribucijska podjetja v Sloveniji trenutno ukvarjajo s problemom, kako naj prekinejo pogodbe o dobavi plina z Geoplinom in kako potem stopiti na sproščen trg kot enakovreden partner.

4.4. GEOPLINOV VIDIK GIZ DZP

Kakšno je stališče GIZ DZP do nacionalnega transporterja zemeljskega plina sem že obširno predstavila zgoraj. Geoplinov vidik do združenja pa na tem mestu ne morem podati, ker mi ga kljub prošnji, v kateri sem navedla najpomembnejša vprašanja, niso posredovali nobenega odgovora. Zato ta študija primera ne bo podala celotnega spektra problematike, ker se Geoplin ni odzval na moja vprašanja in ni predstavil svojega stališča.

Zanimivo pa bo opazovati nadaljnje korake tega monopolističnega podjetja, ki je pomemben soustvarjalec politik, ki se nanašajo na energetiko, predvsem v luči sprostitev trga zemeljskega plina.

4.5. INTERVJU S TOMAŽEM VUGO, DIREKTORJEM GIZ DZP

Intervju z direktorjem združenja Tomažem Vugo univ. dipl. ing. arh., ki je bil v devetdesetih letih direktor podjetja Slovenski plinovodi in je priznan strokovnjak stroke, uveljavljen v širšem slovenskem prostoru, povzemam v nadaljevanju. Ti

odgovori poleg že predstavljene problematike osnovanja interesnega združenja dajejo vpogled tudi v prihodnost GIZ DZP.

Ključne ugotovitve podanih odgovorov so:

1. GIZ DZP je bil osnovan zaradi odpiranja trga z zemeljskim plinom ter vidikom Geoplina do te problematike, s težnjo po sodelovanju pri oblikovanju zakonodaje za sektor zemeljskega plina in zaradi problemov distributerjev s koncedenti v občinah;
2. trg zemeljskega plina v Sloveniji je pogojen z izrazito razpršeno naseljenost Slovenije in s konzervativno naravo samih prebivalcev pri zamenjavi energenta;
3. sprostitvev trga zemeljskega plina bo uresničena šele leta 2007, tudi takrat pa ne bo prišlo do večjih sprememb;
4. GIZ DZP ni vključen v druga podobna evropska nacionalna ali nadnacionalna interesna združenja;
5. najpomembnejši kanal vplivanja GIZ DZP je sodelovanje pri oblikovanju politik z odločevalci;
6. GIZ DZP potrebuje več članov, če hoče legitimizirati svoj obstoj, vendar bo skupen nastop potrebne še nekaj let, nato se bosta trg in zakonodaja dokončno oblikovala in ne bo več potrebe po združenju;
7. za uveljavitev interesov je potrebno z odločevalci tesno sodelovati in se izogibati konfliktov;
8. interese je lažje uveljaviti na državni kot na lokalni ravni, ker je na tej mnogo več različnih faktorjev in udeležencev.

GIZ DZP se je bil pri uveljavljanju svojih interesov usmeril predvsem na odločevalce in tako sodeloval pri večini problematik že na začetku pri prvem oblikovanju politik, torej pri fazi oblikovanja delovnega reda (agenda setting). Tako literatura kot intervjuji s profesionalnimi lobisti dajejo tej fazi največ možnosti vplivanja, saj se tu šele oblikuje ideja o neki politiki. Interesno združenje uporablja predvsem in izključno direktno lobiranje za apliciranje svojih interesov.

Zanimivo je, da se GIZ DZP državna raven zdi bolj enostavna in primerna za vplivanje, kar je v nasprotju z rezultati raziskav in odgovori lobistov, ki lokalno raven

prikazujejo kot mnogo bolj odprto in dovzetno za lobiranja, ker je na tem nivoju tudi manj vpletenih interesov in ljudi. Tako stališče GIZ DZP je pogojeno s tem, da se vsi distributerji pri izvajanju gospodarske javne službe distribucije zemeljskega plina ter oskrbe naselij z zemeljskim plinom v stalnem odnosu s koncendenti (občinami), s katerimi imajo zaradi političnih in drugih razlogov pogosto konflikten odnos. Občine med drugim tudi letno potrjujejo zviševanje cene zemeljskega plina, ki je posledica zvišanja cene s strani Geoplina in zvišanja cen življenjskih potrebščin ter inflacije. Mnogo občin cen ne potrdi, ker se postavljajo v položaj glavnega arbitra cene plina, poleg tega pa večina koncesijskih pogodb ravno to najbolj problematično področje ureja zelo slabo.

GIZ DZP ne predvideva v prihodnosti širših aktivnosti, ki bi interesno združenje predstavilo širši množici, tako da lahko predvidevam, da bo temeljni način vplivanja še vedno usmerjena na odločevalce, s katerimi si bodo prizadevali ustvarjati osebni in kontinuiran odnos.

4.6. KLASIFIKACIJA GOSPODARSKEGA ZRUŽENJA GIZ DZP

Analizirano gospodarsko interesno združenje je glede na kriterij organizacije organizirana interesna skupina. GIZ DZP na osnovi kriterija odnosa do vlade lahko umeščamo v outsiderske interesne skupine, čeprav je pridobilo zelo tesne stike z odločevalci in aktivno sodeluje v političnem procesu. GIZ DZP je tipična selekcijska interesna skupina, ki si prizadeva za uveljavitev lastnega interesa, ki pa bi glede na ekološko in ekonomsko naravo zemeljskega plina lahko koristil tudi širši javnosti, vendar pa s tem še ne more biti uvrščena med promocijske interesne skupine. Glede na kriterij situacijskega interesa jo lahko na osnovi pridobljenih podatkov, predvsem intervjuja z direktorjem, ne morem uvrstiti med situacijske interesne skupine, saj bo delovala še nekaj let, vendar bo njeno delovanje z liberalizacijo trga najverjetneje ukinjeno. Na osnovi kriterija članstva je GIZ DZP zaprta interesna skupina, ki med svoje člane sprejme le podjetja, ki se v Sloveniji ukvarjajo z distribucijo zemeljskega plina. Kriterij mobilizacijskega interesa jo uvršča med formalne interesne skupine, ki se z aktivnostmi in mobilizacijo usmerjajo za doseganje interesov. Glede na kriterij članstva, kolektivne akcije in promocijo skupnega interesa se ta interesna skupina klasificira kot tipična skupina pritiska, čeravno so njeni člani v večini primerov

predstavniki privatnega javnega sektorja, ki javno službo opravljajo na osnovi koncesijskih pogodb.

GIZ DZP je po Blondelovi klasifikaciji protektivna ali zaščitniška interesne skupina, ki brani in uveljavlja interese svoje članstva. Interesno združenje je tipična ekonomska interesna skupina, ki je zelo aktivna pri uveljavljanju svojih interesov in je v tesnem in kontinuiranem stiku z odločevalci. Glede na Wilsonovo klasifikacijo odnosa med interesnimi skupinami in političnimi strankami jo lahko uvrstim med politično interesno skupino, ki pa ni strankarsko usmerjena.

Prva alineja četrtega člena predloga Zakona o lobiranju bo tako Geoplin kot GIZ DZP formalno uvrstil med interesne organizacije, ki na državo skušajo izvajati svoj pritisk, torej bo s tem formalne plati poenotil njun nastop. Tako Geoplin kot GIZ DZP bosta prisiljena še bolj formalizirati svoje delovanje do državnih organov.

Aktivnosti GIZ DZP lahko na osnovi pridobljenih podatkov opredelim kot uspešne, čeprav se razpoznavnost distributerjev v javnosti od samega oblikovanja GIZ DZP ni bistveno dvignila, kot lahko sklepam na podlagi intervjujev z lobistoma Drapalom in Čiričem, ki združenja ne poznata. Njihova razpoznavnost v odnosu z državo in njenimi akterji pa se je bistveno povečala, saj so v zadnjih dveh letih postali aktivni sogovorniki in soustvarjalci politik na področju energetike.

5.0. ZAKLJUČEK

To diplomsko delo je na začetku interesne skupine in lobiranje umestilo v širši problem civilne družbe in države ter delovanja političnih sistemov. Preko analize literature in drugih virov je podalo ustrezne definicije interesnih skupin kot organiziranih skupin, ki želijo vplivati na javne politike. Sodobni politični proces v demokratičnih družbah je tako na nacionalnem kot na nadnacionalnem nivoju priča eksploziji interesnih skupin, ki se zavzemajo za uveljavitev interesov, ki lahko koristijo širši javnosti ali pa le ozkemu krogu ljudi. Pri temu interesne skupine za realizacijo interesov uporabljajo različne vzvode, ki so v veliki večini primerov tudi odvisni od tipa interesne skupine. Prvi splošni teoretični del diplomskega dela vsebuje tudi razdelavo možnih metod in klasifikacijo možnih tipov interesnih skupin, predstavlja odnose med interesnimi skupinami in političnimi strankami ter upravo, ki je v marsičem odločujoč za uspešno uveljavljanje interesov. V teoretičnem delu predstavljam še lobiranje, ki pomeni usmerjeno vplivanje na odločevalce in širši družbeno politični kontekst lobiranja, ki tega umešča v samo jedro konsultativne demokracije in demokratičnega političnega procesa. Nakazujem tudi strategije ter taktike lobiranja ter problem normativnega urejanja tega področja, ki postaja vse potrebnejše, vendar je zaradi same narave lobiranja, ki navadno poteka skrito in nejavno, zelo težavno. Prvi del študije zaključujem s predstavitvijo lobiranja in interesnih skupin na ravni Evropske unije in ugotavljam glavne značilnosti delovanja teh področij in problem normativnega urejanja, s katerim sta se spopadla Evropska komisija in Evropski parlament.

Drugi del študije na osnovi teh splošnih, teoretičnih kazalcev skuša prikazati interesne skupine in lobiranje v Sloveniji, pri čemer predstavljam predvsem rezultate raziskav v zadnjem desetletju in intervjuje z lobistoma Čiričem in Drapalom. Opiram tudi problem normativnega in etičnega urejanja področja lobiranja, ki se v Sloveniji postavlja kot nuja in izziv zakonodajne oblasti. Preučevanje rezultatov raziskave Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji je potrdilo mojo drugo delovno hipotezo, in sicer da je prevladujoča vrsta lobiranja v Sloveniji je lobiranje preko osebnih poznanstev (efekt »kuhinja«). Čeprav so v Sloveniji stara policy razmerja razpadla in se vzpostavljajo nova, demokratična policy omrežija, pa se lobiranje

izvaja še vedno pretežno preko osebnih poznanstev, ki so vzpostavljeni med lobiranci in interesnimi skupinami. Temu efektu zaprtega kroga, v katerega lahko prodrejo le osebe na osnovi subjektivnih in neinstitucionaliziranih razlogov, pravimo efekt kuhinja in ravno s tem pojavom je še vedno obtežen slovenski politični proces. Tudi moja prva delovna hipoteza, da je vpliv interesnih skupin v Sloveniji odvisen od ekonomske moči interesne skupine, lahko potrdim, tako na osnovi že omejene raziskave kot na osnovi raziskave, ki jo je opravljal Lah leta 1997. Rezultati teh dveh raziskav namreč večjo uspešnost (in tudi aktivnost) interesnih skupin v Sloveniji v veliki meri pripisujejo ekonomskim interesnim skupinam. Te interesne skupine so tudi najbolj aktivne in poleg vplivanja na Državni zbor, Državni svet in na Vlado uporabljajo kot organ za uveljavljanje njihovih interesov tudi sodno vejo oblasti, predvsem Ustavno sodišče. Tretjo delovno hipotezo, da je lobiranje od 1991 do danes doseglo solidno stopnjo profesionalizacije lahko na podlagi intervjujev z lobistoma Čiričem in Drapalom potrdim. Potrditev te hipoteze potrjuje tudi dejstvo, da se je v Sloveniji pojavila potreba po zakonskem urejanju področja lobiranja in da drugi zakoni ne zadostujejo več oziroma kot pravi Drapal, da ti zakoni ne ščitijo več dovolj odločevalcev. Gotovo potrditev te hipoteze problematizira potrditev druge delovne hipoteze, da je prevladujoča oblika lobiranja v Sloveniji še vedno lobiranje preko osebnih poznanstev, vendar na osnovi izvedene študije menim, da se profesionalni del pospešeno razvija in bo v prihodnosti postal močan antagonist lobiranju preko osebnih poznanstev. Lobiranje se je razvilo iz teh osebnih vezi in se je v demokratičnih sistemih razvilo, specializiralo in profesionaliziralo. Tudi Slovenija je na poti te profesionalizacije, večina močnejših podjetij najema lobiste za uveljavitev svojih interesov, ta podjetja so ustvarila v Bruslju svoje gospodarsko raziskovalno predstavništvo, organi oblasti se odpirajo lobiranju. Ta dejstva govorijo v prid potrditve tudi tretje delovne hipoteze.

Tretji del diplomskega dela preučuje Gospodarsko interesno združenje zemeljskega plina v Sloveniji GIZ DZP. Na osnovi te študije primera lahko rečem, da je GIZ DZP po Blondelovi klasifikaciji protektivna ali zaščitniška interesne skupina, ki brani in uveljavlja interese svoje članstva. Poleg tega je to interesno združenje tipična ekonomska interesna skupina, ki je zelo aktivna pri uveljavljanju svojih interesov in je v tesnem in kontinuiranem stiku z odločevalci. Na osnovi danih parametrov preučevanja organizacijske in finančne strukture združenja, opredelitvijo glavnih

aktivnosti in ciljev, sem predstavila tipično ekonomsko interesno skupino, ki pa nima izrazito odklonilnega ali izrazito pozitivnega odnosa s političnimi strankami, tako da jo lahko glede na predstavljeni tipe odnosa med političnimi strankami in interesnimi skupinami po Wilsonovi klasifikaciji uvrstim med politične interesne skupine, ki niso strankarsko usmerjene. Ta študij primera je raziskoval med drugim tudi področje zemeljskega plina v Sloveniji ter s tem področje energetike. Na osnovi študije primera lahko zavržem četrto delovno hipotezo, da država nima na področju energetike monopola, saj dani kazatelji kažejo, da ima v sektorju zemeljskega plina monopolno pozicijo skupaj s podjetjem Geoplin d.o.o. Ljubljana, kjer ima 25% delež lastništva. Tudi na področju energetike kot na večini področij oblikovanja javnih politik, kot kažejo rezultati zgoraj omenjene raziskave, je država ključni dejavnik oblikovanja in formiranja politik. S tem Slovenija danes ne dosega evropske ravni glede urejanja področja energetike, saj se v Evropi nekateri trgi že sproščeni in delujejo kot prosti trgi. Mogoče bo to delovno hipotezo po sprostitvi trga zemeljskega plina (in tudi elektrike) po letu 2007 mogoče tudi potrditi, vendar bo država ohranjala svojo prevladujočo pozicijo v sektorju zemeljskega plina vsaj do tega leta. Četudi bi namreč morala formalno po Evropski direktivi iz leta 1998 sprostitev uveljaviti z začetkom leta 2004, pa država do danes ni posegla v problematiko dolgoročnih pogodb distribucijskih podjetij z Geoplinom, ki potečejo šele leta 2007 in jih pred tem datumom nikakor ni mogoče preklicati. Študij primera je tako odprl še diskrepanco, ki velja v slovenskem prostoru glede oblikovanja in glede izvajanja nekaterih politik.

6.0. PRILOGE

6.1. PRILOGA 1: INTERVJU MILOŠ ČIRIČ

Intervju sem opravila v prostorih Zavarovalnice Maribor, dne 22.10.2003

1. Kako bi Vi definirali lobiranje?

Lobiranje je usmerjeno odločanje. Lobiranje so aktivnosti, katerih cilj je vplivati na javne organe, s posebnim poudarkom na člane zakonodajnega telesa, promoviranje ali zagotavljanje sprejetja določene zakonodaje z vplivanjem na javne organe, poskus spodbujanja javnih organov k določeni aktivnosti. Lobiranje je temelj demokracije, saj bi drugače ta predstavljala le volitve predstavnikov odločanja. Lobiranje je razširjen vidik demokracije.

2. Ali danes v Sloveniji lahko govorimo o poklicu lobista?

Seveda, ta poklic obstaja kot v vsem svetu tudi v Sloveniji, čeprav pravno formalno tako v Sloveniji kot v Združenih državah ne obstaja. Danes pri nas recimo tudi ne obstaja formalno pravno poklic P.R, vendar pa so P.R-ovci. Možno pa je kontaktirati in angažirati lobiste kot drugod po svetu.

3. Kdo so najvplivnejše osebe na področju lobiranja v Sloveniji?

Najpomembnejši tri poklicni lobisti v Sloveniji smo Drapal, ki deluje preko agencije Pristop, Biščak, ki je šel pred kratkim v politiko in jaz.

4. Ali pri nas obstaja etični kodeks o lobiranju?

Seveda obstaja etični kodeks, ki so ga sprejeli pri Lobistični sekciji Društva P.R.-ovcev. Osebo nisem član tega društva, ker sem proti društvom.

5. Kateri so najmočnejši lobiji v Sloveniji? (na primerih)

Lobijev je mnogo, ne moremo pa reči, kateri so najpomembnejši, saj so dejavni na osnovi specifičnih primerov in dejavnosti. V Sloveniji lobirajo predvsem podjetja, dejavna pa so na nekem področju, ko je to aktualno in se dogajajo neke spremembe.

6. Kateri je najboljši in najučinkovitejši pristop za doseganje željenih rezultatov lobiranja v Sloveniji?

Ne obstaja nek favoriziran pristop, ampak obstaja nek skupek pristopov. Recimo, neki pristopi, kot so prepričevanje, pritiski na odločevalce, so tako imenovani by the book pristopi. Vendar gre v večini primerov za različne strategije, ki se izdelajo za vsak primer posebej, kot tudi delamo vsako stvar pač na različne načine in se nanje tudi pripravimo. Pomembno pa je, da vemo kdo so odločevalci. Laiki recimo mislijo, da najbolj vplivajo na ravni nekega ministrstva minister ali pa sekretar. Vendar pa minister ne vpliva, sekretar sicer vodi zadevo, vendar pa o njej ne odloča. Tisti, ki dokument pripravljajo in odločajo, so recimo podsekretarji in ljudje, ki so še nižje po hierarhični lestvici. Pomembne pa so predvsem informacije, da se nekaj dogaja. Če namreč ne veš, da se bo na nekem področju nekaj zgodilo ali pa da bo prišlo do prevzema, ne moreš vplivati. Najpomembnejša faza za vplivanje je faza preden pride predlog zakona v parlament. Če boš hotel kaj spremeniti in je predlog zakona že v zaključni fazi, boš težko kaj dosegel pri ministru, saj je ta predlog že prešel fazo

usklajevanja med ministrstvi, ki zahteva veliko dela. Razlikujemo pa med notranjimi in zunanjimi lobisti. Notranji lobisti so tisti, ki so odvisni od vlade, kar se tiče sredstev in drugih virov. V primeru, da je v nekem podjetju nekdo notranji lobist in za uresničevanje nekih interesov prejema plačilo, gre za korupcijo. Seveda, če si prizadeva za nek interes in to dela zastonj, je to legalno uveljavljanje interesov. V Sloveniji je problem, ker je to majhna država, kjer vsakdo pozna nekoga naprej ali pa je z njim v sorodu, saj je polovica države v sorodu z drugim delom. Vendar pa čeprav je mogoče priti povsod in se vsi poznajo in hodijo na kavice k drugemu, to še ni lobiranje, in prav ta oblika je v Sloveniji najbolj prisotna. Tako obliko vplivanja imenujemo reputation manager, vendar pa moremo razlikovati med aktivnostjo in učinkovitostjo. Lobiranje je ciljno usmerjena dejavnost, ki deluje kot laser-točno je usmerjena k neki točki. In če so druge aktivnosti primerljive s svetlobo, ki je sicer v redu, ne proizvaja pa zelenega učinka, je lobiranje ta laser, kjer je pomembna točka preboja, ko se neka dejavnost izplača, saj proizvede željen učinek.

7. Slovenija se približuje EU na več ravneh. Katere vzporednice je mogoče potegniti na področju lobiranja?

Mogoče je potegniti mnogo vzporednic, kot sem že rekel, zato je bolje, da izpostavimo razlike. Obstajajo dve osrednji razliki. Prva je v tem, da mi ne poznamo, kako se spremljajo odločitve v Evropski uniji, vsaka organizacija ima namreč svoje procese delovanja in mi teh ne poznamo, ker nimamo svojih ljudi tam. Ne more namreč lobist, ki je doma v Ljubljani, lobirati v Bruslju, ker ne pozna ljudi in procesov. Moraš biti »in«, drugače ne moreš lobirati. Druga temeljna razlika je velikost, saj na ravni EU obstaja mnogo več interakcij, medtem ko imaš v Sloveniji lahko pregled nad vsem. Sama struktura organizacije EU kot nadnacionalna struktura pa nima veze. Kar tudi otežuje pregled nad samo situacijo in spremljanje dogodkov je menjava na vrhu vsakim šest mesecev, saj se takrat interesi spremenijo.

8. Na ravni EU je lobiranje najmočnejše in najbolj prisotno v Bruslju. Ali mislite, da je Slovenija pripravila dober kader, ki bi lahko kvalitetno in uspešno zastopal njene interese? Zakaj?

Naša država bi morala lobirati, ker majhni lobirajo, velike države pa pritiskajo ali pa le usmerjajo svoje interese, ki so jih itak že ustvarile. Naša diplomacija je tu slaba, nima neke logike, morala bi se bolj posvečati lobiranju. V EU so bolj prisotna industrijska združenja, medtem ko pri nas lobira eno samo podjetje ali pa recimo Gospodarska zbornica.

9. Ali je možna primerjava področij delovanja interesnih skupin v Sloveniji z delovanjem interesnih skupin na ravni EU?

Interesne skupine imajo v EU več tradicije, več virov in so usmerjene predvsem na analitično raven, ki se pri nas zanemarija. Interesne skupine dajejo veliko pozornost analizam in preučujejo svoje področje. Po teoriji gre namreč 1 dolar v analize in deset dolarjev za lobiranje. Interesne skupine v Sloveniji imajo manj virov in tradicije, poleg tega pa so omejene še s tem, da se pri nas zelo hitro sprejema zakone in nimajo toliko časa za delovanje, interesne skupine na ravni EU imajo mnogo več časa za te dejavnosti. Interesne skupine težko sodelujejo v političnem procesu, čeprav obstajajo neki pravni elementi, ki omogočajo vpliv civilne družbe, kot so na primer Državni svet in ekonomski svet, vendar pa ti nimajo nekega vpliva.

10. Ali poznate gospodarsko interesno združenje distributerjev zemeljskega plina GIZ DZP? Zakaj je to področje lahko zanimivo?

Ne poznam tega področja in nisem še slišal za to združenje. Mislim pa, da bi morali načrtno delati, se združiti z ljudmi, ki odločajo in z njimi sodelovati. Na takem področju, kot je to in kakršne interese ima to združenje, pa je vidno, da je na tem področju lobiranje izrednega pomena.

6.2. PRILOGA 2: INTERVJU ANDREJ DRAPAL

Intervju sem opravila v prostorih Pristopa, dne 26.8.2003

1. Ali poznate Gospodarsko interesno združenje distributerjev zemeljskega plina?

Predstavljajo Geoplin? Ne, ne poznam jih.

2. Kako bi definiral lobiranje?

V zadnjem času, sedaj se recimo pogovarjamo s Pučkotom, ker bo Zakon o lobiranju končno prišel na dnevni red in si seveda prizadevamo, da bi ta zakon bil v skladu s približno v skladu s prakso in nekim razvojem civilne družbe in tako sem ugotovil, da je lobiranje nejavni del vplivanja na odločevalce.

3. Nejavni ali neformalni?

Nejavni. Če definiramo javno kot orodje, ki je dostopno širši publiki. Midva imava sedaj nejavno srečanje. Če bi bila ti odločevalavec, bi seveda šlo za lobiranje, za razliko od vseh ostalih odnosov z odločevalci, ki lahko potekajo javno, v smislu vpliva na odločevalce, ki se lahko odvijajo tudi prek drugih medijev. Na primer: javno pismo je različno od pisma, ki je orodje lobiranja, če je naslovljeno na odločevalca. Sestanek med menoj in ljudmi z ministrstva je lobiranje, okrogla miza, recimo v Cankarjevem domu, na katero so povabljeni mediji in predstavniki drugih interesnih skupin, pa ni lobiranje, čeprav tudi tam izvajam obliko prepričevanja ministrstva ali drugih odločevalcev o tem, v kakšno smer naj bi šla zakonodaja ali neka druga odločitev. Ministrstvo organizira okroglo mizo kot eno izmed oblik za zbiranje mnenj interesnih skupin ali drugih podatkov iz sfere javnega življenja na to, v kakšno smer bo šla neka odločitev. Ta definicija mi tehnično oziroma po literaturi ni poznana. Stanje je zelo kaotično v razumevanju te zadeve in meni se v tem trenutku to zdi najboljše razlikovanje, pa ne zaradi lobiranja, ampak zato, ker če tega ne ločiš jasno, zelo hitro nastane zmeda, kaj nekdo počne ali pa se razlikuje v orodij. Recimo pismo. Ni stvar v tem, ali je pismo lobiranje ali ni, ampak je seveda pomemben kontekst, v kakšnem kontekstu glede na javnost se to odvija. Če gre za nejavno zadevo, bi temu rekli lobiranje, vse ostalo pa je prepričevanje oziroma je v funkciji prepričevanja.

4. Ali je potrebna pri lobiranju postaviti tudi ostro meja med tem, kaj je legalno in kaj je nelegalno?

Ne, to je druga stvar, tu govorimo o tem, kaj je lobiranje in kaj ni. Če gremo dalje, pa imamo še dva nivoja: nivo legitimnosti in nivo legalnosti. Na nivoju legitimnosti ni zakona. O legitimnosti lahko govorimo skozi kodekse oziroma na nivoju družbeno sprejemljive dejavnosti. Kje jaz opredeljujem legitimnost lobiranja? Če imamo odločevalce, ki smo jih volili, katerim smo posredovali del svoje suverenosti skozi volitve, imamo seveda pravico, da to svojo suverenosti tudi udejanjamo in mi

vsebinsko napolnimo to njihovo formalno pravico, ki smo jim jo dali. Z volitvami imamo pravico vplivanja na to, o čemer se bodo oni odločali. Zato po mojem mnenju in tudi v okviru nekega zahodnega razumevanja demokracije, je to legitimno dejanje, tako na nivoju posameznika kot na nivoju organizacije, ki plačuje davke in vzdržuje državo kot aparat teh odločevalcev. Tu je legitimnost delovanja

Vprašanje legalnosti se pa ocenjuje na osnovi Ustave pa vse do raznih uredb. Glede legalnosti pa ni nekega enotnega odgovora. Nekdo bo rekel, da sedaj nimamo specifičnega zakona o lobiranju, pa to ni legalno. To področje še ni urejeno s posebnim zakonom, ampak obstajajo drugi zakoni, iz katerih lahko opredelimo legalnost lobiranja. Seveda legalnost ni nikoli 100%. Tudi zakon o kaznivih dejanjih opredeljuje eno polje, vendar pa mora še vedno sodnik določiti sodbo. En določen nivo legalnosti obstaja tudi v Sloveniji že zato, ker nikjer ni napisano, da to ni nelegalno. In kar ni prepovedano, je pač dovoljeno. To je eden temeljnih zakonov moderne družbe, na tem temelji demokracija. V Sloveniji je stopnja opredeljenosti dokaj višja od pričakovane, navkljub zakonom, vso protikorupcijsko zakonodajo, ki se sedaj sprejema.

5. Bo potem zakon o lobiranju uredil to področje?

Nemogoče je, da bi zakon popolnoma uredil neko področje. Zakon bo zagotovo uredil to področje, eni zakoni pač urejajo boljše, drugi slabše, nekateri bolj detajlno, drugi bolj na splošno. Ampak noben zakon nič ne uredi do konca. Sekcija za lobiranje, ki sicer ni zelo številna in tudi ne zelo dejavna, je bila enotnega mnenja, da zakona o lobiranju zaradi lobistov ne potrebujemo. Potrebujemo ga bolj lobiranci, odločevalci, ki ga že zdaj izvajajo preko različnih oblik te protikorupcijske zakonodaje, v katerega je ta zakon tudi vključen. Po mojem mnenju je lobiranje dovolj jasno opredeljeno skozi splošne civilizacijske in ustavne opredelitve.

6. Vseeno pa je z zakonom lažje izvajati nadzor in kontrolo?

Ne, to je isto kot s terorizmom, bolj kot ga nadziraš, več ga je. Bolj ko imaš opredeljeno lobiranje, več imaš sivih lobistov. Zaradi svojih poslovnih in cehovskih interesov se jaz zavzemam za to, da bi bila zadeva opredeljena na pameten način, kar bi omililo nelojalno ali pa nestrokovno konkurenco, zato da bi dvignil profil in ceno lobiranja, da bi ga dekriminaliziral – to so razlogi, ki govorijo v plus temu zakonu. Vsaka meja postavi zelo jasno, kdo je zunaj, vendar tega ne moreš omejiti. Kriminala ne moreš zamejiti, imaš le bolj jasno določeno, kateri je kriminallec in kateri ne. Kriminal najde nove poti, ti jih zamejiš, oni najdejo drugo pot.

V lobiranju sta dve strani, s tem nočem povedati, da je ena stran kriva, ampak pri tem gre za neko interakcijo med lobistom in lobirancem, in tu lahko po zakonu nastane neko nedovoljeno dejanje. Ampak ta zakonodaja že danes obstaja. Skozi omejitve na strani državnih funkcionarjev, njih je treba v resnici omejiti. Ko bodo oni omejeni, bomo tudi mi imeli bolj jasno opredeljeno polje, ampak oni so že sedaj omejeni, ker ne smejo imeti pridobitne dejavnosti v okviru svojega mandata. Tukaj gre točno samo za to, na tem nivoju.

Potem pa ugotovimo, da sploh ni bistvo v tem. Bistvo je namreč v tem, kar v tem trenutku nobena zakonodaja še ne bo uredila, in obstaja vprašanje, če bo to sploh možno kdaj urediti, govorimo pa o tem, v čem je vrednost, kaj je menjalna vrednost. In vsi idioti ta trenutek mislijo, da gre za prekupčevanje – jaz dam tebi denar in ti boš

meni to uredil. Temu jaz pravim korupcija na nivoju kamene dobe ali pa devetnajstega stoletja. Vrednost ni v tem, vrednost je v informaciji. Mi si izmenjujemo informacije, tu je vrednost. Jaz kot lobist naročnikom prodajam informacije, ki jih dobim od lobirancev, iz sistema. On pa dobi od mene podatke o življenju, to je menjava. Če bi odločevalec živel v vati, ne bi imel s čim delat. On se brez lobistov ne bi znal odločat.

7. To je največja vrednost lobistov?

Jaz pravim, da smo mi nujni za funkcioniranje demokratične družbe. S tem ne mislim lobistov, kot sem jaz ali pa Čirič, torej lobistov v agencijah, ki delajo za svojo firmo. To je kot pri športu, mi smo profesionalci, zraven pa je še milijarda športnikov, ki se uri, teče – vse to je šport. Lobiranje v širšem smislu kot vplivanje na odločevalce, poteka v vsakem trenutku. To je temelj demokracije.

8. Kako se je razvilo lobiranje v zadnjih desetih letih?

Profesionalen del se je razvil, drugi pa itak obstaja od vedno in ga ne moreš z nobenih zakonom preprečiti, lobiranje se odvija tudi takrat, ko pride poslanec domov in mu žena nekaj reče- to je vplivanje, in to mora obstajati, ker bi drugače odločevalci živel v vati in ne bi vedeli, kaj se v življenju dogaja. Pri tem namenoma radikaliziram to zadevo, to so temelji. Če bi kdo rekel, da lobiranja ne bi smelo biti, bi bilo to isto, kot če bi rekli, da ne bi smelo bit zraka. To velja za našo družbo te civilizacije.

9. Katere so najuspešnejše strategije lobiranja v Sloveniji ?

Strategija je na vsakem konkretnem primeru drugačna. Strategijo definiraš, ko razumeš in poznaš odločevalca, kakšen je, kakšni so njegovi strateški cilji in razumeš strateške cilje svoje organizacije, skozi to se definira strategija. Ne moreš je definirati vnaprej, če je recimo neka organizacija ali interesna skupina low profile – če imamo na eni strani Greenpeace, kateri cilji temeljijo na tem, da se zelo visoko profilirajo in so zelo javno prisotni, bo seveda strategija bistveno drugačna od neke organizacije, recimo distributerjev plina, ki nočejo imeti nekih velikih posrednih učinkov in bodo izdelali bistveno drugačno strategijo lobiranja, zaradi poslovnih ciljev, ocene okolja, ker imajo drug temelj kot Greenpeace. Zato ni enoznačnega odgovora na to, katera strategija je najbolj uspešna.

Strategija je, da moraš poznati sogovornika, bolj kot ga razumeš tem bolj njegov jezik govoriš, da moraš biti odprt, v smislu da nimaš kaj skrivati, da gre za izmenjavo vrednosti, da predvidiš v čem mu bom jaz koristil, in na ta način ga boš razumel. Vedeti moraš, kaj je njegov cilj, da bo ponovno izvoljen ali kaj drugega, in mu pri tem pomagat. Gre namreč za izmenjavo vrednosti, ne na nivoju denarja, ampak na nivoju nečesa drugega, in tu je bistvo strategije.

10. Kakšen je po Vašem mnenju lik uspešnega lobista?

To je zelo pomembno vprašanje oziroma odgovor ni več preprost. Gre za kombinacijo lobista starega kova in sodobnega lobista. Lobiranje se je začelo preko vez in poznanstev, zato je v naši zavesti to razumljeno kot tako. Mi imamo še to težo, da smo živel v socializmu, ki je temeljil na the poznanstvih. Ta nomenklatura se je s tem vzpostavila in je samo na tem funkcionirala, vsebina ni bila pomembna. Pomembno je, da jaz tisto eno odločevalsko linijo poznam, argumentov ni bilo.

Na drugi strani pa gre za logiko argumentov, pomemben je racio – kaj je najboljše za neko okolje. Na eni strani je torej argument moči, na drugi moč argumenta. In to sta dva skrajna pola, ki opisujeta lobista, ki mora poznat prave ljudi, poznat mora odločevalski proces, ki ni več enodimenzionalen, ker ne gre več za preprosto premico za tiste ljudi, ki so bili noter, za druge pa nedostopen. Danes je bolj komplicirano, danes nihče več ne ve, kdo v resnici odloča. Osebo, ki odloča, se ne da več določiti, lahko je le element v igri in je v tem pomemben ali ne. Mreža odločevalcev, ki po nepredvidljivih, kaotičnih poteh pridejo do neke odločitve, je izrazito komplicirana. Zato le argument moči ne velja več, ker ne veš, kje poteka, po drugi strani tudi moč argumenta doživlja isto pot. In v tem se skriva bistvo.

11. Kateri so najmočnejši lobiji v Sloveniji? (na primerih)

Precej se večja moč lobijev začasnih interesnih skupin (single issue), ki so se organizirali okoli okoljskih vprašanj, pa recimo vprašanj odpiralnega časa trgovin, jedrske elektrarne. Veča se vpliv nevladnih organizacij nasploh (tretjega sektorja). – Moč profitnega sektorja (posamičnih organizacij) se šibi, ker večina njih živi glede razumevanja lobiranja še vedno v 19. stoletju.

12. Kdo so najvplivnejše osebe na področju lobiranja v Sloveniji?

Pojma nimam. Formalno in transparentno lobira nekaj oseb kot so Miloš Čirič, Mateja Močnik, Božidar Novak, Vito Komac, jaz, nekateri sodelavci iz Pristopa... obstaja pa še cela vrsta »lobistov«, ki netransparentno izkoriščajo veze in poznanstva. Moč se izrazito spreminja iz trenutka v trenutek – glede na spremembe v zasedenosti odločevalskih položajev, pa tudi sprememb v formalnih usmeritvah odločevalcev – in tisoča drugih malenkosti, ki v vsakem trenutku spreminjajo aktualno mrežo povezav, moči ipd.

13. Katere vzporednice so na področju lobiranja med Slovenijo in EU?

Vse je enako – in vse je različno. Tehnično gledano lobiramo enako, politično, kulturno, zgodovinsko okolje pa je tako različno, da je primerjava popolnoma nemogoča. To velja za primerjavo s katerokoli državo tega sveta.

14. Ali je možna primerjava področij delovanja interesnih skupin v Sloveniji z delovanjem interesnih skupin na ravni EU? Ali interesne skupine sodelujejo enakopravno v političnem procesu? Kako in zakaj?

Primerjava je možna. Interesne skupine v EU so pridobile formalno pravico participacije v odločevalskem procesu – v Sloveniji jih večina še nima – so pa na poti pridobivanja. Enakopravnosti ni (je iluzija) – je samo večja ali manjša moč. Interesne skupine kot rečeno izrazito pridobivajo na moči – in je na nekaterih segmentih (okoljska vprašanja) ta moč že destruktivna in najeda sposobnost odločanj

15. Na katere institucije političnega sistema je mogoče v Sloveniji najbolj vplivati? Katere so bolj odprte in katere bolj zaprte?

Na splošno se vse bolj odpirajo. Lokalna raven občin je bolj odprta od državne ravni. Bistveno opredeljujejo odprtost ljudje, če se pri neki instituciji zamenja vodilni in je bila danes še odprta, je jutri lahko že zaprta.

Državni zbor in Svet sta precej odprta, oziroma stranke so precej odprte, Državni zbor je namreč bil kot institucija bolj odprt in je sedaj pod Jelinškovo spet bolj zaprt. Vlada pa je precej zaprta, velika razlika pa je tudi od ministrstva do ministrstva. Razlike so

tudi med vladnimi agencijami oziroma organi vlade. Slovenska vlada je, če jo primerjamo z drugimi podobnimi institucijami po Evropi, izrazito zaprta. Miselnost teh ključnih ljudi in razumevanje svojega položaja je taka, da se bojijo, da nimajo samozavesti, in so zato zaprti.

16. Kje je potem Slovenija, če je Bruselj recimo od 1 do 10 odprt 8? Koliko so odprte ključne institucije?

Švedska in Skandinavija sta danes odprti 10, Bruselj je odprt med 7 in 8, v zadnjih letih pa je prestopil iz 4. Slovenija je potem odprta nekje med 1 in 2. Vendar ponovno govorimo o povprečju, ponavljam osebni faktor. Če nečesa ne razumeš, če nisi samozavesten, se ustrašiš in se zapreš.

17. Ali Državni svet reprezentira interese in interesne skupine?

Ne, to je krivda ureditve, kot tak organ ne funkcionira. Definitvno gre pri tem tudi za slabosti posameznikov, ki so prevzemali Državni svet, vendarle je glavni razlog v samem sistemu ureditve.

18. Ali lahko naštejete 3 uspešne primere lobiranja, ki so danes dejansko bili zapisani v zakonodaji?

Hm. Recimo enostaven primer Duty Free Shopov, kjer je bilo jasno, da se bodo zaprli, ker gremo v Evropo. Ampak vprašanje je kam postaviti cilj. Če je nekdo mislil, da naj se sploh ne zaprejo, potem lobiranje ni bilo uspešno. Če pa je bil cilj ta, da se zadevo zavleče, da se vpelje koncesije, potem je bilo to lobiranje s 60 do 70% uspešnostjo. Pri tem sem tudi sodeloval.

100% uspešnih primerov težko najdemo. Največ jih je na področju podzakonskih aktov, olajšav itd. Ko gre za manjše zadeve, kjer je manj ljudi in ki so relativno preproste. Ko govorimo o bolj kompliciranih zadevah, recimo zakonu, ne more biti 100% zmagovalca. Ena od strategij lobiranja je, da se zavedeš, da gre pri lobiranju za pogajanja.

19. V katero fazo oblikovanja politik je potrebno poseči, da se je lahko najbolj uspešni?

Zelo preprosto: čimprej. Spremljati je potrebno, kaj se dogaja, na to je pa vezano vprašanje, koliko so institucije odprte. Idealno je, da sedim zraven, ko minister da navodila za nek zakon, ki ga potem piše čisto neki drug uradnik na dnu. Ministri so najbolj nesrečni, ker jih uradniki peljejo tam, kjer oni sploh ne vedo, kam jih peljejo, saj je bistvo v praksi. Če smo na parniku, mi kurjač pravi, da nima več premoga, drugi da je tam preplitko in da ne moremo pluti tja – jaz pa ne vem, ali je res, gremo po drugem rokavu in tako minister na koncu sploh ne ve, kje v resnici je.

6.3. PRILOGA 3: INTERVJU TOMAŽ VUGA

Intervju je bil opravljen po elektronski pošti dne 8.9.03

1. Kateri razlogi so pripeljali do tega, da ste ustanovili GIZ DZP?

Za ustanovitev je bilo v letu 2001 več razlogov, med najpomembnejšimi pa je bila napovedano odpiranje trga na področju distribucije zemeljskega plina. Pri tem so distributerji videli glavno oviro v moči in stališčih Geoplina kot edinega dobavitelja

zemeljskega plina v Sloveniji, v nedodelani zakonodaji, za katero je odgovorna država ter v vse težjih odnosih s koncedenti – občinami.

2. Ali lahko na kratko predstavite glavne značilnosti trga zemeljskega plina v Sloveniji?

Za Slovenijo je značilna razdrobljena poselitvena struktura z velikim številom majhnih naselij (vseh naselij je 6000, od tega pa le 36 z več kot 5000 prebivalci). V taki situaciji je zelo težko doseči ekonomski prag plinifikacije, ki so mu zavezani predvsem privatni distributerji. Druga značilnost je precejšnja konservativnost Slovencev, ki zemeljskega plina na sprejemajo z velikim navdušenjem (predvsem v okoljih, kamor plin šele prihaja), prav tako pa ovira hitrejše širjenje plinifikacije varčnost Slovencev, ki se starih kotlov zlepa nočejo znebiti in posodobiti stanovanjsko okolje tudi z uvedbo zemeljskega plina kot edinega energenta v hiši.

3. Kakšne spremembe bo prinesla liberalizacija trga?

V začetku zelo majhne, predvsem na področju široke potrošnje. Večje spremembe lahko pričakujemo po letu 2007, vendar vsaj na področju široke potrošnje se po moji oceni ne bo zgodilo kaj bistvenega, predvsem ker vsaka sprememba dobavitelja pomeni za uporabnika določene organizacijske napore pa tudi tveganje (to velja predvsem za distributerje), medtem ko bo pri končnih uporabnikih kot pomemben faktor nastopala ponovno konservativnost Slovencev ter navezanost na utečene in sigurne poti.

4. Ali v Evropi obstajajo podobne interesne skupine? Ali jih je GIZ DZP že kontaktiral?

V vseh državah Evrope obstajajo podobna združenja, ki imajo nekje večjo nekje manjšo vlogo. Le ta je odvisna predvsem od razvojne faze, v kateri se nahaja plinifikacija v nekem okolju. V začetku namreč potrebe po združevanju še ni, prav tako ta potreba zamre v okoljih, kjer je vse solidno urejeno in torej ni motivov za skupno nastopanje. Obstaja tudi evropsko združenje ter nacionalna združenja, v katerega pa se naš GIZ še ni vključil.

5. Katere konkretne rezultate je GIZ DZP že dosegel? (primeri)

Vsekakor smo uspeli biti najbolj prodorni in tudi uspešni v odnosih do državnih organov. Že na začetku leta 2001 smo uspeli spremeniti predlog uredbe, ki regulira odnose med Geoplinom in kupci plina, torej tudi distributerji. Sodelovali smo pri pripravi novega državnega tarifnega sistema za zemeljski plin, pri pripravi nacionalnega energetskega programa ter pri pripravi zakona o graditvi objektov in podzakonskih predpisov na njegovi podlagi.

6. Kako vidite prihodnost GIZ DZP? Kaj bo poleg liberalizacije prinesel vstop Slovenije v EU?

GIZ DPZ lahko opraviči svoj obstoj, če se bo vanj vključila večina slovenskih distributerjev. Trenutno na žalost za to ni pravega zanimanja, ker se nekateri problemi rešujejo – tudi v škodo distributerjev – po drugih poteh. Po moji oceni bi skupno delovanje distributerjev bilo potrebno vsaj še nekaj let, kasneje pa bo ta potreba zamrla tudi zaradi majhnega slovenskega trga, ki ne bo prenese več kot tri ali štiri distributerje.

7. Na kakšen način Vi kot predsednik pristopate k odločevalcem in kako jih izbirate?

Odločevalcev ne morem izbirati, ker jih določajo drugi. Sam skušam z njimi čim bolj tesno sodelovati ter se pri tem izogibam konfliktom. To velja tudi za Geoplin, ki sicer velja med nekaterimi distributerji za glavnega nasprotnika.

8. Ali je lažje uveljaviti interese na lokalni ali na državni ravni?

Vsekakor na državni ravni, ker je v tem primeru sogovornik samo eden (ali ena organizirana skupina). V odnosih z občinami pa imamo opravka z velikim številom različnih subjektov z različnimi interesi, ki zahtevajo individualen pristop. To pa je včasih težko, predvsem pa zahteva veliko časa in poznavanja lokalnih razmer.

6.4. PRILOGA 4: ETIČNI KODEKS LOBISTOV

Sekcija za lobiranje pri Slovenskem društvu za odnose z javnostmi

KODEKS POKLICNIH PRAVIL LOBISTOV

Kodeks poklicnih pravil lobistov je akt, s katerim lobisti zagotavljamo najvišjo kakovost naših storitev, razvoj stroke, upoštevanje strokovnih meril, konkurenčnost s podobnimi mednarodnimi organizacijami in medsebojno spoštovanje.

Skladno s pravili tega kodeksa temelji lobistična dejavnost na načelih poštenosti, kompetentnosti, javnosti, jasnosti, odkritosti, profesionalne molčečnosti in spoštovanja dobrih običajev.

a) OSNOVNA NAČELA

1. Pri svojem delovanju mora lobist ves čas delovati skladno z najvišjimi profesionalnimi standardi, ter pošteno in kompetentno nastopati nasproti državnim organom. Pri svojem delu ne sme uporabljati informacij ali komentarjev, ki so po njegovem vedenju ali prepričanju napačni ali zavajajoči.
2. Lobiranje mora biti neposredno, predstavljati mora jasno sliko naročnika in ne sme zapeljevati subjekte, ki so predmet lobiranja ali tretjih oseb.
3. Lobist ne sme napačno predstavljati sebe z rabo logotipov, simbolov ali titul, da bi tako predstavljal avtoriteto do posebnih interesnih skupin, ki naj bi jih kot lobist predstavljal, ali zato, da mu ne bi bilo potrebno uporabljati pravil tega kodeksa.
4. Lobist se lahko izogne naročilu, če gre za situacijo, ko je konflikt interesov neizogiben ali bi iz njegovega zastopanja izviral. Ne more predstavljati konfliktnih ali kompetentnih interesov brez izrecnega dovoljenja delodajalca ali stranke. Lobist ne more delovati v več položajih.
5. Lobist mora pri prakticiranju svoje dejavnosti upoštevati popolno molčečnost. Spoštovati mora profesionalno molčečnost in zaupnost podatkov. Zaupnih informacij ne sme razkriti ali jih uporabiti brez soglasja naročnika.

6. Posebne interesne skupine ne smejo zaposlovati uradnikov, ki delajo za državne institucije oz. so za te institucije delali, če od prekinitve njihove zaposlitve na tem področju še ni minilo leto dni.

b) PRAVILA VEDENJA

7. Lobist

mora deklarirati ime delodajalca oziroma klienta in njihovih interesov v času lobiranja državne institucije.

8. V vsaki komunikaciji s katerokoli od državnih institucij mora deklarirati predhodne ali sočasne kontakte glede iste problematike.

9. Lobist ne sme obljubiti ali dati daril ali denarja kateremukoli predstavniku državnih institucij, ki jih lobira, pa tudi ne nobeni organizaciji, v kateri ima oseba, ki je subjekt lobiranja, materialni interes.

10. Podkupovanje ni nikoli dovoljeno, medtem ko so vsa darila in zabave prepovedane, če presegajo nivo običajne vljudnosti.

11. Prispevki političnim strankam niso dovoljeni, če le-ti niso dovoljeni s splošnimi pravnimi pravili.

12. Lobist lahko pridobi informacijo le s poštenimi sredstvi in ne sme reproducirati ali iskati za prodajo kopij državnih dokumentov, razen če dobi predhodno dovoljenje pristojne institucije.

Interna pravila državnih institucij mora upoštevati tako, kot svoja pravila.

Kodeks je sprejela Sekcija za lobiranje pri Slovenskem društvu za odnose z javnostmi
13.10.1994 v Ljubljani

7.0. LITERATURA

1. SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE:

1. Brezovšek, Marjan ur. (1997): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Zbornik referatov, Politološki dnevi, Ljubljana.
2. Butt, Philip Alan (1991): Directory of pressure groups in the European Community. Longman Group UK Ltd.
3. Berry, Jeffrey M. (1989): The interest groups society. Glenview, Scott and Foresman, New York.
4. Fink-Hafner, Danica (1995b): Slovensko kmetijstvo in Europa. Znanstveno in publicistično središče, Zbirka Forum, Ljubljana.
5. Groznik, Jurij (2002): Vloga lobiranja v parlamentarnem odločanju. Magistersko delo, Mentor dr. Albin Igličar, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana.
6. Hegel, Georg Wilhelm Friederich (1821, 1964): Osnovne crte filozofije prava, Založba Veselin Masleša, Sarajevo.
7. Ippolito, Dannis S.; Walker, Thomas G. (1980): Political parties, interest groups and public policy. Prentice-Hall. Inc. Englewoos Cliffs.
8. Janda, K.; Berry, M. Jeffrey; Goldman, Jerry (1992): The challenge of democracy – Government in America. Houghton Mifflin Company, Boston.
9. Pičman Štefančič, Polona (2000): Pravni vidiki lobiranja in delovanje interesnih skupin v postopku vključevanja Slovenije v Evropsko unijo. Diplomsko delo, Mentor dr. Albin Igličar, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana.
10. Pross, A. Paul (1992): Group politics and public policy. Oxford University Press Canada.
11. Richardson, Jeremy ed. (1993): Lobbying in the European Community. Oxford University Press Inc, New York.
12. Richardson, Jeremy ed. (1993): Pressure groups. Oxford University Press Inc., New York.
13. (2002) Statistični letopis 2002. Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.

14. Wyn, Grant (1989): Pressure Groups, politics and democracy in Britain. Wynford Paul Grant, London.
15. Wilson, Graham K (1990): Interest groups. Basil Blackwell, Inc., Oxford.

2. ČLANKI:

1. Bibič, Adolf (1995): Interesne skupine in politika. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
2. Brezovšek, Marjan (1995): Interesne skupine in politični sistem. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
3. Cox, Terry (1993): Democratization and the growth of pressure groups in Soviet and Post-Soviet politics. Pressure groups, ur. Ricardson, Oxford University Press Inc., New York.
4. Drapal, Andrej (1994): Izkoristite možnosti: koraki lobistične prakse. Pristop št. 7., Ljubljana.
5. Ferfila, Bogomil (1995): Nekaj vidikov delovanja interesnih skupin nasploh in v ZDA posebej. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
6. Ferfila, Bogomil (2001): Vloga interneta v lobiranju in volilni kampaniji, Javna uprava, Ljubljana
7. Fink-Hafner, Danica (1995a): Normativna regulacija lobijev in lobiranja na nacionalni in nadnacionalni ravni. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
5. Fink-Hafner, Danica (1998a): Organised interest in the policy-making proces. Journal of European Public Policy, Vol. 5, No.2.
6. Fink-Hafner, Danica (1998b): Raziskovanje policy omrežij. Teorija in praksa, let. 35, št. 5/1998, Ljubljana.
7. Fink-Hafner, Danica (1998c): (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda-Slovenski primer. Teorija in praksa, let. 35, št. 5/1998, Ljubljana.
8. Gramsci, Antonio (1987): Gramsci, civilna družba in država. Komunist, Ljubljana.
9. Igličar, Anton (1996): Vpliv lobiranja na parlamentarno odločanje. Drugo strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Inštitut za javno upravo, Ljubljana.

10. Krašovec, Alenka (1997): Odnosi med upravo, politiko in interesnimi skupinami. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
11. Verčič, Dejan (1995): Organizacije v odnosih z okolji: lobiranje kot taktika. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
12. Žagar, Mitja (1995): Interesne skupine in lobiranje. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.

3. DRUGI VIRI :

1. (1994) Sekcija za lobiranje pri Slovenskem društvu za odnose z javnostmi: Kodeks poklicnih pravil lobistov, Ljubljana (Priloga 4)
2. Fink-Hafner, Danica; Lah, Marko; Kropivnik, Samo; Lukšič, Igor; Lukšič, Andrej; Manič, Srna; Židan, Alojzija (1997): Oblikovanje policy mrež in lobiranje v Sloveniji: raziskovalno poročilo. I. Del, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
3. (1999) Zakon o lobiranju. Poročevalec 57/99 z dne 23. julija 1999, Ljubljana
4. (1999) Gospodarsko – raziskovalno nevladno predstavništvo v Bruslju. Urad vlade za informiranje. <http://evropa.gov.si>.
5. (2001- 2003) Informacije št. 1 do 18, Gospodarsko interesno združenje distributerjev zemeljskega plina v Sloveniji, korespondenca. Ljubljana.
6. (2001) Partecipazioni del Gruppo Italgas ad Organismi Nazionali ed Internazionali – Afferenti i settori gas, acqua ed ambiente. Italia, Torino.
7. (2001) Predstavitvena brošura Gospodarskega interesnega združenja distributerjev zemeljskega plina v Sloveniji, Ljubljana.
8. (2002) Letno poročilo o poslovanju družbe Geoplin d.o.o. Ljubljana za leto 2001, na: www.geoplin.si
9. (2003) Nacionalni energetske program, Predlog verzija 4. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Ljubljana junij 2003
10. www.eurogas.com
11. www.ireet.si, podatki študije o odpiranju trga zemeljskega plina v Evropi so dostopni na www.ireet.si/slo/projekt-prenos-zemeljskega-plina.html