

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marko Klarić

(Ne)sodelovanje med Ministrstvom za šolstvo
in šport in sindikatom SVIZ

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marko Klarić

Mentorica: izr. prof. dr. Alenka Krašovec

(Ne)sodelovanje med Ministrstvom za šolstvo
in šport in sindikatom SVIZ

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

*Diplomsko delo posvečam svoji družini
in se jim ob tem zahvaljujem za nesebično podporo
ter potrpljenje v času študija. Zahvaljujem se tudi
mentorici dr. Alenki Krašovec za nasvete
in pomoč pri pisanju diplomskega dela.*

(NE)SODELOVANJE MED MINISTRSTVOM ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT IN SIDNIKATOM SVIZ

Sindikat SVIZ je eden največjih sindikatov v Sloveniji in največji sindikat v javnem sektorju, njegov vpliv na procese oblikovanja politik na področju vzgoje in izobraževanja pa je v veliki meri odvisen od odnosa s šolskimi oblastmi, v prvi vrsti z Ministrstvom za šolstvo in šport. To diplomsko delo analizira odnos med sindikatom SVIZ in Ministrstvom za šolstvo in šport na področju vzgoje in izobraževanja v obdobju od 2004 do 2008, sestavljeno pa je iz teoretičnega in empirično-analitičnega dela. V prvem delu so predstavljena teoretična izhodišča o odnosu interesnih skupin in državnih igralcev ter o (so)delovanju interesnih skupin v javnopolitičnih procesih. Drugi, empirično-analitični del, pa vsebuje analizo najbolj izpostavljenih primerov (ne)sodelovanja med Ministrstvom za šolstvo in šport in sindikatom SVIZ v obdobju preteklih štirih let. Ugotovil sem, da SVIZ ima dostop do procesov oblikovanja javnih politik a ta ni institucionaliziran in formalno zagotovljen, pač pa je odvisen predvsem od pobud in aktivnosti sindikata, ki si ga mora pridobiti, njegov vpliv na procese oblikovanja političnih odločitev na področju vzgoje in izobraževanja pa je kljub dobremu obvladovanju virov moči omejen in odvisen predvsem od uporabljenih tehnik vplivanja v povezavi s podporo drugih zainteresiranih igralcev in javnega mnenja.

Ključne besede: interesne skupine, sindikat, javnopolitični proces, dostop, vpliv.

(NON)COOPERATION BETWEEN MINISTRY OF EDUCATION AND SPORT AND UNION SVIZ

SVIZ – Union of employees in education, science, research and culture of Slovenia, is one of the largest unions in Slovenia, and the largest public sector union. Its participation and influence on educational policy processes depends mostly on its relation with the Ministry of education and sport. This thesis analyses the relation between the union SVIZ and the Ministry of education and sport in the field of educational policies between 2004 and 2008, and it consists of two parts. The first part presents theoretical views on relations between interest groups and state actors, and inclusiveness and involvement of interest groups in policy processes. The second part analyses the most exposed cases of (non)cooperation between SVIZ and Ministry of education and sport in the past four years. This thesis states that SVIZ has access to educational decision-making processes, however, this access is not institutionalized and is not formally assured, therefore in most cases SVIZ has to take actions and give the initiative to gain it. In spite of the fact, that SVIZ possesses adequate resources, its influence on decision-making processes is limited and depends mostly on techniques of influence they use in connection with support of other interested actors and public opinion.

Key words: interest groups, union, policy process, access, influence.

KAZALO

1	<u>UVOD</u>	7
2	<u>METODOLOŠKI OKVIR</u>	9
2.1	STRUKTURA, NAMEN IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA	9
2.2	HIPOTEZE	10
2.3	METODE IN TEHNIKE ANALIZE	10
3	<u>TEORETIČNA IZHODIŠČA</u>	11
3.1	JAVNE POLITIKE	11
3.2	JAVNOPOLITIČNI IGRALCI	12
3.3	MOČ V PROCESIH OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIK	14
3.4	INTERESNE SKUPINE – MED CIVILNO DRUŽBO IN DRŽAVO	15
3.5	OPREDELITEV INTERESNIH SKUPIN	17
3.6	VRSTE INTERESNIH SKUPIN	22
3.7	VIRI IN DEJAVNIKI MOČI INTERESNIH SKUPIN	24
3.8	TARČE IN TEHNIKE VPLIVANJA INTERESNIH SKUPIN	27
3.8.1	TARČE VPLIVANJA INTERESNIH SKUPIN	27
3.8.2	TEHNIKE VPLIVANJA INTERESNIH SKUPIN	28
4	<u>MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT TER SINDIKAT SVIZ</u>	30
4.1	MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT	30
4.2	SINDIKAT SVIZ	32
4.2.1	STRUKTURA IN ORGANIZIRANOST	33
4.2.2	FINANCIRANJE	36
4.2.3	PROGRAMSKE USMERITVE ZA OBDOBJE 2006–2010	36
5	<u>ODNOS MED MŠŠ IN SVIZ</u>	38
5.1	FORMALNA PODLAGA ZA (SO)DELOVANJE SVIZ V PROCESIH OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIK	38
5.2	PRIMERI (NE)SODELOVANJA MED MŠŠ IN SVIZ V OBDOBJU 2004–2008	42

6	<u>RAZISKOVALNI REZULTATI IN ANALIZA ODNOSA MED MŠŠ IN SVIZ</u>	51
7	<u>SKLEP</u>	57
8	<u>LITERATURA</u>	59
9	<u>PRILOGE</u>	65
	PRILOGA A – INTERVJU: BRANIMIR ŠTRUKELJ	65
	PRILOGA B – INTERVJU: MOJCA ŠKRINJAR	74

KAZALO SLIK IN TABEL

	SLIKA 4.1.: ORGANIGRAM MINISTRSTVA ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT	31
	SLIKA 4.2.: ORGANIGRAM SVIZ	35
	TABELA 6.1: PREGLEDNICA PRIMEROV (NE)SODELOVANJA MED SVIZ IN MŠŠ	52

1 UVOD

Področja šolstva, izobraževanja, raziskovalnih dejavnosti in kulture so ena ključnih za skladi in dolgoročen razvoj neke družbe. Sruk (1995, 331), je zapisal, da je svetla ali temna prihodnost družbe odvisna prav od šolstva in da bi morala vsaka družba »najbolj izkušene, najbolj izobražene in najboljše ljudi angažirati v prosvetni politiki in različnih dejavnostih vzgoje, izobraževanja, raziskovanja teh aktivnosti, ustvarjanja učbenikov in učil, koncipiranja metod in programov itd«. Opozarja tudi, da za šolstvo nikoli ne sme zmanjkati energije, idej, volje in da politični in družbeni igralci s šolstvom nikoli ne smejo eksperimentirati ali manipulirati (Sruk 1995, 331). Postavlja se torej vprašanje, kako je to področje urejeno v Sloveniji, je šolstvo res brez eksperimentov in manipulacij, je denarja, idej in volje res vedno dovolj. Da bi prišli do želenih odgovorov, je najprej potrebno definirati, kdo so ključni igralci, ki na slovenskem družbenopolitičnem prostoru krojijo izobraževalne politike, vplivajo na razmere v izobraževanju, znanosti in kulturi, skrbijo za zaposlene, učence, dijake in študente. Po mojem prepričanju sta ključna dva akterja – Ministrstvo za šolstvo in šport (v nadaljevanju MŠŠ) kot vladni/državni igralec in Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (v nadaljevanju SVIZ) kot civilnodružbeni igralec, ki zastopa zaposlene na teh področjih. Ko govorimo o področju vzgoje in izobraževanja, govorimo javnem šolstvu, ki je v Sloveniji prevladujoče, zaposleni v javnem šolstvu pa so seveda del javnega sektorja. Tako kot tudi drugi sindikati v pogojih konzultativne politike tudi SVIZ, ki zastopa zaposlene v izobraževanju, znanosti in kulturi, lahko vpliva (vsaj v določeni meri) na procese oblikovanja javnih politik, ki definirajo nadaljnji razvoj nekega področja, postavlja pa se vprašanje, kako velik je ta vpliv in od česa je odvisen. Sindikati so združenja, ki zastopajo zaposlene v določeni stroki/poklicu v odnosu do delodajalcev, v primeru SVIZ (in drugih sindikatov javnega sektorja) je ta delodajalec država – vlada oziroma ministrstvo, z vidika države pa je vsako urejanje statusa zaposlenih v javnem sektorju pomembno vprašanje, saj gre za javne uslužbenke, katerih delo in naloge, ki jih opravljajo, so bistvene za celotno družbeno skupnost. So del aparata, ki je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, ki se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev, hkrati pa pripravlja strokovne podlage za politično odločanje. Kljub pomenu in vlogi (ali pa ravno zaradi tega) zaposlenih v javnem

sektorju urejanje njihovih delovnih razmer in razmerij, plač in drugih elementov zaposlitve ne more biti prepuščeno na milost in nemilost delodajalca – v tem primeru države, zato je tudi javnim uslužbencem omogočeno sindikalno povezovanje in združevanje. V svojem diplomskem delu se bom ukvarjal z odnosom med SVIZ in MŠŠ, ki je pomemben za urejanje položaja zaposlenih, ki ga, če ima dostop do procesov oblikovanja javnih politik, SVIZ lahko (so)ureja. Tako MŠŠ kot SVIZ se ukvarjata s številnimi področji in tematikami, vendar se bom v svojem diplomskem delu omejil zgolj na področje šolstva, vzgoje in izobraževanja, ki je skupno obema akterjema.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 STRUKTURA, NAMEN in CILJI DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je razdeljeno na več sklopov.

V prvem delu bom predstavil metodološke smernice diplomskega dela, opredelil namen in cilje diplomskega dela, predstavil metode in tehnike analize ter zastavil hipoteze.

Drugi del je teoretični del, v katerem bom predstavil teoretična izhodišča za diplomsko delo, ki so bistvena za razumevanje izbrane teme in interpretacijo zbranih podatkov in raziskovalnih rezultatov.

Tretji del je empirični del, v katerem bom z izbranimi raziskovalnimi metodami in tehnikami na podlagi zbranih podatkov potrdil ali ovrigel zastavljeno hipotezo, vse skupaj pa povzel v zaključku diplomskega dela.

Namen mojega diplomskega dela je analizirati odnos med MŠŠ in SVIZ na področju vzgoje in izobraževanja v obdobju 2004-2008. Državni igralci v javnopolitičnih procesih posedujejo monopol nad političnim odločanjem, zato v splošnem velja, da imajo tudi večjo moč v razmerju do civilnodružbenih oziroma nedržavnih igralcev (Fink Hafner 2002). Poleg državnih igralcev pa v procesih oblikovanja javnih politik lahko (so)delujejo tudi nedržavni igralci, kot so interesne skupine, med katere spadajo tudi sindikati. Predpogoj za (so)delovanje interesnih skupin v procesih političnega odločanja je kanal oziroma dostop do teh procesov in do političnih odločevalcev, zato želim preveriti, ali ima SVIZ dostop in ali obstaja sodelovanje med SVIZ in MŠŠ pri oblikovanju politik in spremembah zakonodaje na področju vzgoje in izobraževanja. Odgovoriti želim tudi na vprašanje, ali je ta dostop sindikata do procesov oblikovanja javnih politik institucionaliziran ali ne in ali ta (ne)institucionaliziranost vpliva na nivo sodelovanja ter moč in vpliv sindikata v procesih političnega odločanja. Poleg načina, na katerega je urejen dostop, me bo zanimalo tudi, v kolikšni meri je vpliv sindikata na procese oblikovanja politik odvisen virov, ki jih sindikat poseduje, dejavnikov moči, ki jih obvladuje, ter tehnik vplivanja, ki jih uporablja.

2.2 HIPOTEZE

Pri preučevanju odnosa med MŠŠ in SVIZ sem si zastavil naslednji hipotezi:

- Sindikat SVIZ ima formalno zagotovljen oziroma institucionaliziran dostop do procesov oblikovanja javnih politik na področju vzgoje in izobraževanja.
- SVIZ poseduje nujno potrebne vire za (so)delovanje v procesih oblikovanja politik (ima tudi dostop), kljub temu pa je njegov vpliv na te procese v odnosu do MŠŠ omejen.

2.3 METODE IN TEHNIKE ANALIZE

Za analizo izbranega predmeta diplomskega dela in potrditev oziroma zavrnitev zastavljene hipoteze bom uporabil različne družboslovne metode in tehnike, s katerimi bom preučil in analiziral izbrano temo, in skušal priti do želenih raziskovalnih rezultatov.

V diplomskem delu bom uporabil tudi analizo formalnih dokumentov, s katero bom analiziral zakone in druge pravne akte, ki urejajo področje vzgoje in izobraževanja in druga področja, ki so vezana na izbrano tematiko diplomskega dela ali kakorkoli vplivajo na odnos, ki ga preučujem.

Analizo sekundarnih virov bom uporabil predvsem v teoretičnem delu, pri opredelitvi teoretičnih izhodišč, temeljni sekundarni viri pa bodo različni tiskani viri in splet.

Dodaten vir podatkov, ki bo služil za temeljitejšo analizo in boljše razumevanje okoliščin delovanja sindikata SVIZ in njegovega odnosa z MŠŠ, bosta intervjuja s predstavnikom sindikata in predstavnikom MŠŠ.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 JAVNE POLITIKE

Družboslovne znanstvene veje poznajo različne opredelitve pojma javne politike. Podobno je tudi z velikim številom drugih družboslovnih pojmov, za katere je velikokrat težko najti enoznačno definicijo. Pojem javne politike je za moje diplomsko delo pomemben z vidika političnega odločanja (konkretno na področju vzgoje, šolstva in izobraževanja), saj gre pri odnosu, ki ga preučujem, ravno za to – procese političnega odločanja oziroma oblikovanja javnih politik, v katerih sicer vedno odločajo državni igralci, pri tem pa lahko sodelujejo z nedržavnimi, lahko pa odločajo tudi sami.

Eno najosnovnejših definicij javne politike ponuja Dye (1972, 2), ki pravi, da je javna politika vse tisto, kar vlada odloči, da bo ali ne bo naredila. Ta opredelitev torej predvideva zavestno odločitev vlade, da bo nekaj naredila ali pa bo ohranila obstoječe stanje, hkrati pa predpostavlja, da je vlada nujen element, ki mora biti prisoten v procesih oblikovanja javnih politik, kar pomeni, da odločitve različnih družbenih skupin, interesnih skupin, posameznikov ... niso javne politike (Howlett in Ramesh 1995, 5).

Krašovčeva (2002, 6) je v svoji opredelitvi javne politike zajela več pomembnejših definicij, ki so plod različnih avtorjev (Dye, Jenkins, Anderson), in navaja, da gre pri javni politiki za »kompleksen fenomen«, javne politike pa so oblikovane in sprejete z namenom razrešitve določenega javnega (družbenega) problema. V procesu oblikovanja javnih politik ponavadi sodeluje večje število igralcev (posamezniki, skupine, interesne skupine), ki sprejemajo večje število odločitev, pri tem pa je nujno tudi sodelovanje političnih igralcev (parlament, vlada), sicer neki politiki ne moremo pripisati pridevnika javna (Krašovec 2002, 6-7).

Javne politike se oblikujejo v procesu, ki ga imenujemo, in ga lahko kronološko razdelimo na več faz, sestavljajo pa ga aktivnosti političnih subjektov pri oblikovanju,

izvajanju in vrednotenju javnih politik (Grdešič 2006, 15). Faze javnopolitičnega procesa so (Fink Hafner 2002, 17):

- oblikovanje dnevnega reda,
- oblikovanje alternativnih rešitev,
- legalizacija (uzakonitev) izbrane rešitve,
- implementacija (izvajanje) javne politike,
- evalvacija (vrednotenje učinkov) javne politike.

3.2 JAVNOPOLITIČNI IGRALCI

Procesi oblikovanja javnih politik se odvijajo znotraj določenega sektorja javnih politik, v njih pa (so)delujejo različni igralci z namenom razrešitve nekega javnega (družbenega) problema in oblikovanja javnih politik (Krašovec 2002, 8). V te procese so vključeni igralci, ki imajo formalnopravno obveznosti (so)delovanja v njih, vanje pa se vključujejo tudi drugi igralci, ki skušajo (so)oblikovati odločitve političnih odločevalcev, s tem pa tudi javne politike (Krašovec 2002, 8).

Igralci, ki nastopajo v procesih oblikovanja javnih politik, so največkrat posamezniki, ki pa nastopajo v imenu različnih skupin, institucij, organizacij, gospodarskih družb in celo držav, le redko pa nastopajo v lastnem imenu (Krašovec 2002, 8).

Krašovčeva (2002, 8) igralce, ki (so)delujejo v procesih oblikovanja javnih politik, deli po dveh kriterijih:

- a) Glede na raven oblikovanja javnih politik govori o lokalnih, nacionalnih, in nadnacionalnih igralcih, vendar opozarja, da ni jasno začrtanih ločnic med temi ravnmi.
- b) Glede na sfero iz katere prihajajo igralci, jih deli na tiste, ki prihajajo iz sfere države (državni igralci), in tiste, ki prihajajo iz sfere družbe (civilnodružbeni igralci).

Slednja delitev je širša, pogostejša in bolj uveljavljena, vendar tudi tu Howlett in Ramesh (1995) opozarjata na nadnacionalne igralce, ki so lahko tako državni kot civilnodružbeni, in je nanje treba gledati kot na posebno vrsto.

Državni igralci so ponavadi predstavniki vej državne oblasti, so v monopolnem položaju v procesih oblikovanja javnih politik (glede na civilnodružbene igralce) in imajo ponavadi tudi formalnopravno obveznost so(delovanja) v teh procesih (Fink Hafner 2002, 16).

Najpomembnejši igralci iz sfere države so: parlament (tudi parlamentarne politične stranke in poslanci, delovna telesa in strokovne službe parlamenta), vlada (ministri, državni sekretarji, vodje organov v sestavi ministrstev), predsednik države, sodišča, državna uprava (državni podsekretarji, svetovalci, vodje služb in oddelkov), lokalne skupnosti (subjekti in njihovi organi) in paradržavne ustanove (agencije in skladi) (Krašovec 2002, 9).

Nedržavne igralce imenujemo tudi civilnodružbeni igralci ali nevladni igralci, v procesih oblikovanja javnih politik pa so(delujejo) oziroma želijo sodelovati, da bi uveljavljali svoje interese (Fink Hafner 2002, 16). Nedržavni igralci so (Fink Hafner 2002, 16):

- interesne skupine: poklicna združenja, prostovoljne organizacije, tematske skupine, delodajalske, delojemalske organizacije, podjetja, organizirane interesne skupine na različnih področjih, cerkve, profesionalne skupine;
- (neparlamentarne) politične stranke;
- družbena gibanja;
- informacijski sektor: svetovalci, raziskovalni centri, strokovnjaki, množični mediji, inštituti in univerze, neprofitne institucije, individualni akademiki;
- državljani.

Igralci v procesih oblikovanja javnih politik so večinoma institucije in skupine, sestavljene iz posameznikov, ki nastopajo v imenu teh skupin in zastopajo njihove interese. Posamezniki, ki zastopajo svoj lastni interes, le redko nastopajo v procesih oblikovanja javnih politik.

Državni igralci so v javnopolitičnih procesih praviloma močnejši od nedržavnih, vendar je za sodobno oblikovanje politik značilno, da se vloga države vse bolj manjša, sodobno družbeno okolje pa nedržavnim igralcem ponuja možnosti, da postanejo pomemben sooblikovalec javnih politik.¹

3.3 MOČ V PROCESIH OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIK

Obstaja več družboslovnih definicij moči. Klasična, pluralistična definicija moči pravi, da ima A moč nad B, takrat ko lahko B prisili, da stori nekaj, česar sicer ne bi (Dahl v Daugbjerg 1998, 45). Bach in Baratz (v Daugbjerg 1998, 45) pa sta temu dodala tudi možnost, da ima A moč tudi takrat, ko z oblikovanjem družbenih in političnih vrednot ter institucionalnih praks omeji področje političnih procesov le na tiste tematike, ki mu ustrezajo, in tako prepreči B, da bi določeno tematiko uvrstil na dnevni red javnopolitičnega procesa.

Ker v procesih oblikovanja javnih politik delujejo različni tipi igralcev, se med njimi vzpostavljajo različni odnosi in razmerja moči. Pri odnosu med MŠŠ in SVIZ, ki ga preučujem, so razmerja moči pomembna, saj SVIZ kot interesna skupina in nedržavni igralec v procesih oblikovanja politik potrebuje moč, brez katere ne more vplivati na izid javnopolitičnega procesa, moč interesnih skupin pa je odvisna od številnih dejavnikov (finančni viri, strokovno znanje, tehnike delovanja ...), s temi pa se podrobneje ukvarjam v enem od naslednjih poglavij.

¹ Fink Hafnerjeva (2001b, 55) pa navaja nekaj načinov, kako lahko to dosežejo, in sicer:

- z organiziranim nastopom v komunikaciji z državnimi igralci, ki ga lahko dosežejo z združevanjem v krovne organizacije;
- z informiranostjo, ki jo dosežejo s profesionalizacijo in notranjo delitvijo dela;
- s strokovnim analitičnim pristopom, ki ga dosežejo z argumentiranjem kritik, predlogov in zahtev;
- z rezultati analiz o tem, kakšni so učinki vpletanja oziroma nevpletanja države na izbranih družbenih področjih in kakšni so učinki obstoječih javnih politik;
- s pravočasno dejavnostjo v vseh pomembnih fazah javnopolitičnega odločanja.

3.4 INTERESNE SKUPINE – MED CIVILNO DRUŽBO IN DRŽAVO

Interesne skupine igrajo pomembno vlogo pri povezovanju države oziroma državnih institucij ter političnih odločevalcev in civilne družbe, vendar morajo za to biti izpolnjeni določeni pogoji. Predpogoj za vključenost civilne družbe v procese oblikovanja javnih politik je obstoj nedržavnih igralcev in interesnih skupin, prav tako pa morajo biti tudi sami politični odločevalci pripravljeni akterje civilne družbe vključiti v procese oblikovanja javnih politik in z njimi sodelovati (Johannsen in Pedersen 2005, 18). Pri tem pa se postavlja vprašanje, zakaj so odnosi med državo in civilno družbo pomembni oziroma zakaj je pomembno, kako dostopna in odprta je država do civilne družbe in njenih predstavnikov.

Odprta in »odzivna« država dovoljuje in spodbuja vstop interesnih skupin v procese oblikovanja odločitev, nastane pa lahko le v pogojih, kjer se razvita civilna družba srečuje z močno demokratično državo in njenimi institucijami² in v kateri normalno potekajo procesi kompetitivne demokracije in sodelovanje z interesnimi skupinami (Johannsen in Pedersen 2005, 3).

Koncept odprte in odzivne države, kot ga predstavljata Johannsen in Pedersenova (2005, 3–4), vključuje tri smeri razmišljanj:

- civilna družba je temelj vsake demokratične družbe, saj uravnatežuje državo in zagotavlja resurse ter izkušnje;
- civilna družba izboljšuje demokracijo in nadgrajuje kapacitete političnih institucij za reševanje političnih, družbenih in gospodarskih problemov;
- odprta in odzivna država, ki sodeluje s civilno družbo in jo vključuje v procese oblikovanja politik, s tem povečuje lastno legitimnost in legitimnost sprejetih odločitev.

Kljub nekaterim negativnim učinkom, ki jih lahko prinese odprtost države in vključenost civilne družbe v procese oblikovanja politik (veliko število partikularističnih

² Država je lahko odprta do civilne družbe in naklonjena vključevanju interesnih skupin v procese političnega odločanja, a če je civilna družba prešibka, v njih ne more sodelovati. Po drugi strani pa je civilna družba lahko dobro razvita, a so demokracija in demokratične vrednote v državi prešibke, da bi prišlo do sodelovanja.

interesov, ki otežujejo delo države oziroma političnih odločevalcev), pa je dobro sodelovanje med državo in civilno družbo, ki je podprto z vrednotami participativne demokracije, v glavnem sprejeto kot pozitivno (Johannsen in Pedersen 2005, 4).

Pri predstavljanju razmerja med interesnimi skupinami in sodobnimi državami imamo opraviti z dvema osnovnima klasičnima modeloma³, kompetitivnim pluralizmom in korporativnim pluralizmom oziroma korporativizmom (Bibič 1995, 10). V skladu s kompetitivnim pluralizmom je politični proces viden kot tekma interesnih skupin za uveljavljanje njihovih interesov, moč pa je razpršena skozi družbo in ni skoncentrirana v državi oziroma oblasti (Smith 1993, 3). Korporativizem na drugi strani pa interesne skupine vidi kot institucionalizirane udeležence procesov oblikovanja političnih odločitev, pri čemer državni organi niso le odprti za vplive in pritiske interesnih skupin, ampak jih vključujejo (na bolj ali manj formalen način) v pripravo političnih odločitev (Bibič 1995, 10).

Johannsen in Pedersenova (2005, 7) pa se odmakneta od tradicionalnih pojmovanj odnosov med državo in civilno družbo, in izpostavita dva nova vidika. Prvi poudarja pomen vrednot, ki vodijo politične odločevalce, iz tega pa izhaja tudi vprašanje, kakšne interesne skupine preferirajo politične elite in kakšne koristi vidijo v vključevanju interesnih skupin v procese oblikovanja javnih politik; drugi vidik pa izpostavlja značaj odnosov med državo in civilno družbo s poudarkom na pogostosti in institucionaliziranosti odnosov. Preliminarni podatki raziskave Demstar (v Johannsen in Pedersen 2005), kažejo na to, da obstajajo razlike med državami, kjer je odnos med državnimi igralci in interesnimi skupinami institucionaliziran, in tistimi, kjer prihaja le do ad hoc sodelovanja, dostop pa je pri tem odvisen predvsem od tematik javnih politik.

³ V sodobni politični znanosti so se pojavili tudi drugi modeli odnosov med interesnimi skupinami in državo (neokorporativizem, politična omrežja ...) vendar so ti odnosi različni od države do države in se spreminjajo skozi čas, zato jih je mogoče preučevati le konkretno empirično (Bibič, 1995).

3.5 OPREDELITEV INTERESNIH SKUPIN

»Temeljna značilnost demokratičnih političnih sistemov je (vsaj?!) formalna možnost, da v njih ljudje sodelujejo (participirajo) v procesih političnega odločanja (Žagar 1995, 52)«. Pri sodelovanju ljudi v teh procesih pa so pomembni njihovi interesi in ti obstajajo v vsaki družbi, z gledišča političnega sistema pa so bistveni tisti interesi, ki tako ali drugače vstopajo v politični sistem in skušajo vplivati nanj in na procese oblikovanja politik (Žagar 1995, 54). Različni interesi ljudi in prizadevanja za njihovo uresničitev so vzrok za politično aktivnost ljudi in tudi za njihovo sodelovanje in organiziranje, saj posameznik le stežka uveljavlja svoj specifični interes v procesu političnega odločanja (Žagar 1995, 55). Posamezniki s skupnimi ali sorodnimi interesi se torej združujejo, povezujejo in organizirajo, da bi skupaj lažje zagotovili uresničevanje svojih interesov v procesih oblikovanja politik.

Med različnimi načini organiziranja interesov najdemo različne vrste skupin, združenj, institucij in organizacij, med njimi tudi interesne skupine (včasih imenovane tudi skupine pritiska⁴), preden pa se posvetim definicijam pojma interesnih skupin, ga moram ločiti od pojma političnih strank in tudi od drugih prostovoljnih združenj posameznikov.

Bibič (1995, 7) meni, da je razmejitev med interesnimi skupinami in političnimi strankami na načelni ravni preprosta, saj se slednje potegujejo za oblast, prve pa si prizadevajo predvsem za vpliv na oblast (zato so včasih imenovane tudi »skupine vpliva«), a opozarja, da velikokrat prihaja tudi do prekrivanja »univerzuma« interesnih skupin in političnih strank, saj so nekatere politične stranke nastale na podlagi interesnih skupin, določene interesne skupine pa so tesno povezane s strankami. Kakorkoli pa so politične stranke in interesne skupine funkcionalno in strukturno povezane, sodobni razvoj zahteva njihovo funkcionalno diferenciacijo, v kateri imajo

⁴ Interesna skupina in skupina pritiska se pogosto uporabljata kot sinonima, čeprav obstaja določena razlika. Interesne skupine so tiste družbene skupine, ki za uveljavljanje svojih interesov skušajo vplivati na politični proces, medtem ko so skupine pritiska ožji pojem, in sicer so to tiste interesne skupine, ki za uveljavljanje svojih interesov uporabljajo pretno sankcije (to je navadno le ena izmed metod delovanja interesnih skupin) (Bibič 1995).

politične stranke svoje specifične funkcije, ki so predvsem v zvezi s selekcijo politične elite, medtem ko interesne skupine predstavljajo kanale interesnega posredovanja, prek katerih se uveljavljajo interesi družbe (Bibič 1995, 7).

Ippolito in Walker (1980, 271) sta k zgoraj navedeni osnovni razmejitvi interesnih skupin in političnih strank (slednje se potegujejo za oblast, prve pa na oblast želijo le vplivati) dodala še obseg oziroma število javnih politik, s katerimi se ukvarjajo, pri čemer stranke posvečajo pozornost in zavzemajo stališča na velikem številu področij javnih politik, medtem ko je število področij javnih politik, ki jim pozornost posvečajo interesne skupine, bistveno manjše.

Tretja ločnica med interesnimi skupinami in političnimi strankami pa je (ne)stalnost delovanja, pri čemer je za stranke značilno stalno, za interesne skupine pa nestalno delovanje, to pa pomeni, da interesne skupine ponavadi delujejo le takrat, ko se dogajanje na področjih javnih politik dotika njihovih interesov (Fink Hafner v Krašovec 2002, 105).

Tako kot smo ločili politične stranke in interesne skupine, moramo slednje ločiti tudi od drugih prostovoljnih združenj posameznikov. Ločnica, ki razmejuje interesne skupine od drugih prostovoljnih združenj posameznikov, je poskus vplivanja na procese oblikovanja politik, a ta lastnost interesnih skupin ni nujno tudi njihova edina ali prevladujoča aktivnost (Ippolito in Walker 1980, 272). Obstajajo mnoge skupine posameznikov, ki se prostovoljno združujejo na podlagi skupnih ali sorodnih interesov, a te interese uresničujejo v okviru združenja oziroma skupine, zato ne moremo govoriti o interesnih skupinah, vse dokler se neka skupina posameznikov za uresničitev svojih interesov ne obrne k političnim odločevalcem in nanje skuša vplivati (Ippolito in Walker 1980, 272).

Odgovor na vprašanje opredelitve pojma interesnih skupin je kompleksen, saj številni avtorji ponujajo različne definicije.

Bibič (v Brezovšek 1995, 19) zelo preprosto pravi, da je interesna skupina vsaka skupina, ki poskuša izvajati vpliv na vlado (oblast).

Osnovni smisel in motiv združevanja v interesne skupine je povezovanje, artikuliranje in usmerjanje dejavnosti skupine k uresničevanju različnih (družbenih, kulturnih, strokovnih in drugih) interesov in potreb posameznikov in kolektivov (Brezovšek 1995, 26). Interesne skupine so tiste skupine, ki se oblikujejo zaradi promocije in zaščite posebnih interesov v političnem sistemu, dejavnost interesnih skupin pa je primarno omejena na politiko, ker je ta še vedno prevladujoča avtoritativna sfera razdelitve družbenih vrednot in ker se posebni interesi s pomočjo politike skušajo predstaviti kot skupni in splošni (Brezovšek 1995, 25).

Fink Hafnerjeva (2001a, 20) je interesne skupine definirala kot » ... tista zasebna združenja, ki predstavljajo številne skupine in interese v komunikaciji z vlado, vendar se praviloma ne potegujejo za oblast. Oblast jih zanima samo kot avtoriteta, na katero naslavlja svoje zahteve oz. kamor usmerjajo svoje pritiske, kadar želijo, da se ohranijo ali uveljavljajo njihovi posamični ali posebni interesi v javnih politikah.« Na politične avtoritete se interesne skupine obračajo le takrat, ko so zainteresirane za konkreten proces odločanja, v katerega se vključijo, kadar želijo, da politični odločevalci določeno odločitev sprejmejo ali pa ne sprejmejo (Fink Hafner 2001a, 21).

Willson (v Brezovšek 1995, 21) je interesne skupine opredelil kot »organizacije, ki imajo določeno avtonomijo od vlade ali političnih strank ... in poskušajo vplivati na javne zadeve«. Interesne skupine torej na vlado poskušajo vplivati, a v nasprotju s političnimi strankami jih ne zanima prevzem oblasti, pač pa tako kot stranke služijo za povezavo med elito (političnimi odločevalci) in družbo oziroma tistimi, ki jih odločitve zadevajo (Brezovšek 1995, 21).

Ippolito in Walker (1980, 271) opredelita interesne skupine, kot »... organizirano skupino posameznikov, ki jih povezujejo skupni interesi in skrbi, in ki bodo skupaj skušali vplivati na politične institucije, da bi uresničili cilje, ki jih ne bi mogli uresničiti sami«.

Zanimiv problem, ki zadeva interesne skupine, je izpostavil Brezovšek (1995, 22), ko se sprašuje, če so interesne skupine zaželena ali nevarna sestavina političnega sistema, pri tem pa predstavi tri različne poglede na to dilemo:

- s tem problemom so se ukvarjali že očetje ustanovitelji ZDA, med njimi pa najbolj Madison (v Ippolito in Walker 1980), ki je bil prepričan, da so interesne skupine škodljive, toda hkrati neizogibne, saj bodo ljudje vedno zasledovali svoje interese, in s tem lahko škodovali drugim, kar mogoče ni v interesu države, a je pravica do svobodnega združevanja nad to nevarnostjo;
- drug pogled je pogled politične znanosti na interesne skupine, ki jih obravnavajo kot bistveno sestavino zdrave demokracije, saj so takšne skupine eden najpomembnejših elementov posredovanja med državo in posameznikom;
- tretji pogled pa je pogled javnosti, pri čemer se zdi, da je javnost v splošnem prepričana, da so interesne skupine postale premočne, in čeprav javnost sprejema legitimnost interesnih skupin, jih loči na tiste, ki jih podpira, in tiste, ki jih ne podpira.

Naloga interesnih skupin je (podobno kot tudi pri političnih strankah), da služijo za mobilizacijo in prenos latentnih in neartikuliranih zahtev v proces političnega odločanja, poleg tega pa interesne skupine »filtrirajo« zahteve družbe in s tem izolirajo politične elite od pretiravanja, skrajnih zahtev, kvantitete zahtev in od pritiskov javnega mnenja (Brezovšek 1995, 22).

Ne glede na raznolikost definicij, pa prevladuje mnenje, da so interesne skupine v večini držav obvezni igralci v procesih oblikovanja javnih politik in vedno vsaj delno (so)oblikujejo javne politike (Ippolito in Walker 1980, 208), Brezovšek (1995, 25) pa meni, da na interesne skupine lahko gledamo kot na dopolnilo k procesu odločanja. Interesne skupine so pomembne za stabilnost in utrjevanje demokracije v sodobnih družbah, saj večajo prostor za politično udeležbo, artikulirajo interese, ki bi sicer ostali skriti, razsvetljujejo javno mnenje o skupnih družbenih problemih, s svojim strokovnim potencialom pa krepijo podlago za politično odločanje, s tem pa tudi kvaliteto dela odločevalcev (Bibič 1995, 14). Pogoj za uspeh interesnih skupin, ki so po eni strani nosilci konfliktne politike, po drugi pa družbo integrirajo, je konzultativna

politična kultura, njihova legitimnost pa izvira iz njihovega samoomejevanja zaradi interesov drugih in skupnega interesa družbe (Bibič 1995, 14).

Bibič (1995, 3) meni, da so interesne skupine eden glavnih soustvarjalcev javnih politik v sodobnem političnem prostoru, saj sodobne družbe postajajo »družbe organizacij«, organizirani interesi pa so nujni za razumevanje in oblikovanje sodobnih političnih interesov, interesne skupine pa so danes tudi eden izmed najpomembnejših elementov demokratičnih političnih sistemov.

Bibič (1995): predstavi tudi temeljne razloge, ki so prispevali k povečanju pomena interesnih skupin kot sooblikovalcev javnih politik:

- sodobna družba je asociacijsko čedalje gostejša in zaradi kvantitativne rasti in kvalitativne diferenciacije interesnih združenj kompleksnejša;
- poseben poudarek je potrebno nameniti t.i. javnim interesnim skupinam (public interest groups), katerih vzpon so pospešila zlasti nova socialna gibanja;
- na povečani pomen asociacionizma so vplivale tudi novejšje razprave o civilni družbi, ki so poudarjale vlogo prostovoljnih združenj in avtonomnih medijev za demokratizacijo;
- v soroden sklop lahko uvrstimo tudi vzpon t. i. tretjega sektorja, neprofitnega sektorja in nevladnih organizacij;
- nov pomen interesnih skupin je mogoče pripisati tudi internacionalizaciji sodobne politike, pomembno vlogo pridobivajo interesne skupine na transnacionalni ravni, posebej na ravni EU;
- nov vzgon pri 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.

3.6 VRSTE INTERESNIH SKUPIN

Interesne skupine lahko ločimo in klasificiramo glede na številne kriterije – organiziranost, naravo odnosa do vlade, obseg interesov, ki jih zastopajo, članstvo in druge, najpomembnejša in najpogostejša delitev pa je glede na širino interesov. V nadaljevanju bom predstavil različne tipologije interesnih skupin, za moje diplomsko delo pa je najpomembnejši kriterij klasifikacije interesnih skupin narava odnosa do vlade oziroma dostop interesnih skupin do procesov oblikovanja javnih politik.

Nekateri avtorji (Grant 1989; Bibič 1995; Brezovšek 1995) delijo interesne skupine na javne in posebne: pri javnih interesnih skupinah gre za tiste skupine, ki se zavzemajo za kolektivno dobro in skupne vrednote ter interese družbe, katerih uresničitve in učinki ne bodo omejeni na člane skupine oziroma organizacije; o posebnih interesnih skupinah pa govorimo, ko gre za specifične interese dela družbe, ki jih skupina želi uveljaviti, ob tem pa avtorji opozarjajo, da nobena posebna interesna skupina ne želi, da jo javno mnenje zaznava kot sebično in posebno skupino, ki s svojim delovanjem lahko škodi interesom drugih.

Almond in Powell (1992) delita interesne skupine po stopnji organiziranosti in ločita: izjemne ali trenutne interesne skupine, za katere je značilna spontana vzpostavitev in nizka stopnja organiziranosti; neasociacijske interesne skupine, ki so podobne izjemnim, a se od njih razlikujejo po tem, da so oblikovane na podlagi skupnih interesov, etnične skupine, regije ali celo sorodnikov; institucionalne interesne skupine, ki imajo visoko stopnjo organiziranosti, kar je velikokrat tudi glavni vir njihove moči; asociacijske interesne skupine, za katere je ravno tako značilna visoka stopnja organiziranosti, predstavljajo pa interese posebnih skupin, ponavadi ekonomskih ali poklicnih.

Uspeh interesnih skupin pri uveljavljanju svojih interesov v procesih oblikovanja javnih politik je odvisen od kanala ali dostopa do teh procesov in političnih odločevalcev, vendar pa jim ta dostop še ne zagotavlja (velike) moči v njih (Ippolito in Walker 1980).

Dostop do političnih odločevalcev (predvsem vlade in uprave) je Grant (1989) uporabil za kriterij, po katerem je interesne skupine razdelil na notranje in zunanje glede na sprejemljivost interesnih skupin s strani vlade in izbrane strategije delovanja.

Notranje interesne skupine so tiste, ki jih vlada sprejema kot legitimne in/ali relevantne predstavnice določenih interesov, in se z njimi redno posvetujejo, zunanje interesne skupine pa do vlade nimajo dostopa ali pa si same ne želijo rednih posvetovanj z vlado (Grant 1989).

Notranje Grant (1989) najprej deli na ujete interesne skupine, ki si ne morejo privoščiti, da ne bi imele dostopa do vlade, saj so odvisne od povezav z vlado in njene (finančne) pomoči; preostali vrsti pa sta visoko in nizko profilirane notranje skupine, ki sta definirani na podlagi uporabe množičnih medijev za krepitev odnosov z vlado, pri čemer visoko profilirane interesne skupine pogosto uporabljajo množične medije, nizko profilirane pa množičnih medijev za krepitev odnosov z vlado ne uporabljajo.

Zunanje skupine pa je Grant (1989) razdelil na možne notranje interesne skupine, ki želijo postati notranje, a jih vlada (še) ne sprejema; navadne zunanje, ki tudi želijo postati notranje, a jim primanjkuje znanja in izkušenj, zaradi česar za vlado niso sprejemljive; ideološke zunanje interesne skupine, ki ne želijo postati notranje in v procesih oblikovanja javnih politik ne uporabljajo uveljavljenih sredstev in poti za uresničevanje svojih interesov.

Po mnenju Smitha (1993) je vprašanje odnosov med interesnimi skupinami in vlado najpomembnejša točka preučevanja procesov oblikovanja javnih politik, »vprašanje dostopa pa je sočasno tudi vprašanje odnosov med interesnimi skupinami in vlado (Krašovec 2002, 109)«.

3.7 VIRI IN DEJAVNIKI MOČI INTERESNIH SKUPIN

Omenil sem že, kako pomemben je dostop interesnih skupin do procesov oblikovanja javnih politik, brez katerega interesne skupine ne morejo vplivati na te procese. Če dostop ni avtomatično predpostavljen, to pomeni, da interesna skupina načeloma nima formalno določenih funkcij in pristojnosti v procesih oblikovanja javnih politik, izjeme so določeni (neo)korporativni dogovori v določenih državah, a tudi tam se pojavljajo zahteve in kriteriji, ki jih interesne skupine morajo izpolnjevati, če želijo ohraniti dostop do procesov oblikovanja javnih politik (Krašovec 2002, 116). Če torej interesna skupina nima formalno določenih pristojnosti v procesih oblikovanja javnih politik, se mora za dostop izboriti, pri tem pa za svoje lastno delovanje in sodelovanje v procesih oblikovanja javnih politik mora posedovati potrebne vire in obvladovati določene dejavnike moči.

Strokovno znanje je eden največkrat izpostavljenih dejavnikov moči, ki ga interesne skupine lahko obvladujejo, nadzorujejo in/ali monopolizirajo. Politični odločevalci ob pomanjkanju določenega znanja lahko vzpostavijo stik z interesnimi skupinami, da si manjkajoče znanje pridobijo, s tem pa povečujejo dostop interesnih skupin do procesov oblikovanja javnih politik. Pri tem je zakonodajna veja oblasti bolj odprta kot izvršilna, a predstavniki interesnih skupin kljub temu sodelujejo v delovnih telesih in strokovnih svetih izvršilnih organov, igralci izvršilne veje oblasti pa organizirajo tudi razne posvete, seminarje in konference, kjer pridobivajo znanje (Krašovec 2002, 199–200).

Za interesne skupine je značilno ciklično delovanje, kar pomeni, da (so)delujejo v procesih oblikovanja javnih politik le takrat, ko se obravnavane tematike dotikajo njihovega področja, vendar to je lahko tudi prednost, saj se izbrani tematiki lahko posvečajo podrobneje kot državni igralci, ki si ne morejo privoščiti, da bi se istočasno ukvarjali le z eno tematiko (Baumgartner in drugi 2007).

Interesne skupine razpolagajo z različnim obsegom finančnih sredstev in nekateri avtorji menijo, da so finančna sredstva (še posebno tista, ki so neodvisna od države)

poglaviten vir moči interesnih skupin (Mandič 1998, 906–907; Fink Hafner 2001b, 57).

Po drugi strani pa nekateri avtorji (Grant 1989; Smith 1993) menijo, da so finančna sredstva sicer nujna, a še zdaleč niso zagotovilo, da si bo neka skupina pridobila veliko moč v procesih oblikovanja javnih politik. Po eni strani je očitno in logično, da so bogatejše interesne skupine v prednosti in da lažje uveljavljajo svoje interese, a razmerje med finančnimi viri in političnimi izidi ni tako preprosto, saj vlogo igrajo tudi drugi viri, kot so število ljudi, ki jih interesna skupina zastopa, stopnja podpore, ki jo skupina uživa v javnosti, podpora drugih interesnih skupin in nenazadnje tudi podpora političnih odločevalcev idejam interesne skupine (Baumgartner in drugi 2007).

Pomemben dejavnik moči interesnih skupin so tudi odnosi in komunikacija z drugimi igralci v javnopolitičnem procesu ter tudi z javnostjo in množičnimi mediji. Ravno tako so pomembni odnosi z upravo, preko katere interesne skupine velikokrat vstopajo v procese oblikovanja politik, si izmenjujejo informacije ter skušajo pridobiti vpliv nad političnimi odločevalci (Peters 1995).

Mandičeva (1998, 906–908) kot vir moči interesnih skupin omenja tudi številčnost članstva in strukturo članstva in pri tem meni, da številčnost članstva vpliva na notranjo delitev dela, s strukturo članstva pa opozarja na to, da so lahko člani skupine tako posamezniki kot organizacije, kar lahko vpliva na stopnjo formaliziranosti in preostale vire, ki so pri organizacijah večji kot pri posameznikih.

Viri moči so odvisni tudi od vključenosti interesnih skupin v neko krovno organizacijo doma ali v tujini, saj ji te omogočajo upravljavsko, pravno, finančno in strokovno podporo (Mandič 1998, 906–908).

Fink Hafnerjeva (2001b, 57) omenja, da se viri pri interesnih skupinah lahko povečajo, če skupina sodeluje s sorodnimi organizacijami, tako doma kot v tujini, v Sloveniji pa so najmočnejše prav ekonomske skupine, ki pridobivajo največ raznolike podpore in politično okrepitev prek sorodnih interesnih skupin iz Evropske unije.

Kot ugotavlja Fink Hafnerjeva (1997, 125) so v Sloveniji najmočnejše ekonomske skupine, sledijo pa jim interesne skupine s področja zdravstva, kmetijstva, izobrazbe, kulture, športa, zaposlovanja in sociale, obrambe ter notranjih zadev, torej gre za

skupine z daljšo organizacijsko tradicijo, ki izhajajo še iz prejšnjega sistema, in imajo vsaj temeljno raven profesionalizacije in nekaj kontinuiranega finančnega zaledja.

Smith (1993) pa poleg omenjenih navaja še nekatere faktorje, ki vplivajo na odnos med interesnimi skupinami in vlado (upravo), in pri tem omenja ideologijo, ki lahko vpliva na to, kako določeni sektorji vlade (uprave) gledajo na interesne skupine, in če se ideološki pogled na neko javno politiko pri enih in drugih ne sklada, se lahko zgodi, da interesna skupina ne bo dobila dostopa do javnopolitičnega procesa; kot pomemben faktor pa navede tudi organizacijo političnega odločanja, pri čemer imajo posamezni deli vlade (uprave) svoja pravila delovanja, ki se jim morajo interesne skupine prilagajati in podrežati, če želijo sodelovati v procesu oblikovanja javnih politik. Na odnos med interesnimi skupinami in vlado torej poleg finančnih in kadrovskih virov (ki sami po sebi ne zagotavljajo velike moči) vplivajo tudi zgodovinske okoliščine, ideologija in organizacija procesov oblikovanja javnih politik (Smith 1993).

Moč v procesih oblikovanja politik je na nek način rezultat odvisnosti, in če država želi spreminjati oziroma posegati v določeno področje javnih politik, je zanjo bolje, če ima podporo interesnih skupin, te pa na oblikovanje javnih politik lahko vplivajo le, če jih država prepozna kot akterje, ki lahko pripomorejo h kvalitetnejšemu oblikovanju politik (Kavnagh 2006).

Očitno je, da so razpoložljivi viri (finance, kadri, znanje ...) interesnih skupin pomembni za aktivno poseganje interesnih skupin v politično odločanje, a v kolikšni meri bo interesna skupina pri v konkretnem primeru oziroma tematiki te vire mobilizirala, je spet odvisno od različnih dejavnikov oziroma »količina virov, ki jih bo interesna skupina vložila v »bitko«, je odvisna od same »bitke« (Baumgartner in drugi 2007, 30)«. Interesne skupine bodo torej najprej preverile, kakšne možnosti imajo za uspeh in kako dobro je pripravljena nasprotna stran ter koliko in kakšne vire ima na razpolago, šele potem se bodo odločile, koliko lastnih virov želijo vložiti in porabiti v konkretnem javnopolitičnem procesu (Baumgartner in drugi 2007, 30).

Vpliv interesnih skupin na politično odločanje je odvisen tudi od politične kulture, ki bi jo lahko definirali kot sklop vrednot, prevladujočih v političnem sistemu (Meissner

1999, 7). Politična kultura je pomembna iz dveh razlogov; prvi je ta, da določa, ali so interesne skupine videne kot legitimni ali nelegitimni igralci in ali je njihovo (so)delovanje v procesih oblikovanja javnih politik dovoljeno, zaželeno in spodbujano; drugi razlog pa je, da politična kultura vpliva na odločitve ljudi, da ustanovljajo, se vključujejo in aktivno sodelujejo v interesnih skupinah (Heywood 1997, 260).

Tudi če ima neka interesna skupina veliko razpoložljivih virov, in dobro obvladuje dejavnike moči, se lahko zgodi, da je izid javnopolitičnega procesa kljub temu odvisen predvsem od delovanja državnih igralcev, ki so praviloma močnejši od nedržavnih in imajo tudi možnost (ne vedno), da ignorirajo zahteve interesnih skupin (Smith 1993).

3.8 TARČE IN TEHNIKE VPLIVANJA INTERESNIH SKUPIN

3.8.1 TARČE VPLIVANJA INTERESNIH SKUPIN

Ugotovili smo že, da interesne skupine svoje interese lahko uresničujejo le tako, da skušajo vplivati na odločevalce (torej na državne igralce v procesih oblikovanja javnih politik), da pa bi to dosegle, najprej potrebujejo dostop do teh procesov, z obvladovanjem dejavnikov moči pa si skušajo pridobiti tudi vpliv na politične odločevalce. Vendar država v procesih oblikovanja javnih politik ne nastopa kot enoten oziroma isti igralec, pač pa so državni igralci mnogoteri (npr. parlament, vlada ...), odvisno od faze javnopolitičnega procesa in konkretnega področja javnih politik, zato se morajo interesne skupine odločiti, na katere izbrane igralce (tarče) bodo usmerile svoje delovanje in nanje skušale vplivati (Krašovec 2002, 111).

Najpogostejša kriterija, po katerih se interesne skupine ravnaajo pri izbiri tarče, sta moč ter formalno določene funkcije in pristojnosti posamezne javnopolitične podarene v procesih oblikovanja javnih politik (Etzioni Halevy; Ippolito in Walker; Richardson v Krašovec 2002, 111). Grant (1989) ob tem meni, da je za interesne skupine najbolje, če vplivajo na igralce, ki javne politike oblikujejo, kot pa da skušajo vplivati na tiste, ki javne politike izvajajo.

Če torej izhajamo iz zgoraj navedenega, lahko zaključimo, da so glavne tarče interesnih skupin vlada, parlament in uprava, ki imajo tako moč kot tudi formalno določene funkcije in pristojnosti, vendar pri izbiri tarč interesnih skupin igra vlogo tudi vrsta političnega sistema (parlamentarni, predsedniški sistem ...), saj imajo v različnih sistemih politični odločevalci različne formalno določene funkcije in pristojnosti.⁵

Interesne skupine pa pri izbiri tarč upoštevajo še en kriterij, in sicer dostopnost igralcev, na katere skušajo vplivati, ampak igralci, ki imajo moč in pristojnosti v procesih oblikovanja javnih politik, niso nujno tudi najbolj dostopni (Ippolito in Walker 1980).

Richardson (1993) meni, da interesne skupine skušajo sočasno vplivati na več igralcev, ki sodelujejo v procesih oblikovanja javnih politik, saj imajo tako večje možnosti za uspeh, Krašovčeva (2002, 112) pa dodaja, da interesne skupine ne izberejo vedno iste glavne tarče, ampak svojo izbiro prilagodijo konkretnim okoliščinam (vrsta javne politike, tradicija oblikovanja konkretnih javnih politik, (ne)naklonjenost delovanju konkretnih interesnih skupin).

Delovanje interesnih skupin pa ni usmerjeno le na politične odločevalce, ampak vedno bolj tudi na javne medije ter na mednarodne in regionalne vladne in nevladne organizacije (Bibič 1995, 9).

3.8.2 TEHNIKE VPLIVANJA INTERESNIH SKUPIN

Pri uveljavljanju svojih interesov interesne skupine uporabljajo različne metode in tehnike, s katerimi skušajo vplivati na izbrane tarče. Ippolito in Walker (1980) kot glavno razdelitev tehnik vplivanja interesnih skupin navajata delitev na neposredne in posredne: neposredne tehnike vplivanja so tiste, pri katerih skušajo interesne

⁵ Presthus (v Krašovec 2002) meni, da je v parlamentarnem političnem sistemu glavna tarča vlada (in uprava), interesne skupine pa skušajo vplivati na eno ali dve ministrstvi, ki sta zadolženi za področje javnih politik, ki je povezano s njihovimi interesi.

skupine na politične odločevalce vplivati s pomočjo neposrednih medsebojnih stikov, tem tehnikam pa namenljajo tudi velik del svojih resursov; posredne tehnike vplivanja na izbrane tarče pa se nanašajo predvsem na oblikovanje javnega mnenja, pri čemer imajo veliko vlogo množični mediji, ter na aktivnosti v volilnih kampanjah.⁶ Javno mnenje je zelo pomemben dejavnik posrednih tehnik vplivanja interesnih skupin, ki ga skušajo (so)oblikovati, tako da bi bilo naklonjeno njihovim interesom, saj si s podporo javnega mnenja pridobijo večje možnosti za uveljavljanje svojih interesov, kajti politični odločevalci bodo prej naklonjeni tistim interesom, ki jih podpira tudi javno mnenje (Ippolito in Walker 1980).

Sadie (v Meissner 1999) meni, da so neposredni stiki s političnimi odločevalci, kot so sodelovanje na sestankih in sejah delovnih teles zakonodajnih in izvršilnih organov oblasti, najbolj učinkovite tehnike, medtem ko so neosebne oblike komunikacije (pisma, peticije, javne kampanje ...) manj učinkovite.

Interesne skupine pa le redko uporabljajo le eno tehniko oziroma strategijo in skušajo na procese oblikovanja javnih politik in javnopolitične igralce v teh procesih vplivati skozi različne kanale hkrati, pri tem pa kombinirajo posredne in neposredne tehnike vplivanja (Sadie v Meissner 1999).

⁶ Krašovčeva (2002) kot posredne tehnike vplivanja omenja tudi organiziranje posvetov, konferenc in okroglih miz, na katerih sodelujejo tudi novinarji, ter javno objavljanje pisem, naslovljenih na politične odločevalce.

4 MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT TER SINDIKAT SVIZ

4.1 MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT

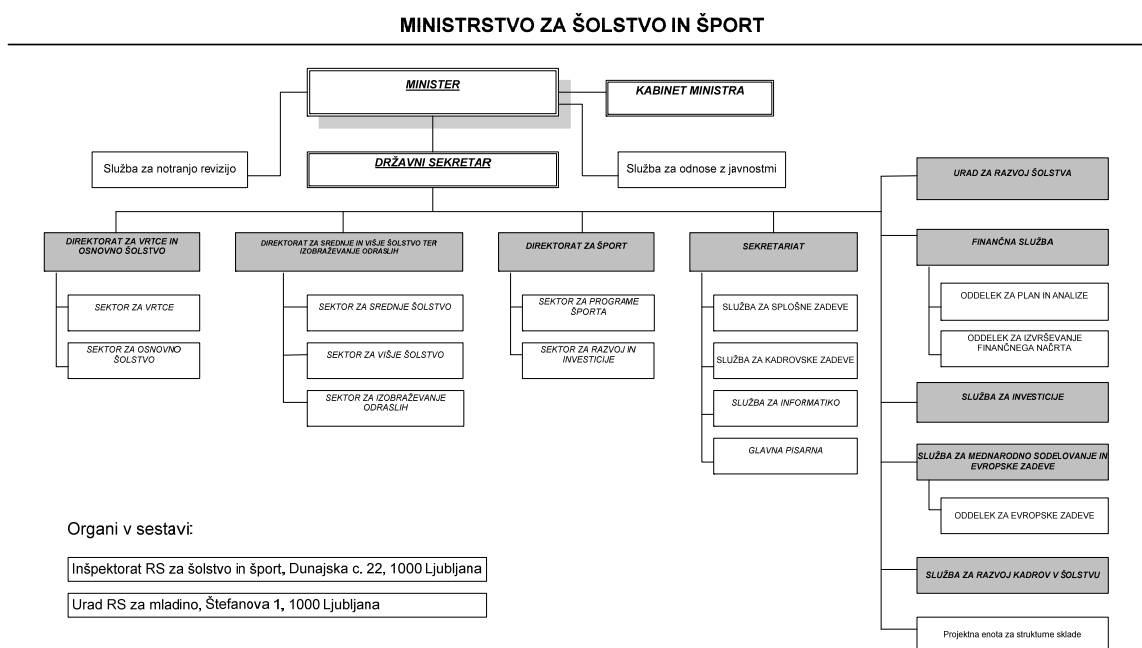
Ministrstvo⁷ za šolstvo in šport opravlja naloge na področjih vzgoje, osnovnega, srednjega in višjega šolstva, izobraževanja odraslih ter športa, nastalo pa je konec leta 2004 po razdružitvi dotedanjega Ministrstva za šolstvo, znanost in šport na Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (Ministrstvo za šolstvo in šport 2005b).

Za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, inšpekcijskega in drugega nadzora ter nalog na področju javnih služb so ustanovljeni organi v sestavi (Ministrstvo za šolstvo in šport 2005a):

- Urad Republike Slovenije za mladino in
- Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport.

⁷ Ministrstvo je najvišji organ za določeno področje državne uprave, ustanovi pa se z zakonom za posamezno področje ali za več med seboj povezanih področjih (Virant 1998, 96). Vrh državne uprave torej tvorijo ministrstva. Minister, ki je predstojnik ministrstva, v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, strokovno delo na širših zaokroženih področjih v okviru ministrstva pa vodijo državni sekretarji, ki jih imenuje vlada na predlog ministra (Senčur 2002, 15). Funkcija ministra je »koncipirana kot funkcija političnega šefa ministrstva kot resorno organiziranega upravnega organa« (Rakočević 1994, 114).

Slika 4.1: Organigram MŠŠ



Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport (2005c).

Kot pogloblitve cilje MŠŠ v trenutnem mandatu (2004–2008) so si na ministrstvu zadali (Ministrstvo za šolstvo in šport 2005a):

- večjo kakovost in racionalizacijo predšolske vzgoje,
- spremembe vloge in pomena nacionalnih preizkusov znanja,
- zmanjšanje odvečnega administrativnega dela učiteljev v šolah in vrtcih,
- uvajanje učinkovitejšega sistema financiranja in upravljanja šolstva,
- prenovo nižjega, srednjega poklicnega in strokovnega izobraževanja v luči Brugge-Kopenhagenskega procesa,
- prenovo višjega strokovnega izobraževanja,
- poenostavitev postopkov in večjo preglednost pri delovanju države na področju športa.

4.2 SINDIKAT SVIZ

Sindikat⁸ vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije oz. krajše SVIZ je v svojem statutu opredeljen kot »samostojna, demokratična in nestrankska interesna organizacija, v katero se zaposleni v vzgoji, izobraževanju, znanosti in kulturi vključujejo prostovoljno, da bi organizirano uresničevali svoje interese, uveljavljali in varovali svoj ekonomski in socialni položaj, pravice zaposlenih in članov sindikata ter izražali stališča in se samostojno opredeljevali do družbenega dogajanja v naši državi in v svetu« (Sindikat SVIZ 2006).

Član sindikata lahko postane vsak, ki je v delovnem razmerju na področjih predšolske vzgoje, osnovnošolskega izobraževanja, glasbenega izobraževanja, srednješolskega splošnega, strokovnega in poklicnega izobraževanja, dijaških domov, višjega strokovnega izobraževanja, vzgoje, izobraževanja, usposabljanja in socialnega varstva oseb s posebnimi potrebami, visokošolskega izobraževanja in študentskih domov, ljudskih univerz in organizacij za izobraževanje odraslih in mladine, znanstvene in raziskovalne dejavnosti, knjižnic, arhivov, muzejev, galerij, varstva kulturne dediščine, poudarjalne in ustvarjalne umetnosti (Sindikat SVIZ 2006).

Zaposleni na teh področjih se v sindikat vključujejo: »da bi na organiziran način izražali in uresničevali svoje interese, da bi varovali svoj ekonomski in socialni položaj, da bi zaščitili pravice zaposlenih, da bi uveljavili vlogo in pomen

⁸ Beseda sindikat se pojavlja že v grškem in latinskem jeziku (gr. *syndikos*, lat. *syndicus*), pomeni pa pravnega ali trgovskega odposlanca, v francoščini (fr. *syndicat*) pa prvič dobi pomen strokovne zveze ali zadruga (Sruk 1995). Obstaja veliko definicij pojma sindikat, eno ponudi Daübler (v Novak in drugi 1992, 25), ki meni, da je sindikat trajno, svobodno oblikovano, demokratično urejeno in neodvisno združenje, ki je v namen varovanja zadanih ciljev, predvsem varovanja gospodarskih in delovnih pogojev, pripravljeno uporabljati tudi sredstva delovne borbe. Predmet pogajanj med sindikati kot zastopniki delavcev in delodajalci so največkrat delovne razmere, plačilo za delo, varstvo pri delu, dopust ipd. Od teh osnovnih in prvotnih prizadevanj za izboljšanje delovnih razmer in plač pa so sindikati razširili svojo dejavnosti tudi na področje politike in političnega vpliva, predvsem pri gospodarskih, socialnih in zdravstvenih vprašanjih.

izobraževanja, znanosti ter kulture kot temeljnih stebrov uspešne prihodnosti naše države, da bi vplivali na oblikovanje politike v izobraževanju, znanosti in kulturi« (Sindikat SVIZ 2006).

4.2.1 STRUKTURA IN ORGANIZIRANOST

SVIZ je bil ustanovljen leta 1990⁹ in je reprezentativen sindikat na področju vzgoje in izobraževanja, znanosti in kulture, vanj pa je včlanjenih približno 39.000 članov in članic. Glavni tajnik sindikata v tekočem mandatu je g. Branimir Štrukelj.

SVIZ podpisuje in nadzira izvajanje (Sindikat SVIZ 2008c):

- splošne kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti,
- kolektivne pogodbe za področje vzgoje in izobraževanja,
- kolektivne pogodbe za raziskovalno dejavnost,
- kolektivne pogodbe za kulturne dejavnosti.

SVIZ je tudi član koordinacije negospodarskih sindikatov, od leta 1993 je ustanovni član Izobraževalne internacionale (EI), sodeluje z Evropskim sindikalnim odborom za izobraževanje (ETUCE), z ILO in Unescom (Sindikat SVIZ 2008c). SVIZ ni član nobene od štirih krovnih sindikalnih central, ki so bile ustanovljene v začetku 90-ih let 20. stoletja.

⁹ V začetku 90-ih let 20. stoletja so se v Sloveniji izoblikovale štiri krovne sindikalne centrale (Enciklopedija Slovenije 1997, 82):

- Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS)
- Konfederacija novih sindikatov Slovenije – Neodvisnost (KNSS)
- Konfederacija sindikatov Slovenije '90 (K – 90)
- Konfederacija sindikatov PERGAM.

SVIZ je nastal kot samostojen sindikat zaposlenih v vzgoji in izobraževanju, in je ob nastanku že imel več kot 30.000 članov (Enciklopedija Slovenije 1997, 82).

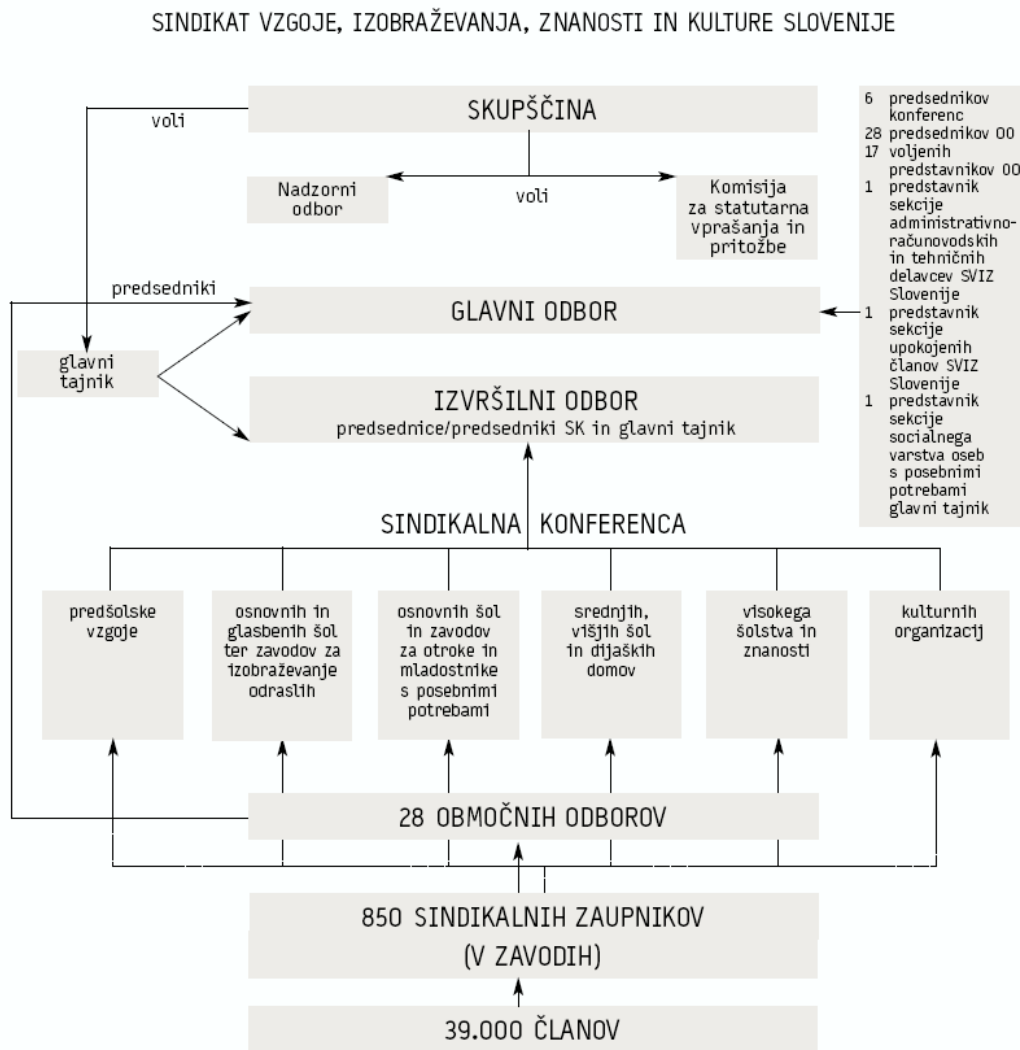
Od leta 2006 je SVIZ član Konfederacije sindikatov javnega sektorja (KSJS)¹⁰, v sklopu katere je vključen tudi v Ekonomsko-socialni svet (ESS), v katerem sodelujejo predstavniki vlade, delodajalcev in delojemalcev, trenutni predstavnik KSJS v njem pa je glavni tajnik SVIZ, g. Branimir Štrukelj (KSJS 2007).

Sindikata SVIZ je organiziran na ravni zavoda, območja, pokrajine in države. Sestavljen je iz 6 sindikalnih konferenc, 28 območnih odborov in treh sekcij v 960 sindikalnih zavodih. Organi SVIZ so (Sindikata SVIZ 2006):

- kongres,
- glavni odbor,
- predsednik glavnega odbora,
- komisija za statutarna vprašanja in pritožbe,
- nadzorni odbori na vseh ravneh organiziranosti,
- izvršilni odbor,
- glavni tajnik,
- zbor sindikalne konference,
- predsedstvo sindikalne konference,
- zbor pokrajinskega odbora.
- predsednik pokrajinskega odbora,
- zbor območnega odbora,
- predsednik območnega odbora,
- zbor sindikata zavoda,
- sindikalni zaupnik.

¹⁰ Konfederacija sindikatov javnega sektorja (KSJS) je bila ustanovljena 9. marca 2006, vanjo pa so poleg SVIZ vključeni še Sindikat delavcev zdravstva in socialnega varstva Slovenije, Sindikat delavcev v zdravstveni negi Slovenije, Policijski sindikat Slovenije, Neodvisni sindikat delavcev ljubljanske univerze in Sindikat delavcev v pravosodju Slovenije, skupaj pa štejejo 73.047 članov (KSJS 2007).

Slika 4.2: Organigram SVIZ



Vir: Sindikat SVIZ (2008a).

Najvišji organ sindikata je kongres, ki se sestane najmanj enkrat vsaka štiri leta in sprejema, spreminja in dopolnjuje statut, načela in cilje ter programske usmeritve sindikata, sprejema sklepe o sestavi glavnega odbora, odloča o razrešitvi članov glavnega odbora, voli in razrešuje glavnega tajnika in člane nadzornega odbora, ter odloča o prenehanju, združevanju ali razdruževanju sindikata (Sindikat SVIZ 2006).

Med dvema kongresoma funkcija najvišjega organa sindikata pripada glavnemu odboru (GO SVIZ), čigar delo bo tudi predmet mojega raziskovanja. Njegovi člani so predsedniki sindikalnih konferenc, predsedniki območnih odborov, predsedniki sekcij in glavni tajnik. Glavni odbor sklicuje njegov predsednik po potrebi oz. najmanj

dvakrat na leto, skliče pa ga lahko tudi na zahtevo četrte vse članov glavnega odbora, glavnega tajnika ali nadzornega odbora (Sindikat SVIZ 2006). Glavni odbor samostojno sprejema stališča, ugotovitve, zahteve in odločitve, imenuje in razrešuje pogajalske skupine za sklepanje kolektivnih pogodb in jim določi ustrezna izhodišča za pogajanja, odloča o podpisu kolektivnih pogodb in socialnih sporazumov, odloča o povezavi v konfederacijo in sprejema splošne akte o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja za zaposlene na vseh ravneh organiziranosti v sindikatu (Sindikat SVIZ 2006).

Pravni zastopnik sindikata je glavni tajnik, ki tudi zastopa sindikat v javnosti in v odnosih z drugimi sindikati in institucijami (Sindikat SVIZ 2006).

4.2.2 FINANCIRANJE

Sindikat SVIZ svojo dejavnost financira po načelu lastnega financiranja s članarino in drugimi sredstvi (investicije v nepremičnine in vrednostne papirje). Sredstva iz naslova članarine so skupna in se porabljajo na ravni zavoda, območnih odborov in glavnega odbora. Višino članarine določi kongres. Od 1. 9. 2003 dalje znaša mesečna članarina zaposlenega člana SVIZ Slovenije 0,6 odstotka njegove bruto plače, članarina posameznega zaposlenega člana pa se razdeli tako, da 42 odstotkov članarine pripada sindikatu zavoda, 58 odstotkov članarine pa se nakaže na račun glavnega odbora SVIZ Slovenije (Sindikat SVIZ 2008b).

4.2.3 PROGRAMSKE USMERITVE ZA OBDOBJE 2006–2010

Programske usmeritve SVIZ so sprejete za obdobje štirih let, kolikor traja tudi mandat organov in funkcionarjev sindikata.

Prvi sklop usmeritev SVIZ v obdobju 2006–2010 je usmerjen v zavarovanje ključnih elementov socialne države, pri čemer v SVIZ nasprotujejo povečevanju prožnosti trga delovne sile in opozarjajo na uvedbo zasebnega šolstva ter nasprotujejo spremembam v sistemu zdravstva (Sindikat SVIZ 2006b).

Naslednji sklop programskih usmeritev se osredotoča na varovanje plač, plačnih razmerjih in delovnih mest. V SVIZ si želijo dokončati pogajanja o novem plačnem sistemu, v nadaljevanju pa bodo budno spremljali gibanje plač v vzgoji, izobraževanju, znanosti in kulturi ter reagirali na vsako relativno zmanjšanje, zavzemali pa se bodo tudi za odpravo zaostajanja plač v javnem sektorju za plačami v gospodarstvu (Sindikat SVIZ 2006b).

Tretji sklop usmeritev govori o delovanju SVIZ v okviru Konfederacije sindikatov javnega sektorja (v nadaljevanju KSJS)¹¹, prvi cilj pa je vključitev KSJS v Ekonomsko-socialni svet ter v mednarodne sindikalne organizacije (Sindikat SVIZ 2006b).

Četrta točka programskih usmeritev za obdobje 2006–2010 govori o načrtih SVIZ za vključitev v izvajanje in uresničevanje bolonjskega procesa v Sloveniji. V sindikatu so prepričani, da imajo kot socialni partner do tega pravico in tudi dolžnost (Sindikat SVIZ 2006b).

Zadnji sklop programskih usmeritev govori o potrebah po organizacijskem in kadrovskem dopolnjevanju delovanja SVIZ. Nujno bo predvsem izboljšati pretok informacij in krepitev komunikacije znotraj sindikata oz. med različnimi organizacijskimi nivoji sindikata, SVIZ pa si ravno tako želi okrepiti sodelovanje s strokovnjaki na področju izobraževanja, raziskovalne dejavnosti in kulture (Sindikat SVIZ 2006b).

¹¹ Ta cilj je bil medtem že dosežen z ustanovitvijo KSJS 9. marca 2006.

5 ODNOS MED MŠŠ IN SVIZ

Analiza odnosa med MŠŠ in SVIZ, ki je jedro empiričnega dela diplomske naloge, zajema več poglavij. Na začetku bom predstavil pregled obstoječih formalnih in normativnih določil in podlag za sodelovanje MŠŠ in SVIZ ter (so)delovanje slednjega v procesih oblikovanja javnih politik na področju šolstva oziroma vzgoje in izobraževanja, v nadaljevanju pa se bom v skladu s teoretičnimi izhodišči diplomskega dela posvetil odnosu med MŠŠ in SVIZ v luči posedovanaja virov, dejavnikov moči ter metod in tehnik delovanja in vplivanja SVIZ kot interesne skupine na izbrano tarčo, ob predpostavki, da je primarna tarča v večini primerov MŠŠ. Tako želim preveriti kvantitativen obseg (ne)sodelovanja med SVIZ- in MŠŠ ter tudi kvalitativne značilnosti tega odnosa. Kot sem omenil že v metodološkem delu, se bom pri analizi izbranega odnosa časovno omejil na obdobje od leta 2004 do sredine leta 2008.

5.1 FORMALNA PODLAGA ZA (SO)DELOVANJE SVIZ V PROCESIH OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIK

Kot sem tudi predvideval, so formalna določila, ki bi urejala sodelovanje MŠŠ in SVIZ v smislu obvezovanja državnega igralca na redno in sistemsko sodelovanje zelo skopa. Določene formalne podlage za sodelovanje kljub temu obstajajo, srečamo pa jih v Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI)¹² ter Socialnem sporazumu za obdobje 2007–2009¹³, kot obliko formalne podlage pa bi lahko navedel tudi (so)delovanje SVIZ v Ekonomsko-socialnem svetu (v sklopu KSJS).

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (24. čl.) govori o ustanovitvi strokovnih svetov vlade na področju vzgoje in izobraževanja in navaja tri

¹² Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), Ur. l. RS 12/1996.

¹³ Socialni sporazum za obdobje 2007–2009 je bil podpisan 26. julija 2007, vsebuje 19 poglavij, najpomembnejše pa je po mnenju socialnih partnerjev področje plač.

strokovne svete: za splošno izobraževanje, za izobraževanje odraslih ter za poklicno in strokovno izobraževanje. Reprezentativni sindikati (torej tudi SVIZ) imajo predlagalno funkcijo za člane svetov z izjemo sveta za splošno izobraževanje, predlagajo namreč štiri člane v strokovni svet za poklicno in strokovno izobraževanje ter tri člane v svet za izobraževanje odraslih (Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, 24. čl.).

Zakon drugih stalnih strokovnih teles, v katerih bi MŠŠ sodeloval s SVIZ oziroma drugimi reprezentativnimi sindikati na področju šolstva, ne predvideva, za posamezne tematike oziroma pri konkretnih vprašanjih in javnih politikah pa se velikokrat oblikujejo posebna delovna telesa, ki se ukvarjajo le z vprašanjem, zaradi katerega so bila ustanovljena, v njih pa ponavadi sodelujejo predstavniki ministrstva, predstavniki stroke in posameznih profilov, zaposlenih v vzgoji in izobraževanju (ravnatelji, učitelji, vzgojitelji ...) ter predstavniki sindikatov. Delovna telesa so ustanovljena na pobudo MŠŠ, ki tudi po lastni presoji povabi predstavnike iz različnih sfer k sodelovanju.

ZOFVI pa vsebuje še eno postavko, ki je povezana z odnosom med MŠŠ in SVIZ. Zakon namreč določa, da ko gre za normative in standarde v javnih vrtcih in šolah, ki obsegajo učno obveznost strokovnih delavcev, delovno oziroma učno obveznost ravnatelja in pomočnika ravnatelja, merila za oblikovanje svetovalne službe, knjižnice, administrativno-računovodske in tehnične službe ter še nekatera druga merila, si mora minister, ki normative tudi določi, predhodno pridobiti mnenje pristojnega strokovnega sveta in reprezentativnih sindikatov na področju šolstva (Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, 84. čl.). Posledic, če minister mnenja strokovnega sveta in sindikatov ne upošteva, zakon ne predvideva, prav tako tudi ne, če MŠŠ pravilnike o normativih in standardih sprejema brez posvetovanja s sindikati.

Drugi dokument, ki vsebuje (bolj splošne) smernice sodelovanja med vlado in sindikati pa je Socialni sporazum za obdobje 2007–2009, ki so ga podpisali socialni partnerji – vlada in predstavniki delodajalcev in delojemalcev, njegov namen pa je med temi partnerji doseči neka načelna soglasja in začrtati smernice za ukrepe, ki bodo pomagali doseči skupno zastavljene cilje (Vlada Republike Slovenije 2007).

Podpisniki tega dokumenta na strani delojemalcev so vse glavne sindikalne centrale v Sloveniji, SVIZ pa je pri podpisu sodeloval v okviru KSJS.

Pri vsakem od 19 poglavij ima socialni sporazum na koncu poglavja navedene naloge, ki naj bi jih izpolnjevali socialni partnerji, kar je še posebej zanimivo na področju šolstva, kjer je sicer glavni cilj izboljšanje kakovosti izobraževanja in vzpodbujanje vseživljenjskega učenja (Vlada Republike Slovenije 2007).

Socialni sporazum pri nalogah vlade na področju šolstva omenja načrt priprave nacionalnega programa visokega šolstva, pri kateri naj bi sodelovali tudi sindikati, prav tako pa se morajo sindikati vključevati tudi v preoblikovanje in posodabljanje programov poklicnega, srednješolskega, gimnazijskega, višješolskega in visokošolskega izobraževanja. Za sindikate pa so v socialnem sporazumu na področju šolstva med drugimi navedene tudi naslednje naloge (Vlada Republike Slovenije 2007):

- spodbujati bolonjski proces in kot socialni partner aktivno sodelovati pri njegovem izvrševanju;
- kot enakopravni socialni partner aktivno sodelovati pri nastajanju in spreminjanju zakonodaje na tem področju;
- sodelovati pri pripravi nacionalnega programa visokega šolstva;
- sodelovati pri preoblikovanju poklicnega, srednješolskega, gimnazijskega in visokošolskega izobraževanja ...

Splošni vtis ob branju nalog socialnih partnerjev (še posebej pri nalogah sindikatov) na področju šolstva je bil, da je potrebno predstavnike delojemalcev bolj aktivno vključiti v reševanje težav, izvajanje projektov in oblikovanje javnih politik na področju šolstva, kot da bi bilo to odvisno od njih samih oziroma kot da je njihovo (so)delovanje premajhno zaradi njihove (ne)aktivnosti in ne zaradi tega, ker bi jim vpliv onemogočali vlada oziroma ministrstva. Ravno to so v sindikatu velikokrat tudi očitali šolskemu ministru, ampak menijo, da je socialni dialog preveč deklarativen, da bi lahko pomembneje vplival na ravnanje MŠŠ oziroma na odnos med ministrstvom in sindikatom (Štrukelj 2008). Na ministrstvu vidijo socialni sporazum v luči dialoga z vsemi socialnimi partnerji na področju vzgoje in izobraževanja, to pa so predvsem sindikati, starši učencev in dijakov ter ustanovitelji šol in vrtcev (občine) (Škrinjar

2008). Posebej dobro sodelujejo z ravnatelji in posameznimi skupinami strokovnih delavcev (svetovalni delavci, prevajalci, učitelji ...), s katerimi se redno srečujejo na posvetih in v okviru študijskih skupin, redno pa se udeležujejo tudi protokolarnih prireditev v vrtcih in šolah, kjer potekajo pogovori z učitelji in vzgojitelji (Škrinjar 2008). Zdi se, kot bi MŠŠ preferiral neposredna srečanja s posameznimi skupinami zaposlenih, namesto da bi v večji meri sodeloval s sindikatom, zanimivo pa je tudi to, da se kljub trditvam MŠŠ o rednem udeleževanju protokolarnih dogodkov in posvetov, na katere so povabljeni, niso odzvali na povabilo SVIZ, da se udeležijo skupščine sindikata, ki je za SVIZ zelo pomemben dogodek, skupščina pa je sklicana le vsake štiri leta.

Preveril sem še, ali obstajajo določbe o sodelovanju med MŠŠ in SVIZ v okviru Kolektivne pogodbe za dejavnosti vzgoje in izobraževanja, a ta vsebuje le postavke, ki urejajo odnos med sindikatom oziroma sindikalnimi zaupniki in zavodi (vrtci, šolami, dijaškimi domovi) ter njihovimi predstojniki.

Vprašanje formalno določenih oblik sodelovanja SVIZ z MŠŠ oziroma (so)delovanja SVIZ v procesih oblikovanja javnih politik je povezano tudi z vprašanjem, ali si oba akterja sploh želita (sistemskega) sodelovanja in ali je ta želja tudi formalno deklarirana. Kar se tiče vlade oziroma konkretneje MŠŠ, lahko rečemo, da formalno niso deklarirali želje po sodelovanju s sindikatom, je pa šolski minister večkrat javno poudarjal pomen sodelovanja s sindikati pri pomembnih spremembah v šolstvu, namera o sodelovanju pa je izražena tudi v aktualnem socialnem sporazumu, a pri tem gre le za splošne smernice za sodelovanje vseh socialnih partnerjev, konkretnih političnih subjektov in nedržavnih igralcev ne omenja in jih pravzaprav k ničemur obvezuje. SVIZ, na drugi strani, pa je sodelovanje pri oblikovanju zakonodaje in javnih politik na področju šolstva eden izmed ciljev, ki je opredeljen tudi s statutom, kjer piše, da se zaposleni v vzgoji, izobraževanju, znanosti in kulturi v sindikat združujejo tudi z namenom, da bi vplivali na oblikovanje politike na teh področjih (Sindikat SVIZ 2006).

Formalna določila oziroma normativna ureditev sodelovanja med MŠŠ in SVIZ torej praktično ne obstaja, formalno ne obstaja niti splošni dogovor o sodelovanju med MŠŠ in sindikatom, dogovorili pa so se za medsebojno komunikacijo, obstajajo pa

tudi dogovori o sodelovanju pri posameznih vprašanjih, kot je dogovor o sodelovanju pri zaposlovalni politiki, a se ta se po besedah predstavnika SVIZ ne uresničuje in je zgolj mrtva črka na papirju (Štrukelj 2008). Neobstoj formalnih obvez glede sodelovanja med obema akterjema oziroma glede tega ohlapno zastavljena obstoječa zakonodaja (ZOFVI) ter »deklarativni« socialni sporazum po mojem mnenju negativno vplivajo na naravo odnosa, saj SVIZ otežujejo dostop, in praktično onemogočajo vpliv na procese oblikovanja javnih politik, postavlja pa se tudi vprašanje, ali se že tako minimalne formalne določbe sploh spoštujejo, več o tem pa v nadaljevanju, kjer se ukvarjam s konkretnimi primeri (ne)sodelovanja med SVIZ in MŠŠ v obdobju od leta 2004 do leta 2008.

5.2 PRIMERI (NE)SODELOVANJA MED MŠŠ IN SVIZ V OBDOBJU 2004–2008

V tem poglavju predstavljam primere (ne)sodelovanja med Ministrstvom za šolstvo in šport ter Sindikatom vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije v obdobju od sredine leta 2004 do sredine leta 2008, na podlagi katerih bom lahko podal končno analizo tega odnosa in potrdil oziroma zavrnil zastavljene hipoteze. Glavni vir iz katerega sem črpal informacije o teh primerih, so obvestila glavnega odbora SVIZ (Sindikat SVIZ 2004/2008), ki vsebujejo tudi informacije iz medijev in sporočil za javnost, tako SVIZ, kot tudi šolskega ministrstva. V diplomsko delo sem vključil tiste primere (ne)sodelovanja med SVIZ in MŠŠ, ki vsebujejo uporabne informacije, na osnovi katerih se da oblikovati sklepe o naravi tega odnosa, in so bili tudi bolj medijsko izpostavljeni, niso pa to edini oziroma vsi primeri, pri katerih je prišlo do interakcije med MŠŠ in SVIZ. Za dodatna pojasnila pri analizi odnosa in sklepih sem opravil še intervju s predstavnikom SVIZ, glavnim tajnikom g. Branimirjem Štrukljem, in predstavnico MŠŠ, generalno direktorico Direktorata za vrtce in osnovno šolstvo, go. Mojco Škrinjar.

Uvodni srečanja SVIZ in MŠŠ ob nastopu nove vlade 2004

Do uvodnega srečanja SVIZ in leta 2004 imenovanega novega ministra Milana Zvera je prišlo v začetku leta 2005, in je že dalo prve obrise razlik v stališčih med SVIZ in

MŠŠ, najpomembnejša razhajanja pa so se pokazala pri racionalizaciji mreže osnovnih in srednjih šol (SVIZ se boji izgube delovnih mest), ustanavljanju zasebnega šolstva (v SVIZ to sicer podpirajo, a ne na račun javnih šol in vrtcev) in vprašanju letne delovne obveznosti učiteljev, ki je ostalo nerešeno še iz časa prejšnje vlade. SVIZ se je ob prevzemu oblasti nove vlade za uvodno srečanje želel dogovoriti tudi z Ministrstvom za kulturo in Ministrstvom za visoko šolstvo in znanost, a se iz teh dveh ministrstev na povabilo niso odzvali.

Drugo srečanje SVIZ z ministrom Zverom je bilo že mesec dni po uvodnem srečanju, v sindikatu pa so ga ocenili kot uspešnega, saj so se z MŠŠ dogovorili, da bodo predstavniki sindikata vključeni v dve delovni skupini za pripravo sprememb zunanjega preverjanja znanja in pripravo predlogov za zmanjšanje administrativnih opravil strokovnih delavcev. Minister je SVIZ predstavil tudi predlog o ukinitvi nivojskega pouka s katerim se v sindikatu niso strinjali, saj bi po njihovem mnenju povzročil zmanjšanje števila ur pouka, s tem pa tudi zmanjšanje števila delovnih mest (predvsem učiteljev). SVIZ se je z MŠŠ želel dogovoriti tudi o enotni ureditvi kriterijev za določanje letne delovne obveznosti učiteljev, kar pa je minister zavrnil (enako je bilo tudi v času ministrovanja prejšnjega ministra).

Spor glede postopka imenovanja ravnateljev in sestave svetov zavodov

Aprila 2005 se je med SVIZ in MŠŠ vnela razprava o postopku za imenovanje ravnateljev, ki je, kot bomo videli, epilog dobila šele čez dobro leto. Minister v postopku za imenovanje ravnateljev sodeluje tako, da izreče (ne)soglasje kandidatu, ki ga je pred tem obravnaval svet zavoda, (ne)soglasje ministra pa ponavadi temelji na večinskem mnenju učiteljskega zbora vrtca ali šole. A minister v nekem primeru ni izdal soglasja kandidatu, ki je dobil potrditev in podporo v zavodu, v drugem pa je izrekel soglasje kandidatu, ki je komaj dobil zadostno podporo, zato so v SVIZ protestirali in ministru očitali, da se v imenovanje ravnateljev vmešava politika, svoja stališča pa so pojasnili na novinarski konferenci in jasno povedali, da menijo, da ravnatelj brez učinkovite podpore vzgojiteljskega, učiteljskega ali predavateljskega zbora ne more uspešno opravljati vloge pedagoškega vodje in poslovodje organa, v sindikatu so se posledično tudi spraševali, ali minister ne zaupa presoji vzgojiteljev in učiteljev.

MŠŠ se je na očitke SVIZ odzvalo s sporočilom za javnost, vendar na njih niso vsebinsko odgovorili, so pa SVIZ obtožili, da se spreminja v politično organizacijo, na kar je SVIZ odgovoril s predlogom za nov sestanek in pogovor o vlogi vzgojiteljskega, učiteljskega oziroma predavateljskega zbora v postopku imenovanja ravnateljev. Do tega sestanka je prišlo šele avgusta 2006, ko so se z MŠŠ sestali predstavniki SVIZ in VIR¹⁴, minister pa je na njem sindikatom predstavil razmišljanja o spremembi zakona, kjer bi MŠŠ kandidatom za ravnatelja (lahko tudi več kandidatom) izrekal (ne)soglasja že pred dokončnim imenovanjem na svetu zavoda. Ob tem pa je MŠŠ oziroma minister Zver omenil tudi načrtovane spremembe ZOFVI v delu, ki govori o sestavi sveta zavodov, pri čemer bi minister želel zmanjšati število članov zaposlenih in povečati število članov, ki so predstavniki staršev in lokalne skupnosti oziroma ustanovitelja zavoda, temu predlogu pa SVIZ nasprotuje kljub temu, da je minister obljubil, da bo SVIZ pri oblikovanju sprememb zakona lahko sodeloval.

Aprila 2006 so se pri MŠŠ odločili načrtovane spremembe (spremembe postopka za imenovanje ravnateljev in spremembe sestave svetov zavodov) tudi izpeljati, SVIZ pa je začel z zbiranjem podpisov proti spremembam Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), saj se ne strinjajo s spremembo strukture svetov zavodov, ki omogoča večji vpliv politike na delovanje svetov in s tem tudi zavodov, zavračajo pa tudi spremembe postopka imenovanja ravnateljev, saj te še vedno omogočajo vpliv ministra (in s tem politike) na imenovanje. Do maja 2006 je SVIZ zbral več kot 21.000 podpisov, ki jih je predstavil šolskemu ministru, in izrazil pričakovanje, da bo MŠŠ ponovno razmislil o predlaganih spremembah.

To se ni zgodilo, saj je vlada potrdila spremembe ZOFVI, MŠŠ pa je vlado zavajal, saj je minister v gradivu, ki ga je poslal vladi, zagotavljal, da so vse spremembe usklajene s SVIZ, in tudi prekršil obljubo, da bo zakon v obravnavo šel po rednem in ne po skrajšanem postopku. Državni zbor je nato jeseni 2006 potrdil spremembe zakona, državni svet pa je na zakon dal veto, a so poslanci v parlamentu v drugo spremembe zakona znova potrdili.

¹⁴ Sindikat VIR oziroma Sindikat delavcev v vzgojni, izobraževalni in raziskovalni dejavnosti Slovenije je, tako kot SVIZ, reprezentativni sindikat na področju vzgoje in izobraževanja, ki je vključen tudi v Zvezo svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS).

Okrožnica o zmanjševanju števila učiteljev in povečevanju učne obveznosti

Januarja 2006 so na MŠŠ z okrožnico osnovnim in srednjim šolam ter dijaškim domovom nekoliko zaostriili odnose s SVIZ. V okrožnici je minister od ravnateljev zavodov zahteval, da ob odhodu delavca v pokoj razporedijo njegovo delovno oziroma učno obveznost med druge zaposlene, šele če z razporeditvijo še vedno ni mogoče zagotoviti, da bi vzgojno-izobraževalno delo potekalo nemoteno, lahko ravnatelj MŠŠ zaprosi za soglasje za objavo prostega delovnega mesta. V SVIZ so bili ostro proti takšnim navodilom, saj bi po njihovem mnenju to povzročilo preveliko obremenitev učiteljev in zmanjševanje njihovega števila ter zmanjšalo kakovost pouka. Ravno tako so opozorili, da takšna navodila niso v skladu z določenimi členi ZOFVI, kjer je zapisano, da ravnatelj lahko (ne pa mora) razporedi delovno obveznost med druge zaposlene, če pouka ni mogoče organizirati v skladu s predmetnikom, namen sklepa, po mnenju SVIZ, pa je »neopazno« povečati delovno obveznost učiteljem do maksimuma. Vse skupaj je bilo zelo nenavadno, saj je MŠŠ leto poprej izdal okrožnico, v kateri ob daljših odsotnostih delavcev, ravnateljem dovoljuje razpis novega delovnega mesta brez soglasja MŠŠ, kar je ravno nasprotno od tokratne okrožnice. V SVIZ so se odločili, da bodo s pismom od ministra zahtevali pojasnila in tudi preklic odločitve, in mu očitali, da se kljub temu, da gre za pomembne spremembe v vzgoji in izobraževanju, ni posvetoval z reprezentativnimi sindikati, niti jih o spremembah ni obvestil.

Reakcija SVIZ (pismo ministru) je pripeljala do srečanja med MŠŠ in SVIZ na najvišji ravni, glavna tema pa je bila ravno omenjena okrožnica o učni obveznosti učiteljev, minister pa je ukrep utemeljil s sklepom vlade o zniževanju števila zaposlenih v javnem sektorju. SVIZ je od ministra zahteval preklic okrožnice oziroma dopolnitev z ustreznimi pojasnili, sicer bo sindikat glavnemu odboru predlagal sindikalne aktivnosti, ki ne izključujejo niti stavke. Minister je ob tem SVIZ seznanil še z nekaterimi drugimi načrtovanimi spremembami šolske zakonodaje, v sindikatu pa so izrazili pričakovanje, da bodo pri oblikovanju sprememb lahko sodelovali.

Mesec dni kasneje je MŠŠ izdal dopolnilna pojasnila k okrožnici o učni obveznosti učiteljev, ki jih je bilo mogoče interpretirati kot dejansko odpravo prvotnih navodil, s čimer so bili pri SVIZ zadovoljni, saj so bili pogovori z MŠŠ očitno uspešni.

Zakon o vrtcih

Na sestanku MŠŠ in SVIZ januarja 2007 je šolsko ministrstvo zagotavljalo, da ne razmišljajo o spremembah Zakona o vrtcih¹⁵, nekaj dni kasneje pa je SVIZ prišel do osnutka zakona, ki predvideva spremembe, ki so po mnenju SVIZ v škodo dela v vrtcih, zato so sklicali sestanek sindikalne konference za predšolsko vzgojo in sklepe predstavili na tiskovni konferenci skupaj s sindikatom VIR, Skupnostjo vrtcev Slovenije in Združenjem ravnateljcev in ravnateljic Slovenije, na kateri so izrazili pričakovanje da bo MŠŠ odstopil od zamisli iz osnutka. Tiskovne konference so se udeležili številni predstavniki medijev, MŠŠ pa se je dan pozneje odzval s sporočilom, da ne gre za predlog sprememb zakona, ampak le za osnutek delovnega gradiva, ki se je predčasno znašel v javnosti.

Po tem ko se pri SVIZ z napovedanimi spremembami niso strinjali, so bili maja 2007 povabljeni v delovno skupino, v kateri naj bi skupaj s predstavniki MŠŠ, predstavniki občin, Skupnostjo vrtcev Slovenije in Združenjem ravnateljcev in ravnateljic skušali oblikovati sprejemljivejše besedilo sprememb zakona.

MŠŠ jeseni 2007 predstavi teze zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih, ki so več kot pol leta nastajale v posebni delovni skupini, v kateri je bila tudi predstavnica SVIZ. V SVIZ so bili s predlogi oziroma tezami zakona zadovoljni in po njihovem mnenju je ta primer zgled dobrega sodelovanja. V SVIZ so kljub temu opozarjali na določene pomanjkljivosti, ki naj bi jih do obravnave v državnem zboru popravili, a februarja 2008, ko je predlog sprememb Zakona o vrtcih prišel v državni zbor, je še vedno vseboval postavke, s katerimi se SVIZ ni popolnoma strinjal, zato je Odboru DZ za kulturo, šolstvo in šport posredoval amandmaje k noveli zakona, a so bili vsi zavrjeni.

¹⁵ Zakon o vrtcih (ZVrt) Ur. l. RS 12/1996.

Razprava o šolskih reformah

Aprila 2007 so se sestali predstavniki SVIZ, VIR in MŠŠ, da bi se pogovarjali o napovedanih reformah Zakona o osnovnih šolah (ZOSN)¹⁶ in Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) ter o uvajanju zasebnega šolstva. SVIZ se ni strinjal z obstoječimi smernicami napovedanih šolskih reform, ki so predvidevale racionalizacijo in varčevanje v javnem šolstvu, zasebnim šolam pa napovedovale povišanje stopnje financiranja iz javnih sredstev iz 85 % na 100 %, obenem pa bi se zasebne šole ustanovljale na račun javnih. Do sprememb ZOSN in ZOFVI se SVIZ na tem sestanku ni opredelil, ker jih MŠŠ uradno še ni predstavil socialnim partnerjem, in se je razpravljalo le o »tezah«. Mesec dni kasneje je SVIZ jasno oblikoval svoja stališča do napovedanih sprememb in pojasnil, da se ne strinja s povečevanjem deleža financiranja zasebnih šol, z racionalizacijo in varčevanjem v javnem šolstvu, s financiranjem osnovnih šol glede na število učencev, povezovanjem vrtcev in šol v šolske centre ter zmanjševanjem števila ur izbirnih predmetov v osnovnih šolah.

Junija 2007 SVIZ znova izrazi nestrinjanje z napovedanimi reformami v izobraževalnem sistemu, pri katerih niso mogli sodelovati, čeprav neposredno vplivajo na položaj zaposlenih, pogoje dela in pravice zaposlenih, da sodelujejo pri prejemanju odločitev. Ob tem so znova poudarili, da se ne strinjajo z namerami o ustanavljanju šolskih centrov, ki bi ogrozili delovna mesta (predvsem administrativno-tehnična), ne podpirajo pa niti idej o zviševanju deleža financiranja zasebnih šol iz javnih sredstev. SVIZ zato skupaj s še dvanajstimi nevladnimi organizacijami¹⁷ julija 2007 podpiše pismo poslancem državnega zbora z naslovom: »Za kakovostno javno šolstvo«, v katerem poslance pozivajo, naj zavrnejo predlagane spremembe ZOFVI (in Zakona o osnovni šoli), ker niso bili opravljeni predhodni izračuni in analize o učinkih sprememb zakona. Podpisniki pisma menijo, da so spremembe potrebne,

¹⁶ Zakon o osnovni šoli (ZOSn) Ur. l. RS 12/1996.

¹⁷ Poleg SVIZ so pismo podpisale še naslednje nevladne organizacije: sindikat VIR, tri ravnateljska združenja, dijaška in študentska organizacija, Zveza društev pedagoških delavcev, Zveza društev športnih pedagogov, Društvo šolskih svetovalnih delavcev, Zveza srednjih šol in dijaških domov, Skupnost vrtcev in Društvo specialnih in rehabilitacijskih pedagogov/Društvo defektologov.

vendar bi morale biti rezultat soglasja socialnih partnerjev, ne pa rezultat vsiljevanja rešitev, ki nimajo široke podpore stroke in socialnih partnerjev. SVIZ je ob tem svoje člane pozval, naj v čim večjem številu podpišejo podporo pismu poslancem.

Ko so predlagane spremembe zakona že v zakonodajnem postopku, SVIZ Odboru državnega zbora za kulturo, šolstvo in šport pošlje predloge za izboljšanje sprememb zakona, a odbor vse predloge zavrne. SVIZ je predlagal, da bi se iz sprememb zakona črtale določbe o ustanavljanju šolskih centrov, prav tako ne želijo, da se uvede financiranje šol glede na število učencev (»po glavi«), nasprotujejo 100 % financiranju zasebnih šol iz proračuna, predlagajo spremembo sestave sveta zavodov v stanje, kot je bilo pred spremembo ZOFVI leta 2006, in nasprotujejo zniževanju števila izbirnih predmetov v osnovnih šolah.

MŠŠ je v sporočilu za javnost zavajajoče trdil, da so s SVIZ zbližali stališča o najpomembnejših odprtih vprašanjih, a ni bilo tako, dokaz za to pa je tudi dejstvo, da noben SVIZ predlog v Odboru državnega zbora za kulturo, šolstvo in šport ni bil sprejet. V SVIZ so menili, da je sporočilo za javnost le poskus diskreditacije sindikata in njihove akcije zbiranja podpisov.

Skupaj z ostalimi nevladnimi organizacijami so uspeli zbrati 71.299 podpisov proti spremembam šolske zakonodaje, podpise so predstavili predsedniku državnega zbora in ga prosili, naj podpise naprej predstavi poslancem še pred tretjim branjem novele zakona, ki je bilo predvideno za oktober 2007. Z akcijo »Za kakovostno javno šolstvo« je SVIZ in ostalim nevladnim organizacijam, ki so pri tem sodelovale, uspelo doseči, da je državni zbor novembra 2007 v drugem glasovanju zavrnil predlagane spremembe.

Vlada je kmalu za tem predlagala spremenjeno besedilo, iz katerega je izločila najbolj pereče določbe in tako opustila 100 % financiranje zasebnih šol iz proračuna, ustanavljanje šolskih centrov ter popustila pri načinu financiranja osnovnih šol po številu učencev (medtem ko je to pravilo za srednje šole ostalo nespremenjeno). SVIZ je bil s spremenjenim besedilom le delno zadovoljen, saj so nekatere določbe po njihovem mnenju še vedno ostale slabe, zato so ministrstvu predlagali, da bi

opravili postopek usklajevanja o spornih določbah, a se v MŠŠ na ta predlog niso odzvali, državni zbor pa je popravljeno besedilo o spremembah zakona potrdil.

Drugi primeri

Decembra 2004 je MŠŠ po mnenju SVIZ prekršilo določbe Kolektivne pogodbe za dejavnost vzgoje in izobraževanja, ko je odvzelo dodatek za eksterno preverjanje učiteljem matematike in maternega jezika v 9-letni osnovni šoli, saj nobeno določilo kolektivne pogodbe ob odvzemu dodatka ni bilo spremenjeno. Dodatek je bil odvzet, ne da bi bili o tem prej obveščeni delavci ali sindikat, ministrstvo pa se je na očitke o kršenju kolektivne pogodbe odzvalo z izgovarjanjem na spremembo računalniškega programa za izračun plač. Istega meseca je na oblast stopila nova vlada, šolsko ministrstvo pa je prevzel novi minister. Nekaj dni pred prvim srečanjem SVIZ in novega ministra je MŠŠ po pritisku SVIZ preklical ukinitvev omenjenega dodatka.

Avgusta 2005 se je zapletlo okrog oblikovanja pravilnikov. Šlo je za Pravilnik o uvajanju novega načina financiranja in organizacije vzgojno-izobraževalnega dela v srednjih šolah in višjih strokovnih šolah ter dijaških domovih. SVIZ pri oblikovanju tega pravilnika ni sodeloval, saj k sodelovanju ni bil povabljen s strani MŠŠ, zato v sindikatu menijo, da pravilnik ni izdan v skladu z ZOFVI.

MŠŠ je jeseni 2005 ustanovil strokovno komisijo za preučitev mogočih konceptualnih in organizacijskih sprememb v osnovni šoli, v komisijo pa so bili poleg predstavnikov MŠŠ povabljeni še predstavniki akademskih krogov, ravnatelji, učitelji in predstavniki civilne družbe, SVIZ pa je zanjo izvedel šele iz medijev. Na sindikatu so bili prepričani, da to ni v skladu z dogovorom o medsebojnem sodelovanju pri strokovnih vprašanjih, povezanih z vzgojo in izobraževanjem, in da bi morali reprezentativni sindikati pri tovrstnih zadevah sodelovati, zato so na ministra naslovili pismo.

MŠŠ je decembra 2006 vse zainteresirane povabil k javni razpravi o Pravilniku o šolskem redu v srednjih šolah, za kar pa so predvideli le enotedenski rok (praktično le štiri dni). SVIZ je ministru takoj poslal pismo, v katerem obžaluje, da nihče od zainteresiranih ni imel prave možnosti sodelovati pri javni razpravi, zato upajo, da se

tak način ne bo nadaljeval, saj je minister nedolgo pred tem obljubil široko javno razpravo ob spremembah zakonov in pravilnikov v šolstvu.

MŠŠ julija 2007 spreminja in zastruje normative o oblikovanju oddelkov podaljšanega bivanja, čemur pa SVIZ nasprotuje, ker naj spremembe ne bi bile v skladu z zakonom, saj niso bile vpeljane po posvetovanju s predstavniki zaposlenih ampak enostransko.

Poleti 2008 je SVIZ s strani MŠŠ zaprosen za mnenje o spremembah Pravilnika o normativih in standardih, SVIZ pa bo predloge preučil, in podal mnenje, rešitve in izboljšave ter jih posredoval ministrstvu.

6 RAZISKOVALNI REZULTATI IN ANALIZA ODNOSA MED MŠŠ IN SVIZ

Najbolj izpostavljeni primeri javnih politik, ki so krojili področje vzgoje in izobraževanja v obdobju 2004–2008, so bili na vrhu seznama prioritet tako pri MŠŠ kot pri SVIZ. Med temi primeri so se znašle predvsem spremembe šolske zakonodaje, Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakona o osnovni šoli ter s področja vzgoje še Zakona o vrtcih. Omeniti moram, da so poleg teh krovnih zakonov na področju vzgoje in izobraževanja obema akterjema veliko pozornosti v preteklih letih jemala pogajanja o novem plačnem sistemu v javnem sektorju, nosilec teh sprememb pa je bilo Ministrstvo za javno upravo, tako da na odnos med SVIZ in MŠŠ to vprašanje ni neposredno vplivalo.

V nadaljevanju predstavljam raziskovalne rezultate, s pomočjo katerih skušam razjasniti naravo odnosa med MŠŠ in SVIZ ter pokazati, kateri dejavniki so v obdobju 2004–2008 najodločilneje vplivali na (ne)sodelovanje med njima. Glavni vprašanji, na kateri želim odgovoriti, sta torej, ali SVIZ ima dostop do procesov oblikovanja javnih politik (in ali je ta dostop formalno zagotovljen oziroma institucionaliziran) ter kakšen je njegov vpliv v teh procesih oziroma od česa je v največji meri odvisen – od (ne)institucionaliziranosti dostopa, dejavnikov moči, ki jih SVIZ obvladuje, ali od tehnik vplivanja, ki jih uporablja.

Izbrane primere (ne)sodelovanja sem s pomočjo preglednice razčlenil glede na dostop sindikata, tehnike vplivanja, ki jih je v posameznem primeru uporabil, podporo drugih skupin in igralcev, ter tarče, na katere je SVIZ ob MŠŠ še skušal vplivati.

Tabela 6.1: Preglednica primerov (ne)sodelovanja med SVIZ in MŠŠ

PRIMER (NE)SODELOVANJA	DOSTOP	UPORABLJENE TEHNIKE VPLIVANJA	PODPORA DRUGIH SKUPIN oz. IGRALCEV	POSKUS VPLIVANJA NA DRUGE TARČE	OCENA VPLIVA
IMENOVANJE RAVNATELJEV IN SESTAVA SVETOV ZAVODOV	najprej komunikacija preko medijev; po zahtevi SVIZ sestanek	tiskovna konferenca; neposredni stik; zbiranje podpisov; veto na spremembe prek DS	25.000 podpisov podpore med člani SVIZ; MŠŠ ima podporo staršev in lok. skupnosti	posredno - prek DS na poslance DZ	SVIZ ni ni bil uspešen, MŠŠ ni upoštevalo predlogov sindikata
POVEČANJE UČNE OBVEZNOSTI UČITELJEV	ukrep mimo SVIZ, sestanek šele po pisnem protestu sindikata	pismo ministru; neposredni stik in grožnja s sindikalnimi aktivnostmi (tudi stavka)	drugi igralci niso bili vpleteni	ne	SVIZ je uspešen, ministrstvo odpravi ukrepe
SPREMEMBE ZAKONA O VRTCIH	MŠŠ zanika načrtovanje sprememb zakona; SVIZ pride do osnutka sprememb mimo MŠŠ; po tem povabilo v delovno skupino	tiskovna konferenca; neposredni stik	SVIZ ima podporo VIR-a, Skupnosti vrtecev in Združenja ravnateljic in ravnatelj	ne	SVIZ po pritisku in ob podpori drugih skupin povabljen v delovno skupino, kjer so njegovi predlogi upoštevani
SPREMEMBE ŠOLSKE ZAKONODAJE 2007	dogovorjen sestanek, kjer MŠŠ predstavi načrtovane spremembe	tiskovna konferenca; neposreden stik; zbiranje podpisov in pismo poslancem DZ	SVIZ ima široko podporo 12 skupin civilne družbe, skupaj zberejo več kot 70.000 podpisov	MŠŠ predlogov SVIZ ne upošteva, zato sindikat svoje predloge pošlje pristojnemu odboru DZ, ki jih zavrne, zato sindikat skupaj z drugimi skupinami skuša vplivati na poslance v DZ	MŠŠ ne upošteva predlogov SVIZ, zato se odločijo vplivati na DZ, vlada pa nato zaradi širokega nasprotovanja umakne predlog in popravi besedilo

V preglednico nisem vključil finančnih, kadrovskih, strokovnih, operativnih virov in drugih virov sindikata, izhajal sem iz predpostavke, da se ti viri v obravnavanem obdobju od primera do primera niso spreminjali. Po oceni sindikata so njihovi resursi

zadovoljivi, saj imajo precej številčno članstvo (so eden največjih sindikatov v Sloveniji), zastopajo pomembno in vplivno skupino zaposlenih, so operativno dobro usposobljeni in organizirani, imajo tradicijo in dober ugled, ravno tako pa imajo tudi dobre strokovne službe, ki jih sistematično krepijo, vendar opozarjajo, da so slovenski sindikati še vedno preveč »ljubiteljski« in imajo v splošnem premalo zaposlenih strokovnjakov (Štrukelj 2008). SVIZ torej poseduje in dobro obvladuje dejavnike moči, kot pomemben element pa izpostavljajo ugled, za katerega pravijo, da se gradi dolgoročno, sami pa si ga krepijo z zakonitim delovanjem, visoko stopnjo notranje demokracije, transparentno porabo sredstev, obveščenostjo članstva, verodostojnostjo izraženih stališč, občutkom za solidarnost in uspešno izvedenimi akcijami (Štrukelj 2008). Vse to SVIZ postavlja v položaj, kjer je s strani vlade oziroma MŠŠ sprejet kot »notranja interesna skupina«, za katere je značilno, da jih vlada sprejema kot legitimne in/ali relevantne predstavnice določenih interesov (Grant 1989).

Najprej sem preveril, kako je bil v različnih primerih (ne)sodelovanja urejen dostop SVIZ do MŠŠ oziroma do procesov oblikovanja javnih politik. Po mnenju MŠŠ je komunikacija med ministrstvom in SVIZ dobra, stiki so redni, SVIZ pa je v večini primerov obveščen o načrtovanih spremembah zakonodaje, kar je potrdil tudi predstavnik SVIZ (Škrinjar 2008; Štrukelj 2008). A predstavljeni primeri kažejo na to, da je do neposrednih stikov med MŠŠ in SVIZ prišlo šele na pobudo oziroma zahtevo SVIZ, po tem ko je MŠŠ pri dveh od štirih primerov spremembe pripravljal mimo sindikata, le v enem primeru pa je prišlo do vnaprej dogovorjenega sestanka, kjer je MŠŠ seznanil SVIZ z načrtovanimi spremembami zakonodaje (glej Tabelo 6.1). Dostop SVIZ do procesov oblikovanja javnih politik na področju vzgoje in izobraževanja bi lahko v splošnem ocenil kot delno institucionaliziran, saj je do stikov med MŠŠ in SVIZ sicer prihajalo pogosto, a je pobuda v večini primerov morala najprej priti s strani SVIZ, po tem ko je MŠŠ določene spremembe poskušalo izpeljati brez usklajevanja s SVIZ. Formalno je dostop urejen le v okviru sodelovanja sindikata in ministrstva pri oblikovanju pravilnikov o normativih in standardih ter v okviru sodelovanja v strokovnih svetih vlade (svet za strokovno in poklicno izobraževanje in svet za izobraževanje odraslih), a te formalne določbe v obravnavanih primeri niso igrale bistvene vloge, saj omenjena telesa v njih niso sodelovala, vprašanje pravilnikov pa ni bilo med najpomembnejšimi. Kanali komunikacije torej obstajajo, a

niso popolnoma institucionalizirani, postavlja pa se tudi vprašanje, ali bi tudi institucionaliziran dostop SVIZ sploh zagotavljal večji vpliv saj v primeru, ko je SVIZ že v začetku imel zagotovljen dostop, na koncu ni imel vpliva, uspešen pa je bil v primerih, ko si je dostop pridobil po pritisku na MŠŠ (glej Tabelo 6.1). V SVIZ glede tega menijo, da sta bolj kot institucionalizirano in formalno urejeno sodelovanje pomembna kultura odnosov in pripravljenost na sodelovanje, kar pa se vzpostavlja skozi leta, pri tem pa še vedno zaostajamo za najrazvitejšimi državami, politične oblasti v Sloveniji pa sodelovanje s civilno družbo jemljejo kot »nujno zlo« (Štrukelj 2008).

Naslednji element, ki lahko vpliva na naravo odnosa med MŠŠ in SVIZ, so tehnike vplivanja, ki jih je uporabljal sindikat. Iz predstavljenih primerov lahko razberemo, da je SVIZ uporabljal tako posredne kot neposredne tehnike vplivanja, in čeprav njihov predstavnik meni, da je najboljša pot neposreden dialog, je SVIZ v večini primerov uporabljal tudi posredne tehnike vplivanja (sklicevanje tiskovnih konferenc, pošiljanje pisem, zbiranje podpisov ...) (Štrukelj 2008). Na podlagi tega lahko sklepamo, da zgolj neposredni stiki niso prinesli zelenega učinka, SVIZ je v treh od štirih primerov moral uporabiti posredne tehnike vplivanja (tiskovna konferenca), da si je sploh pridobil pozornost in dostop do MŠŠ (glej Tabelo 6.1). Do neposrednega stika med MŠŠ in SVIZ je prišlo v vseh štirih predstavljenih primerih, a SVIZ je svoje predloge na sestankih z MŠŠ uspel uveljaviti le v primeru povečevanja učne obveznosti učiteljev, ko so uporabili tudi grožnjo s stavko (glej Tabelo 6.1). Zgolj neposredne tehnike vplivanja SVIZ torej niso zagotovile vpliva, kar pa je nekako v nasprotju s teoretičnim izhodiščem, ki pravi, da so neposredne tehnike vplivanja učinkovitejše od posrednih (Sadie v Meissner 1999).

SVIZ je večkrat uporabil tudi tehniko zbiranja podpisov, ki je v enem primeru tesno povezana s podporo drugih vpletenih akterjev. Ravno ta podpora je igrala ključno vlogo v treh od štirih obravnavanih primerov (glej Tabelo 6.1). V primeru Zakona o vrtcih in v primeru sprememb šolske zakonodaje leta 2007 je SVIZ na svoji strani imel podporo drugih skupin civilne družbe in v obeh primerih je bil na koncu uspešen oziroma je uspel vplivati na proces oblikovanja javnih politik ter uveljaviti svoja stališča; v prvem primeru je bil ob podpori drugih skupin povabljen v delovno skupino za spremembe zakona; v drugem primeru pa je SVIZ svoja stališča tudi uspel

uveljaviti, a šele v fazi, ko je bil predlog sprememb že v državnem zboru (glej Tabelo 6.1). Po drugi strani SVIZ ni uspel uveljaviti svojih stališč, ko drugi zainteresirani akterji podpirali ministrstvo, kot je bilo to v primeru sprememb postopka o imenovanju ravnateljev in sestave svetov zavodov, ko so MŠŠ podpirali tako starši kot lokalne skupnosti (glej Tabelo 6.1). V sindikatu sicer pravijo, da je podpora drugih skupin civilne družbe zelo pomembna, in priznavajo, da veliko pozornosti posvečajo tudi pridobivanju podpore javnega mnenja (Štrukelj 2008). Na MŠŠ po drugi strani trdijo, da si podpore javnega mnenja želijo predvsem za celotno dejavnost, ne le za lastna stališča (Škrinjar 2008). A te trditve so v nasprotju z nekaterimi potezami MŠŠ, s katerimi so skušali javno diskreditirati sindikat in njegove funkcionarje in s katerimi so po mnenju SVIZ skušali zmanjšati vpliv stališč sindikata v javnosti (Štrukelj 2008).

Kot je bilo navedeno že v teoretičnih izhodiščih, se je v praksi pokazalo, da interesne skupine ne izbirajo vedno le ene tarče, tudi ne vedno ene in iste tarče, na katero skušajo vplivati. Največkrat je tarča vplivanja bila seveda vlada oziroma ministrstvo (v tem primeru MŠŠ), ki ima tudi formalno določene pristojnosti v procesih oblikovanja javnih politik, a v nekaterih primerih si je SVIZ izbral drugo tarčo. Tako je v primeru sprememb postopka o imenovanju ravnateljev ter sestave svetov zavodov in v primeru sprememb šolske zakonodaje 2007 SVIZ po neuspešnih poskusih usklajevanja in dogovarjanja z MŠŠ skušal preko delovnih teles državnega zbora in z zbiranjem podpisov podpore članstva oziroma drugih zainteresiranih skupin ter stroke, vplivati tudi na poslance v državnem zboru in s tem na proces oblikovanja javnih politik, pri tem pa je izkoristil tudi možnost delovanja v okviru državnega sveta, ki je v primeru sprememb postopka o imenovanju ravnateljev in sestave svetov zavodov na novelo zakona vložil veto, a ga je DZ v ponovni obravnavi preglasoval. Ne delovanje v okviru DS, ne predlogi pristojnemu parlamentarnemu odboru, SVIZ niso prinesli končnega uspeha (uveljavitve stališč), uspešni so bili le, ko so z zbranimi dobrimi 71.000 podpisi in ob podpori 12 civilnodružbenih skupin poslance državnega zbora prepričali (oziroma predsednika vlade, ki jih je k temu pozval), da zavrnejo predlog sprememb šolske zakonodaje leta 2007.

Če povzamem, lahko na podlagi obravnavanih primerov zaključim, da je bil SVIZ v odnosu do MŠŠ v dveh primerih uspešen pri uveljavljanju svojih stališč, pri enem je bil neuspešen, v primeru sprememb šolske zakonodaje 2007 pa je bil uspešen, a ne

v odnosu do MŠŠ (glej Tabelo 6.1) Dostop SVIZ do procesov oblikovanja javnih politik je le delno institucionaliziran, pa tudi v primeru, ko jim je bil dostop že v začetku omogočen, vpliva na politični izid niso imeli. Dostop so si v večini primerov morali pridobiti sami, tudi z uporabo posrednih tehnik delovanja – javnim izražanjem stališč, pridobivanjem podpore javnega mnenja ter drugih skupin in akterjev civilne družbe. Menim, da je vpliv sindikata, glede na analizirane elemente, v največji meri odvisen od uporabe tehnik vplivanja (v vseh primerih je šlo za kombinacijo neposrednih in posrednih tehnik) in v povezavi s tem tudi od podpore drugih skupin in akterjev, ki so (so)delovali v posameznem primeru, kar se je izkazalo za ključno v vseh treh primerih, v katere so bili poleg SVIZ in MŠŠ vključeni tudi drugi igralci (glej Tabelo 6.1).

Zanimalo me je tudi, ali je vpliv SVIZ oziroma nivo sodelovanja med sindikatom in MŠŠ odvisen od konkretne tematike javne politike. Tematike obravnavanih primerov (ne)sodelovanja med MŠŠ in SVIZ so bile različne, nekatere ožje (postopek imenovanja ravnateljev, sestava svetov zavodov, učna obveznost učiteljev), druge širše (spremembe šolske zakonodaje oziroma vprašanje financiranja zasebnih šol), in čeprav je bil SVIZ različno uspešen, na podlagi predstavljenih primerov ni možno razbrati nobenega vzorca povezanosti med tematiko javne politike in vplivom SVIZ. Tudi predstavnica ministrstva v intervjuju meni, da tematike javnih politik ne vplivajo na nivo sodelovanja med MŠŠ in SVIZ (Škrinjar 2008).

Na koncu naj predstavim še splošno oceno o (ne)sodelovanju med MŠŠ in sindikatom SVIZ, ki sta jo podala predstavnik SVIZ in predstavnica MŠŠ. V sindikatu menijo, da je nivo sodelovanja z MŠŠ v zadnjem obdobju izrazito nihal (kar nenazadnje potrjujejo tudi obravnavani primeri), sodelovanje bi lahko bilo po njihovem mnenju bistveno boljše, a je za to primanjkovalo volje na ministrski strani, moteče pa je za SVIZ bilo predvsem to, da MŠŠ ni bilo vedno pripravljeno na resno vsebinsko razpravo in usklajevanje, v določenih primerih sprememb zakonodaje pa je SVIZ poskušalo tudi zaobiti (Štrukelj 2008). Nasprotno pa na ministrski strani menijo, da je sodelovanje v preteklem mandatu bilo dobro in da stodontnega soglasja pač nikoli ne bo, trdijo pa tudi, da so se s SVIZ redno srečevali in jih ob vsakem primeru načrtovanih sprememb zakonodaje pravočasno obveščali (česar pa predstavljeni primeri ne potrjujejo) (Škrinjar 2008).

7 SKLEP

Osnovni namen mojega diplomskega dela je bil analizirati odnos med Ministrstvom za šolstvo in šport ter sindikatom SVIZ v obdobju 2004–2008 ter na podlagi konkretnih primerov preveriti, od katerih dejavnikov je odvisna stopnja sodelovanja med tema dvema akterjema. V začetku sem si zastavil dve hipotezi. Prva pravi, da ima SVIZ formalno zagotovljen in institucionaliziran dostop do procesov oblikovanja javnih politik na področju vzgoje in izobraževanja, v drugi hipotezi pa sem predpostavil, da SVIZ sicer dobro obvladuje dejavnike moči in ima dostop, a je njegov vpliv kljub temu omejen.

Pri pisanju diplomskega dela sem izhajal iz neke splošne osebne predpostavke, da je sprejemanje političnih odločitev predvsem naloga in odgovornost državnih igralcev in da si zaradi formalno določenih funkcij in pristojnosti lastijo moč in monopol nad političnim odločanjem, ta pa jim omogoča, da krojijo pogoje in možnosti interesnih skupin in drugih zainteresiranih javnopolitičnih igralcev, da vplivajo na procese oblikovanja politik.

Glede svoje prve hipoteze sem ugotovil, da med MŠŠ in SVIZ poteka redna komunikacija, sindikat je o večini ukrepov in sprememb zakonodaje na področju vzgoje in izobraževanja obveščen, njihovi predstavniki pa se dokaj redno srečujejo s predstavniki ministrstva. Vendar glede na to, da do stikov navadno pride šele po pritiskih in pobudah SVIZ in da so formalna določila in dogovori o medsebojnem sodelovanju zelo omejeni, moram hipotezo zavrniti – dostop SVIZ do procesov oblikovanja javnih politik na področju vzgoje in izobraževanja ni formalno zagotovljen ter je le delno institucionaliziran.

Preverjanje druge hipoteze je nekoliko bolj zapleteno in kompleksno. SVIZ poseduje ustrezne vire in dobro obvladuje dejavnike moči, ki so mu omogočili, da si je skozi leta ustvaril tradicijo in ugled kompetentnega socialnega partnerja in predstavnika pravic zaposlenih v vzgoji in izobraževanju, a na podlagi analiziranih primerov (ne)sodelovanja med sindikatom in MŠŠ, lahko potrdim hipotezo, da je njegov vpliv kljub temu omejen.

Povezav med (ne)institucionaliziranostjo dostopa, viri, dejavniki moči, tehnikami in tarčami vplivanja ter dejanskim vplivom sindikata na MŠŠ in na relevantne politične odločitve nisem natančno opredelil, saj na podlagi analize obravnavanih primerov (ne)sodelovanja v obdobju 2004–2008 med temi elementi nisem mogel izpostaviti enosmernih povezanosti. Ugotavljam pa, da je pri vplivu SVIZ v večini primerov relativno pomembno vlogo igrala prisotnost drugih zainteresiranih akterjev in njihova podpora bodisi stališčem sindikata, bodisi ministrstva. Na podlagi tega menim, da bi bilo potrebno za boljšo predstavo o naravi tega odnosa in relacijah moči, dostop in vpliv SVIZ preučevati na vsakem primeru posebej, pri tem pa namesto iz teorije o odnosu med interesnimi skupinami in državnimi igralci, izhajati iz koncepta javnopolitičnih omrežij. Ta koncept, ki se je pojavil v osemdesetih letih dvajsetega stoletja, je v politično znanost vpeljal nov pristop k preučevanju odnosov med akterji v procesih oblikovanja javnih politik. Koncept javnopolitičnih omrežij ne predpostavlja sodelovanja ali tekmovanja med javnopolitičnimi igralci (kot korporativizem oziroma pluralizem), ampak se zanima za odnose, ki se med njimi razvijejo okrog konkretnega javnopolitičnega problema, njihova narava pa se pokaže šele s preučevanjem omrežja in razmerij v njem.

Naj dodam še, da bi teorija o odnosih interesnih skupin in državnih igralcev več pozornosti morala posvetiti elementu (konzultatitvne) politične kulture, saj ta vsaj po mojem prepričanju, tudi v primeru odnosa med MŠŠ in SVIZ, igra pomembno vlogo. MŠŠ kljub drugačnim obljubam SVIZ ni vedno vključevalo v procese oblikovanja pomembnih sprememb v vzgoji in izobraževanju, obravnavani primeri pa dajejo občutek, kot da MŠŠ na resno vsebinsko sodelovanje s SVIZ ni zainteresirano, oziroma je v to bolj prisiljeno zaradi norm in standardov, ki veljajo v sodobnih procesih oblikovanja javnih politik v Evropski uniji, namesto da bi s sodelovanjem in s pomočjo strokovnega znanja ter izkušenj SVIZ skušali priti do kvalitetnejših in za vse sprejemljivih odločitev.

8 LITERATURA

- Almond A., Gabriel in Powell Bingham jr. 1992. *Comparative Politics Today: A world view*. New York: Harper Collins.
- Baumgartner, Frank R., Beth L. Leech, Jeffery M. Berry, Marie Hojnacki in David C. Kimball. 2007. *Does Money Buy Power? Interest Group Resources and Policy Outcomes*. Dostopno prek: <http://ase.tufts.edu/polsci/faculty/berry/moneyBuyPower.pdf> (5. avgust 2008).
- Bibič, Adolf. 1995. Interesne skupine in politika. V *Interesna združenja in lobiranje*, ur. Igor Lukšič, 1–18. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Brezovšek, Marjan. 1995. Interesne skupine in politični sistem. V *Interesna združenja in lobiranje*, ur. Igor Lukšič, 19–34. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Daugbjerg, Carsten. 1998. *Policy Networks under Pressure*. Pollution Control, Policy Reform and the Power of Framers. Aldershot: Ashgate.
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- *Enciklopedija Slovenije*. 1997. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Fink Hafner, Danica. 1997. Interest Organizations in the Policy – making Process. V *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*, ur. Danica Fink Hafner in John R. Robbins, 114–134. Dartmouth: Aldershot.
- Fink Hafner, Danica. 2001a. *Politične stranke*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Fink Hafner, Danica. 2001b. Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. V *Jadranje po nemirnih vodah managementa nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 53–63. Ljubljana: Radio Študent. Dostopno prek: <http://www.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/virtuNGO.pdf> (3. avgust 2008).
- Fink Hafner, Danica. 2002. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 7–28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grant, Wyn. 1989. *Pressure groups, politics and democracy in Britain*. New York, London: Phillip Allan.
- Grdešič, Ivan. 2006. *Osnove analiza javnih politika: policy-analiza*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. Basingstoke, London: Macmillan.
- Howlett, Michael in M Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press.
- Ippolito, Dennis S. in Thomas G. Walker. 1980. *Political parties, interest groups and public policy: group influence in American politics*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Johannsen, Lars in Karin Hilmer Pedersen. 2005. The Responsive State: Openess and Inclusion in the Policy Process. V *Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities*, ur. Anis A. Dani in Arjan de Haan, 73–95. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Place of publication.

- Kavanagh, Dennis. 2006. Pressure groups and policy networks. V *British politics 5th edition*, ur. Dennis Kavanagh, Martin Smith, David Richards in Andrew Geddes, 417–440. Oxford: Oxford University Press. Dostopno prek: http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199269792/kavanagh_chap21.pdf (5. september 2008)
- *Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji* Ur. l. RS 52/1994. Dostopno prek: <http://www.sviz.si/?page=si/predpisi/kpvi/> (9. avgust 2008).
- Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- KSJS. 2007. *Konfederacija sindikatov javnega sektorja 2007*. Dostopno prek: <http://www.konfederacija-sjs.si/> (9. avgust 2008).
- Mandič, Srna. 1998. Stanovanjska politika in policy-omrežje. *Teorija in praksa* 35 (8): 895–917.
- Meissner, Richard. 1999. *The involvement of interest groups in the Lesotho Highlands Water Project*. Dostopno prek: <http://www.awiru.co.za/pdf/meissnerrichard3.pdf> (5. september 2008).
- Ministrstvo za šolstvo in šport. 2005a. *Naloge in cilji MŠŠ*. Dostopno prek: http://www.mss.gov.si/si/o_ministrstvu/naloge_in_cilji/ (9. avgust 2008).
- Ministrstvo za šolstvo in šport. 2005b. *O Ministrstvu a šolstvo in šport*. Dostopno prek: http://www.mss.gov.si/si/o_ministrstvu/ (9. avgust 2008).
- Ministrstvo za šolstvo in šport. 2005c. *Organigram MŠŠ*. Dostopno prek: <http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/ministrstvo/doc/organigram.doc> (9. avgust 2008).

- Novak, Mitja, Rudi Kyovsky, Ilja Jurančič, Tanja Dobrin, Viktor Ledinek, Štefan Skledar in Zvone Vodovnik. 1992. *Sindikalno pravo*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Peters, B. Guy. 1995. *The Politics of Buerocracy*. New York: Longman Publishers USA.
- Richardson, Jeremy. 1993. *Pressure groups*. Oxford: Oxford University Press.
- Rakočević, Slobodan. 1994. *Državna uprava*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Senčur, Miloš. 2002. *Javna uprava*. Novo mesto: Ekonomska šola, Višja strokovna šola.
- Sindikat SVIZ. 2004/2008. *Obvestila GO SVIZ*, prikaz za obdobje od maja 2004 do julija 2008. Dostopno prek: <http://www.sviz.si/?page=si/aktualno/list/> (17. junij 2008).
- Sindikat SVIZ. 2006a. *Statut SVIZ Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.sviz.si/?page=si/predstavitev/statut/> (17. junij 2008).
- Sindikat SVIZ. 2006b. *Programske usmeritve SVIZ-a za obdobje 2006–2010*. Dostopno prek: <http://www.sviz.si/?page=si/predstavitev/programske-usmeritve-06> (17. junij 2008).
- Sindikat SVIZ. 2008a. *Organiziranost SVIZ-a*. Dostopno prek: <http://sviz.si/?page=si/predstavitev/organiziranost/> (17. junij 2008).
- Sindikat SVIZ. 2008b. *Pravilnik o članarini SVIZ-a*. Dostopno prek: <http://www.sviz.si/?page=si/predpisi/pravilnik-o-clanarini/> (18. junij 2008).

- Sindikat SVIZ. 2008c. *Status SVIZ-a*. Dostopno prek: <http://sviz.si/?page=si/predstavitev/status/> (9. avgust 2008).
- Smith, Martin J. 1993. *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Strukelj, Branimir. 2008. Intervju z glavnim tajnikom sindikata SVIZ. Ljubljana, 15. september.
- Škrinjar, Mojca. 2008. Intervju z generalno direktorico Direktorata za vrtce in osnovno šolstvo na Ministrstvu za šolstvo in šport. Ljubljana, 8. september.
- Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna.
- Vlada Republike Slovenije. 2007. *Socialni sporazum za obdobje 2007–2009*. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/util/bin.php?id=2007080214372730> (9. avgust 2008).
- *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-UPB5)*. Ur. l. RS 16/2007. Dostopno prek: <http://www.sviz.si/files/predpisi/zakon10.pdf> (9. avgust 2008).
- *Zakon o osnovni šoli (ZOsn-UPB3)*. Ur. l. RS 81/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200681&stevilka=3535> (9. avgust 2008).
- *Zakon o vrtcih (ZVrt)* Ur. l. RS 100/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005100&stevilka=4349> (9. avgust 2008).

- Žagar, Mitja (1995): Interesne skupine in lobiranje. V *Interesna združenja in lobiranje*, ur. Igor Lukšič, 51–70. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

9 PRILOGE

PRILOGA A – Intervju: Branimir Štrukelj

Intervju z g. Branimirjem Štrukljem, glavnim tajnikom sindikata SVIZ (Ljubljana, 15. september)

V svojem statutu ima SVIZ zapisano, da je eden izmed ciljev sindikata tudi vplivanje na oblikovanje politike v vzgoji in izobraževanju. Ob predpostavki, da je ta vpliv v veliki meri odvisen od odnosa SVIZ in Ministrstva za šolstvo in šport, me zanima, ali obstaja kakšen formalen ali neformalen dogovor o sodelovanju med MŠŠ in SVIZ? (Ob branju obvestil GO SVIZ na spletu, sem pri nekem primeru zasledil, da naj bi obstajal dogovor o sodelovanju pri pomembnih spremembah v šolstvu.)

V SVIZ je včlanjena velika večina vseh aktivnih učiteljic in učiteljev, ki imajo neposredno izobraževalno izkušnjo. Prepričani smo, da so pogledi in stališča učiteljev praktikov za oblikovanje dobre, racionalne in izvedljive šolske politike nenadomestljivi. Pri opredeljevanju SVIZ do sprememb šolske zakonodaje SVIZ stališča in poglede oblikuje na podlagi notranje razprave med članstvom, hkrati pa na oblikovanje naših stališč vplivajo vrednostne opredelitve, ki so opredeljene v Načelih in ciljih delovanja SVIZ. Med cilji SVIZ je, na primer, zagovarjanje pomena in vloge javnega šolstva, kar pomeni, da SVIZ predlagane spremembe šolske politike vedno presoja tudi skozi prizmo položaja javnih šol.

Naš vpliv na šolsko politiko je res v veliki meri odvisen od odnosa med nami in šolskimi oblastmi. Formalnega splošnega dogovora o sodelovanju med MŠŠ in SVIZ ni. So pa obstajali in še obstajajo nekateri dogovori o sodelovanju pri posameznih vprašanjih. Tak je dogovor o sodelovanju pri zaposlovalni politiki na področju šolstva, ki pa se ne uresničuje in je mrtva črka na papirju. Sicer pa se je v zadnjih desetih letih uveljavil standard, da MŠŠ s predlaganimi zakonskimi spremembami seznaní SVIZ in v načelu izpelje usklajevanje predlaganega besedila zakona še pred obravnavo na Vladi RS. V zadnjem mandatu se je ta standard začel opuščati ali pa

ga je MŠŠ le formalno upoštevalo, ne da bi bilo pripravljeno na resno vsebinsko razpravo. Nazadnje se je to zgodilo ob poskusu obsežnih sprememb Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja. SVIZ lahko z oblikovanjem amandmajev k zakonskemu besedilu, ki jih posreduje poslanskim skupinam, posredno vpliva na zakonsko besedilo, ko je že v Državnem zboru.

Zadnji dogovor, ki je bil sklenjen med MŠŠ in SVIZ, je dogovor o izvedbi posameznih elementov nove plačne reforme.

Pri analizi primerov (ne)sodelovanja med SVIZ in MŠŠ v obdobju 2004–2008, je mogoče opaziti, da se je večkrat zgodilo, da se MŠŠ npr. pri oblikovanju pravilnikov in normativov v vzgoji in izobraževanju ni posvetoval s SVIZ, čeprav ga k temu obvezuje zakonodaja (ZOFVI), ali pa je bil rok za javno razpravo in pripombe zelo kratek. Kako v takih primerih lahko reagira SVIZ in ali lahko preprečite, da tako sprejeti pravilniki stopijo v veljavo?

V zadnjem obdobju je MŠŠ poskušalo omejiti vpliv SVIZ na spremembe na najmanjšo možno mero. V primeru, ko zakonodaja pri pravilniku zahteva predhodno mnenje sindikatov, ministrstvo pa ga sindikatom ne posreduje, je možno sprožiti postopek na sodišču, ki naj ugotovi, da zakonska procedura ni bila upoštevana. SVIZ doslej te možnosti ni izkoristil. V razpravi je možna odločitev, da bi v prihodnjih mesecih spodbijali postopek zadnjih sprememb pravilnikov o standardih in normativih, ki so povezani s plačno reformo in so bili spremenjeni brez predhodnega mnenja reprezentativnih sindikatov.

Se vam zdi, da je sodelovanje SVIZ in MŠŠ odvisno od konkretnih tematik javnih politik oziroma da je MŠŠ v primeru določenih tematik bolj zainteresiran za sodelovanje s sindikatom, pri drugih pa manj (ali gre zgolj za naključne razlike pri vedenju MŠŠ)? (Primer: pri Zakonu o vrtcih bil je SVIZ po začetnem nasprotovanju spremembam vključen v delovno skupino za oblikovanje sprememb zakona, v primeru razprav o šolskih reformah pa MŠŠ pripomb SVIZ ni upošteval, želeno je SVIZ dosegel šele z zavrnitvijo predloga sprememb v DZ.)

V obeh primerih so bila stališča SVIZ in MŠŠ zelo različna. Tudi pri predlaganih spremembah v vrtcih so bile prve spremembe pripravljene brez naše vednosti, vendar smo se po neformalni poti dokopali do osnutka sprememb, ki je povzročal konflikt. Ko je MŠŠ ugotovilo, da ima SVIZ za svoja stališča široko podporo med članstvom, da jih podpirajo tudi ravnatelji in pomemben del stroke, je začelo popuščati in postopoma odstopati od najbolj kritiziranih predlogov. Takoj je pristalo tudi na vključitev predstavnice SVIZ v delovno skupino, ki je pripravljala spremembe zakona o vrtcih, kar je bilo koristno, saj se je konflikt umiril. Pri izenačevanju financiranja javnih in zasebnih šol je šlo za izjemno pomembno politično vprašanje, ki je v samem začetku presevalo odnose med MŠŠ in SVIZ. MŠŠ zato kompromisa niti ni poskusilo poiskati, pač pa so predpostavljali, da nasprotovanje SVIZ ne bo preseгло okvirjev našega članstva. Kot se je izkazalo, je bila ocena napačna, saj je nasprotovanje SVIZ pridobilo večinsko podporo javnega mnenja, ki se je izrazilo tudi v 75.000 zbranih podpisih proti 100-odstotnemu financiranju programov zasebnih šol. SVIZ v tem primeru ni uveljavljal le interesov svojega članstva, ampak je v skladu s svojo opredelitvijo o pomenu javnih šol artikuliral stališče večine državljanek in državljanov o konkretnem vprašanju smeri razvoja našega izobraževanja.

Kakšen pomen ima po vašem mnenju podpora javnega mnenja na vašo moč in vpliv v procesih oblikovanja javnih politik v vzgoji in izobraževanju oziroma pri odnosu z MŠŠ? V kolikšni meri je javno mnenje zainteresirano za te tematike, in ali je težko pridobiti zanimanje ter podporo javnega mnenja (najbrž je javnost manj zainteresirana in občutljiva na težave na področju vzgoje in izobraževanja kot npr. na področju zdravstva)? Vlagate v mobilizacijo javnega mnenja veliko energije in truda ali se osredotočate na bolj neposreden pristop in direktno komunikacijo z MŠŠ?

Vprašanje financiranja javnih in zasebnih šol iz javnih sredstev je eno tistih, ki je vzbudilo splošen interes javnosti. Med taka vprašanja zagotovo sodi tudi vprašanje vključitve verouka v predmetnike javnih šol. Pri veliki večini drugih vprašanj, bodisi strokovnih, organizacijskih ali materialnega in socialnega položaja zaposlenih v izobraževanju, pa je pridobivanje podpore javnosti bistveno zahtevnejše. Ne glede na to je večina teh vprašanj v javnem interesu in mediji želijo vedeti, kako tečejo

pogovori med MŠŠ in SVIZ. SVIZ si pri vsakem vprašanju prizadeva, da bi z argumenti v javni razpravi za svoja stališča pridobil čim večji del javnega mnenja.

Katere tehnike vplivanja največkrat uporabljate pri odnosu z MŠŠ oziroma pri poskusih vplivanja na oblikovanje politik, ki so v domeni MŠŠ, torej v vzgoji in izobraževanju, in katere so po vašem mnenju najučinkovitejše? Kako se odločate, katere tehnike boste v določenem primeru (konkretni tematiki) uporabili? (Med tehnikami, ki sem jih zasledil v primerih (ne)sodelovanja med sindikatom in MŠŠ, je moč zaslediti predvsem pisma ministru, sklicevanje tiskovnih konferenc in obveščanje javnosti in medijev o nestrinjanju z neko potezo MŠŠ, a zdi se, da to prav dosti ne zaleže ... kdaj preidete na »resnejše« tehnike, kot je npr. zbiranje podpisov, in v katerih primerih bi recimo posegli po grožnji s stavko?)

V SVIZ verjamemo, da je socialni dialog, v katerem enakopravno sodelujejo šolske oblasti, sindikati, združenja staršev, ravnateljev, dijakov in študentov, najučinkovitejša in socialno stabilna pot do sprejemanja dobrih odločitev. Pri uveljavljanju stališč uporabljamo mehanizme in tehnike, ki jih uporabljajo sindikati v demokratičnih državah z dolgo tradicijo (javna razprava, javno sporočanje stališč, odprta pisma in pozivi na inštitucije države, zbiranje podpisov kot izraz podpore našim stališčem, demonstracije, stavka). Odločitve za posamezna sredstva, s katerimi želimo uveljaviti svoja stališča ali interese, se sprejemajo na statutarno opredeljenih organih. Ključne odločitve sprejema Glavni odbor SVIZ, ki je najvišji organ sindikata med dvema kongresoma. Za stavko smo se odločali, ko je šlo za zavarovanje ključnih materialnih interesov članstva. Odločitev za stavko se sprejme na podlagi tajnega glasovanja članstva. Če se večina članstva odloči za stavko, so s tem izpolnjeni pogoji za začetek stavke. Opozoriti želim, da je SVIZ v Sloveniji edini sindikat, ki dosledno prakticira glasovanje članstva o stavki, medtem ko odločitev za stavko pri drugih sindikatih sprejmejo organi sindikata. SVIZ vedno objavi tudi natančne podatke o izidu glasovanja.

V kolikšni meri menite, da kot interesna skupina obvladujete našete posamezne dejavnike moči in kateri vam prinaša največ koristi – resursi (finančni, kadrovski), strokovno znanje, številčnost članstva, tradicija in stalnost delovanja? Se vam zdi, da sta vaša moč in vpliv v procesih oblikovanja javnih politik oziroma v odnosu z MŠŠ odvisna bolj od tehnik, ki jih uporabljate, ali vam več moči omogočajo dejavniki moči, ki jih obvladujete?

Vpliv in moč sindikata sta odvisna od številnih elementov. Vsekakor je v primeru SVIZ dejstvo, da zastopamo pomembno in vplivno skupino zaposlenih, kar samo po sebi povečuje vpliv sindikata. V SVIZ je včlanjenih dobrih 70 odstotkov vseh zaposlenih v vzgoji in izobraževanju in večina zaposlenih v raziskovalni dejavnosti, kar izrazito krepi vpliv naših stališč. A številčnost (SVIZ je med tremi najštevilčnejšimi sindikati v državi, če ni najštevilčnejši) za učinkovito uveljavljanje interesov ni dovolj. Za kaj takega je potrebna operativna sposobnost sindikata, da lahko izvaja zahtevne aktivnosti (prenos informacij do članstva, solidarnostne akcije, pravna pomoč, vlaganje večjega števila tožb na sodišča, zbiranje podpisov, demonstracije, stavke ...), ki so možne le ob pripravljenosti članstva, da se v konkretne akcije vključi. Članstvo to stori le, če zaupa izvoljenemu vodstvu. Izvajanje nekaterih od naštetih aktivnosti zahteva velika finančna sredstva in brez njih niso izvedljiva (stavke, demonstracije, vlaganje tožb na sodišča, propagandne akcije, solidarnostna pomoč, mednarodno povezovanje, štipendiranje otrok naših članov, nakupi poslovnih prostorov in počitniških kapacitet). SVIZ v zadnjih desetih letih sistematično krepi strokovnost delovanja z večanjem števila zaposlenih strokovnjakov za posamezna področja ali s sklepanjem pogodb z zunanjimi sodelavci. Za slovenske sindikate je sicer značilno, da imamo v primerjavi z zahodnoevropskimi sindikati bistveno manj zaposlenih strokovnjakov, zato je delo še vedno preveč 'ljubiteljsko'. Jasno je, da se ugled sindikata gradi dolgoročno. Zakonitost delovanja, stopnja notranje demokracije, transparentna poraba sredstev, obveščenost članstva, kako se porabljajo zbrana sredstva, verodostojnost javno izrečenih stališč, občutek za solidarnost z drugimi, uspešno izvedene akcije ... so ključni elementi, prek katerih raste ugled sindikata.

Kako pomembna se vam zdi podpora drugih interesnih skupin oziroma zainteresiranih akterjev pri vplivanju na oblikovanje politik? (V primeru sprememb ZOFVI o sestavi svetov zavodov in postopku imenovanja ravnateljev

ste zbirali podpise proti spremembam, a le znotraj svojega članstva, minister pa na koncu le ni upošteval vaših pripomb, v primeru nasprotovanju šolskim reformam leta 2007 pa ste podpise zbirali skupaj z 12 drugimi nevladnimi organizacijami ... MŠŠ in vlada sta sicer spet pripombe ignorirala, uspeli pa ste v DZ.)

Sposobnost povezovanja z drugimi skupinami civilne družbe je ključnega pomena. Tako je bilo tudi v primeru sprememb ZOFVI, ko nam je uspelo povezati praktično vse zainteresirane v izobraževanju. Vlada je sicer napela lok do konca in šla s spremembami zakona v Državni zbor, vendar je bilo že prej jasno, da pritiska ob tako soglasnem nasprotovanju ne more zdržati, zato je predsednik vlade pozval poslance koalicije, da se zakon v parlamentu zavrne, ker bi bili sicer soočeni z naknadnim zakonodajnim referendumom, h kateremu je SVIZ pozval poslance, da podpišejo zahtevo zanj. Vprašanje sestave svetov zavodov je bistveno ožje in je bilo vezano na zmanjšanje števila zaposlenih v njih. Čeprav smo opozarjali, da to ni le vprašanje zaposlenih, saj se s spremembami v sestavi povečuje vpliv predstavnikov občin in države na izbor ravnateljev, pa nam o teh nevarnostih ni uspelo prepričati tudi drugih. Časovno je bilo vprašanje svetov še v prvi polovici mandata, ko je bila kredibilnost ministrstva še zelo velika, a hkrati je bilo 25.000 zbranih podpisov proti spremembi sveta pomemben signal, da ministrstvo med zaposlenimi ne uživa več večinske podpore.

Primeri (ne)sodelovanja dajejo občutek, da ima MŠŠ pri oblikovanju javnih politik na področju vzgoje in izobraževanja monopol nad močjo v teh procesih, in da sta vaša moč in vpliv odvisna le od volje in zainteresiranosti posameznega ministra za sodelovanje s sindikatom – imate v sindikatu tudi tak občutek, ali menite, da je sodelovanje kljub vsemu dobro in konstruktivno ter da si vpliv in moč uspevate zagotoviti z dobrim obvladovanjem dejavnikov moči in dobro izbiro tehnik delovanja?

Pri nekaterih vprašanjih in v določenih obdobjih je bilo sodelovanje med MŠŠ in SVIZ dobro in zato tudi manj opazno v javnosti. Ne strinjam se, da ima MŠŠ monopol nad procesi oblikovanja šolske politike, si pa ga je v določenih trenutkih in pri nekaterih vprašanjih želelo pridobiti. MŠŠ je nosilec šolske politike po funkciji, vendar jo lahko

izvaja le ob določeni stopnji soglasja socialnih partnerjev, staršev, strokovnjakov in javnosti.

Kako v splošnem ocenjujete sodelovanje MŠŠ in SVIZ v zadnjem mandatu vlade (torej 2004–2008)? Se vam zdi, da je sodelovanje na dovolj visoki in redni ravni, ali menite, da ste premalo vključeni v oblikovanje zakonodaje in reform na področju vzgoje in izobraževanja?

Stopnja sodelovanja in dialoga med MŠŠ in SVIZ je v zadnjem mandatu izrazito nihala: od povsem korektnega in enakopravnega sodelovanja socialnih partnerjev z različnimi interesi, do izrazitih ohladitev, ki so bili na meji prekinitve formalnih komunikacij. Sodelovanje bi bilo po naši presoji lahko bistveno širše, vendar na ministrski strani ni bilo dovolj volje za to. Predlagali smo, recimo, da bi se skupaj lotili reševanja problema nasilja v šolah, imeli za to konkretne zamisli, vendar je ministrstvo ostalo pasivno. Moteče je bilo, da nas je MŠŠ poskušalo pri posameznih zakonskih spremembah najprej zaobiti in šele kasneje, ko je spoznalo, da to ni mogoče, sprejelo dialog z nami. Ko so bila naša stališča drugačna od MŠŠ in so predstavljala oviro za uresničitev njihovih predlogov, je minister prepogosto poskušal z diskreditacijami zmanjšati vpliv naših stališč v javnosti. Najpogosteje se je naša stališča poskušalo razvrednotiti z očitki o politiziranosti sindikata in tudi s povsem osebnimi diskreditacijami vodilnih funkcionarjev v SVIZ.

Sodelovanje med MŠŠ in SVIZ več kot očitno ni sistemsko urejeno, saj je nivo sodelovanja preveč nekonsistenten in nekako »ad hoc«, predvsem odvisno od volje MŠŠ, sindikat pa mora prevečkrat ministrstvo opozarjati, da bi moral pri oblikovanju politik sodelovati. Menite, da bi bilo potrebno (in mogoče) sodelovanje sistemsko in normativno urediti, bi se dalo to vključiti v kolektivno pogodbo za dejavnost vzgoje in izobraževanja? Je konsultativna politična kultura v Sloveniji na dovolj visoki ravni, da bi se sodelovanje sindikata v procesih oblikovanja javnih politik normativno uredilo in uzakonilo, in ali bi se ta ureditev tudi spoštovala (kot smo videli, MŠŠ ne spoštuje niti določbe ZOFVI o posvetovanju pri oblikovanju normativov)?

Načelo participativne demokracije, ki je vgrajeno v temelje Evropske Unije, v Sloveniji še nima globokih korenin. Politične oblasti sodelovanje s civilno družbo, s socialnimi partnerji, še vedno razumejo kot nujno zlo, ki ga zapoveduje okvir EU, ne pa kot najbolj učinkovito pot do oblikovanja socialno stabilnih in uresničljivih odločitev, ki vodijo naprej. Bolj kot normativno, sistemsko opredeljeno sodelovanje med predstavniki zaposlenih in šolskimi oblastmi, je odločilna kultura odnosov, ki se vzpostavlja skozi leta. Seveda se z ravno odnosov, kot so vzpostavljeni v skandinavskih državah, ne moremo primerjati. Je pa pomembno, da bi obstajalo družbeno soglasje, da želimo socialno partnerstvo graditi v to smer.

Kolikšna je teža socialnega sporazuma in ali ima sploh kakšen pomen za odnos med MŠŠ in SVIZ? Ob branju poglavja o šolstvu, je pri nalogah sindikatov omenjeno tudi »bolj aktivno sodelovanje pri nastajanju in spreminjanju zakonodaje na področju šolstva« – to se torej od sindikatov pričakuje, pa jim je to sploh omogočeno?

Žal je zadnji socialni sporazum izrazito deklarativen in na konkretno ravnanje MŠŠ ni imel praktično nobenega vpliva. Ni pa nepomemben, saj smo predstavnikom MŠŠ pogosto citirali prav stavek, ki ga omenjate, zato je možno reči, da je v določenih trenutkih vplival tudi na posamezno ravnanje MŠŠ, ki ga sicer ni prav resno jemalo.

Kakšne so vaše izkušnje pri sodelovanju z drugimi ministrstvi, visokošolskim in kulturnim? So boljši ali slabši v primerjavi z MŠŠ?

Intenzivnost in razvejanost stikov med SVIZ in omenjenima ministrstvoma je bistveno manjša kot z MŠŠ, raven odnosov pa približno enaka.

V zadnjih letih se veliko govori o novem plačnem sistemu v javnem sektorju in novih kolektivnih pogodbah, to pa vam je najbrž vzelo veliko časa in energije? Je to vplivalo na delovanje sindikata pri drugih tematikah, vezanih za vzgojo in izobraževanje? Je pri tem kakšno vlogo igralo tudi MŠŠ ali ste se v glavnem pogajali z Ministrstvom za javno upravo?

Poleg sprememb šolske zakonodaje je SVIZ v zadnjih šestih letih osrednjo pozornost posvečal pogajanjem za nov sistem plač v javnem sektorju. Nosilec plačne reforme je bilo Ministrstvo za javno upravo, ki se je v imenu vlade tudi pogajalo s sindikati. Ministrstvu za šolstvo in šport je naš sindikat očital, da se v okviru vladnih koordinacij ne odziva ustrezno na posamezne škodljive predloge MJU in ne zaščiti posebnosti pri položaju zaposlenih v šolstvu. Nezainteresiranost MŠŠ je eden od razlogov, da je bilo na skupnih pogajanjih za sklenitev Kolektivne pogodbe za javni sektor šolnikom odvzetih nekaj že pridobljenih pravic. V zaključni fazi smo se za sklenitev Aneksa h Kolektivni pogodbi za vzgojo in izobraževanje pogajali tudi z MŠŠ.

PRILOGA B – Intervju: Mojca Škrinjar

Intervju z go. Mojco Škrinjar, generalno direktorico Direktorata za vrtce in osnovno šolstvo na Ministrstvu za šolstvo in šport (Ljubljana, 8. september 2008)

Ali obstaja kakšen formalen ali neformalen dogovor med MŠŠ in SVIZ o sodelovanju pri oblikovanju politik in sprememb zakonodaje na področju šolstva oz. vzgoje in izobraževanja?

Minister za šolstvo in šport, dr. Milan Zver in sindikati s področja vzgoje in izobraževanja so se že na začetku mandata dogovorili za medsebojno komunikacijo. V tem smislu sindikatom pošiljamo vse osnutke pravnih predpisov. Minister s sodelavci se je tudi redno srečeval s sindikati na delovnih pogovorih, še bolj intenzivno pa na pogovorih pred sprejemom pravnih predpisov na zakonski ravni. Srečanj v tem mandatu na ravni minister in SVIZ, konkretno, pa je bilo več, kot kadarkoli prej.

V formalnem smislu pa mora MŠŠ vedno pridobiti soglasje pristojnih sindikatov v procesu sprejemanja pravilnikov o normativih in standardih.

Pri nekaterih primerih sprememb zakonodaje v obdobju 2004–2008 se je zgodilo, da MŠŠ ni povabil SVIZ k sodelovanju, čeprav je šlo za precej pomembne reforme v šolstvu (npr. šolske reforme 2007), SVIZ pa je rešitve iskal z zbiranjem podpisov in skušal doseči zavrnitev sprememb v DZ. Zakaj se pri tako pomembnih spremembah ne usklajujete s SVIZ?

Sviz je bil seznanjen z osnutkom zakona – gre za sestavo svetov šol in vrtcev ter imenovanje ravnateljev, kar ni nikakršna reforma. Bil je tudi vprašan za mnenje. SVIZ pri tej rešitvi ni soglašal s predlagano sestavo svetov: 3 predstavniki zaposlenih, 3 predstavniki staršev in 3 predstavniki ustanovitelja (pri vrtcih in osnovnih šolah je to občina, pri srednjih pa država). V tem delu se MŠŠ ni moglo uskladiti s SVIZOM, ki je želel, da sestava ostane kot prej: 5 predstavnikov zaposlenih, 3 predstavniki staršev in 3 predstavniki ustanovitelja.

MŠŠ oziroma minister je večkrat obljubljal, da šolske reforme ne bodo izvajane na hitro in brez podpore in usklajevanja s socialnimi partnerji, a so bili določeni predlogi sprememb v DZ vloženi kljub ostremu nasprotovanju SVIZ in drugih zainteresiranih skupin in akterjev – zakaj?

Kar zadeva sestavo svetov, le-tej ni nihče od ostalih partnerjev razen sindikatov, kot navajate, ostro nasprotoval. Občine in starši, ki so tudi partnerji MŠŠ, so bili zelo zadovoljni.

Kar zadeva druge spremembe, ki jim je SVIZ nasprotoval, je v prvi vrsti 100 % financiranje programa zasebnih šol namesto 85 %. MŠŠ je v tem primeru vodilo načelo pravičnosti: vsi davkoplačevalci prispevajo v proračun po enotnem kriteriju – pri šolanju svojih otrok pa so tisti, ki želijo nekoliko drugačen program, ki je celo potrjen na Stokovnem svetu za splošno izobraževanje, diskriminirani, in morajo ta program 15 % doplačati. To pomeni, da jim ostane manj denarja za svoje otroke za njihove druge potrebe in to utegne biti pri revnejših starših problem. Vedeti morate tudi, da 100 % financiranje programa v osnovni šoli pomeni: plače zaposlenih, plačilo programskih stroškov (priročniki za učitelje, tiskovine za dokumentacijo, knjige v šolski knjižnici, pisala, plačilo zdravniških pregledov za učitelje, plačilo stalnega strokovnega izpopolnjevanja učiteljev ...). Izgradnja šole ali vrtca in njihovo vzdrževanje (popravila, beljenje, energija, voda ...) pa ostajata kompleten strošek zasebnega ustanovitelja. Tako je ta odnos tudi diskriminatoren za učitelje, ki poučujejo v zasebni šoli.

Ob dejstvu, da je OŠ obvezna, pa je 100 % financiranje programa samo po sebi razumljivo. Zato odklanjanja SVIZ v tem primeru nismo razumeli. Sicer pa je sedaj prav to vprašanje presoje ustavnega sodišča.

Menite, da je vaše sodelovanje s SVIZ odvisno od konkretnih tematik javnih politik – ali torej morda obstajajo tematike, pri katerih lažje sodelujete s sindikatom, oz. tematike, pri katerih težje prihaja do usklajevanja? (Zgolj za primer: je recimo pri področju predšolske vzgoje sodelovanje boljše kot na področju srednjega šolstva ipd.)

Ne, sodelovanje je pač sodelovanje, načelno enako povsod.

Bi sodelovanje s SVIZ v obdobju 2004–2008 ocenili kot dobro in konstruktivno, ali bi lahko bilo bolje in kje predvsem vidite (če sploh) možnosti in potrebo po izboljšanju sodelovanja?

Ne gre le za SVIZ, morate vedeti, da obstaja najmanj še en velik sindikat – VIR. Menimo, da bomo lahko sodelovanje z vsem sindikati na področju vzgoje in izobraževanja nadaljevali tako uspešno kot do sedaj, da pa verjetno ne bomo vedno 100 % soglasni, kakor tudi nikjer po svetu niso. V zadovoljstvo pa nam bo, če bo ta odstotek kar najvišji.

V čem MŠŠ vidi potencialne koristi sodelovanja s SVIZ in v čem slabosti? (Vam recimo lahko koristi njihovo strokovno znanje na področju šolstva, ali vidite sindikat le kot oviro pri oblikovanju in izvajanju politik na področju vzgoje in izobraževanja?)

Sindikati nikoli ni ovira, je nujno potreben akter, ki pozna in zna zagovarjati potrebe zaposlenih. Je tisti, ki lahko izpogaja boljša plačna izhodišča – kar je doslej sindikatom na področju vzgoje in izobraževanja lepo uspevalo. Lahko predstavi počutje zaposlenih na delovnem mestu, njihove delovne pogoje. Vse to je izjemno pomembno za delo vzgojiteljev in učiteljev, ki prinaša želeni rezultat – dobre kompetence otrok in učencev, ki se podajajo v nadaljnje izobraževanje in življenje.

Ima podpora javnega mnenja po vašem mnenju kakšno vlogo na odnos med MŠŠ in SVIZ oziroma na odprtost in pripravljenost MŠŠ za sodelovanje s sindikatom? Podpora javnega mnenja komu – sindikatu, vladi, ministrstvu?

Mi si želimo predvsem podpore javnega mnenja sami dejavnosti, tako da javnost ceni dobre rezultate na področju vzgoje in izobraževanja in da ceni zaposlene v vrtcih in šolah, jim je hvaležna za dobro opravljeno delo na najbolj občutljivem področju – naših otrocih.

Menite, da bi bilo dobro (in sploh mogoče) sodelovanje med MŠŠ in SVIZ sistemsko in normativno urediti? Je konsultativna politična kultura v Sloveniji

na dovolj visoki ravni, da bi se to sodelovanje uredilo na tak način in da bi se določbe dejansko tudi spoštovale?

Sistemske je že urejeno, kot smo povedali v primeru dajanja mnenja pri pripravi pravilnikov. Tudi nadaljnje sodelovanje je mogoče in nujno.

Kolikšno težo in pomen pripisujete socialnemu sporazumu? V njem so pri posameznih poglavjih navedene naloge vsakega od socialnih partnerjev. Pri nalogah sindikatov na področju šolstva je zapisano tudi, da se morajo bolj aktivno vključevati in sodelovati pri oblikovanju in spreminjanju zakonodaje na področju šolstva ... Menite, da to nalogo dobro izpolnjujejo, in ali se vam zdi, da jim je to sploh v celoti omogočeno?

Socialni sporazum za MŠŠ pomeni predvsem to, da obstaja dialog med različnimi socialnimi partnerji – to pa so v našem primeru sindikati, starši in občine. Ta dialog naj bi za zaposlene pomenil dobre delovne pogoje, primerne plače, varnost, sprejetost, to na področju delovne zakonodaje. Sicer pa MŠŠ dobro sodeluje z ravnatelji kakor tudi z vsemi ostalimi strokovnimi delavci – učitelji, vzgojitelji, in sicer preko svojih zavodov: Zavod RS za šolstvo; CPI, RIC, ŠR, CŠOD. Najboljše je sodelovanje preko študijskih skupin. MŠŠ se udeležuje tudi posvetov posamičnih profilov strokovnih delavcev, npr. svetovalnih delavcev, jezikoslovcev (IATEFEL, npr.), učiteljev računalništva (SIRIKT), skratka, kamor smo povabljeni. Predstavniki MŠŠ – minister, državna sekretarka, direktorji, vodje sektorjev, redno obiskujemo šole ob protokolarnih priložnostih – obletnice šol, vrtcev, otvoritve, prvi šolski dan – pri tem pa vedno izkoristimo priložnost za pogovore z učitelji in vzgojitelji. Enako predstavniki MŠŠ regijsko obiščemo ravnatelje vrtcev in šol, se z njimi posvetujemo. Z ravnatelji se srečamo na 3 portoroških srečanjih vsako leto, prihajamo pa tudi na delavnice v Šolo za ravnatelje (ŠR), kjer se pogovarjamo s kandidati učitelji, vzgojitelji, za ravnatelje. Na strokovnih posvetih, ki jih prireja ZRSŠ, smo vedno prisotni ter se aktivno pogovarjamo z udeleženci – učitelji, vzgojitelji. V preteklih letih smo vsa ta srečanja izkoristili za predstavitev izhodišč za pripravo normativnih sprememb in tako vpeli v spremembe socialne partnerje – učitelje, vzgojitelje in ravnatelje.