

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tanja Pavić

**Vloga slovenskih nevladnih organizacij med
predsedovanjem Slovenije Svetu EU : Študija
primera: vloga Focus društva za sonaraven razvoj v
javnopolitičnem procesu oblikovanja podnebno-
energetskega paketa**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tanja Pavić

Mentor: izr. prof. dr. Andrej A. Lukšič

Somentor: asist. dr. Tomaž Deželan

**Vloga slovenskih nevladnih organizacij med
predsedovanjem Slovenije Svetu EU**

Študija primera: vloga Focus društva za sonaraven
razvoj v javnopolitičnem procesu oblikovanja
podnebno-energetskega paketa

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

To diplomsko delo posvečam družini, ki mi je med študijskimi leti vedno stala ob strani in verjela vame. Zahvaljujem se tudi mentorju dr. Andreju A. Lukšiču ter somentorju dr. Tomažu Deželanu za usmeritve in konstruktivne pripombe med pisanjem diplomskega dela.

Vloga slovenskih nevladnih organizacij med predsedovanjem Slovenije Svetu EU Študija primera: Vloga Focus društva za sonaraven razvoj v javnopolitičnem procesu oblikovanja podnebno-energetskega paketa

Predsedovanje Slovenije Svetu EU v drugi polovici leta 2008 se je izkazalo za eno izmed najbolj zahtevnih nalog v času njene samostojnosti. Interes po vključenosti v tako kompleksen projekt pa so izrazile tudi slovenske nevladne organizacije (NVO), ki predstavljajo enega izmed temeljev sodobnega demokratičnega družbenega razvoja. V tem diplomskem delu obravnavamo vlogo slovenskih NVO med obdobjem slovenskega predsedovanja, in sicer na primeru Focus društva za sonaraven razvoj, ene izmed nacionalnih okoljskih NVO. Poleg funkcije ozaveščanja in informiranja javnosti skušajo okoljske NVO s svojim delovanjem vplivati tudi na politične odločitve, ki se sprejemajo na področju okolja. V tem okviru smo skušali pojasniti delovanje in vlogo omenjene NVO v javnopolitičnem procesu oblikovanja podnebno-energetskega paketa zakonodajnih predlogov, ki je bila ena izmed prednostnih nalog slovenskega predsedovanja. Ugotovili smo, da lahko v primeru delovanja izbrane NVO med slovenskim predsedovanjem govorimo le o poskusih vplivanja, ne pa tudi o dejanskem vplivu na politične odločitve, povezane s podnebno-energetskim paketom. Na tem mestu diplomsko delo odpira več vprašanj, med katerimi naj izpostavimo predvsem neodprtost slovenskih politično-odločevalskih struktur za vključevanje NVO v procese oblikovanja javnih politik in pa sistemsko nerazvitost nevladnega sektorja, ki jo pogojuje pomanjkanje finančnih in človeških virov ter pomanjkanje neodvisnega strokovnega znanja.

Ključne besede: nevladne organizacije, predsedovanje Slovenije Svetu EU, oblikovanje javne politike, vpliv, podnebno-energetski paket.

The role of the Slovenian non-governmental organisations during the Slovenian presidency of the EU Council

Case study: the role of the Focus association for sustainable development in the public policy-making process of the energy and climate change package

The Slovenian Presidency of the EU Council taking place in the second half of 2008 proved to have been one of the most demanding tasks during Slovenian independence. The interest to take part in such a complex project was expressed as well by the Slovenian non-governmental organizations (NGO), which form one of the basis for the modern democratic social development. In this diploma paper the role of the Slovenian NGO during the period of the Slovenian Presidency is examined. It is illustrated with the example of the Focus association for sustainable development, one of the national environmental NGO. Besides raising awareness and informing the public the environmental NGO attempt to influence the political decisions made in the environmental field. In this frame the prime aim was to investigate the action and the role of the stated NGO in the public policy-making process of the energy and climate change package which was one of the priority dossiers of the Slovenian Presidency. It has been established that in the case of the action of the selected NGO during the Slovenian Presidency there were just the attempts of influence, and not the factual impact on political decisions related to the energy and climate change packet. At this very point the diploma paper opens several questions, among which the most significant one is that Slovenian political structures show neither the openness towards NGO process of inclusion into the public policy-making process, nor the systems underdevelopment of the non-governmental sector caused by the lack of financial means and human resources, as well as the lack of independent professional knowledge.

Key words: non-governmental organisations, Slovenian Presidency of the EU Council, public policy making, influence, energy and climate change package.

KAZALO

1 UVOD	8
2 METODOLOŠKI OKVIR	10
2.1 Namen in cilji diplomskega dela	10
2.2 Raziskovalno vprašanje in hipoteze.....	11
2.3 Struktura diplomskega dela	11
2.4 Raziskovalne metode in tehnike.....	12
3 NEVLADNE ORGANIZACIJE (NVO) IN PROCES OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIK	14
3.1 Definiranje NVO	14
3.2 Značilnosti in funkcije NVO.....	16
3.3 Politološki vidik proučevanja NVO	18
3.4 Proces oblikovanja javnih politik	19
3.4.1 Igralci v procesu oblikovanja javnih politik.....	21
3.4.2 Načini vplivanja nedržavnih igralcev v procesu oblikovanja javnih politik.....	23
3.4.3 Vloga NVO v procesu oblikovanja javnih politik.....	25
4 PREDSEDOVANJE SLOVENIJE SVETU EU V KONTEKSTU VKLJUČEVANJA SLOVENSКИH NVO	31
4.1 Svet EU in predsedstvo Sveta EU	31
4.2 Prednostne naloge slovenskega predsedovanja	35
4.2.1 Pomen podnebno-energetskega paketa	36
4.3 Sistemske podlage vključevanja slovenskih NVO med predsedovanjem Slovenije Svetu EU	39
4.3.1 Spletni portal predsedovanje.si kot informacijsko-komunikacijski temelj vključevanja NVO med predsedovanjem Slovenije Svetu EU	41
4.4 Delovanje nacionalnih okoljskih NVO na področju podnebja in energetike med predsedovanjem Slovenije Svetu EU	45
5 ŠTUDIJA PRIMERA: VLOGA FOCUS DRUŠTVA ZA SONARAVEN RAZVOJ PRI OBLIKOVANJU PODNEBNO-ENERGETSKEGA PAKETA	49
5.1 Dejavnosti Focus društva za sonaraven razvoj	49

5.2 Analiza delovanja Focus društva za sonaraven razvoj med predsedovanjem Slovenije Svetu EU	51
5.2.1 Načini vplivanja Focus društva za sonaraven razvoj pri oblikovanju podnebno-energetskega paketa.....	51
5.2.2 (Ne)sodelovanje med Focus društvom za sonaraven razvoj in Ministrstvom za okolje in prostor ter Ministrstvom za gospodarstvo med predsedovanjem Slovenije Svetu EU	53
5.2.3 Dejavniki (ne)uspešnega vplivanja Focus društva za sonaraven razvoj pri oblikovanju podnebno-energetskega paketa	56
6 SINTEZA RAZISKOVALNIH REZULTATOV IN SKLEPNE UGOTOVITVE	59
7 LITERATURA	67
8 PRILOGE	76
PRILOGA A – INTERVJU : LIDIJA ŽIVČIČ IN BARBARA KVAC.....	76
PRILOGA B – INTERVJU: DARKA TEA GLAŽAR	86
PRILOGA C – INTERVJU: TINA FISTRavec	89
PRILOGA Č – INTERVJU: NINA ŠTROS	94
PRILOGA D – INTERVJU: ANDREJ KLEMENC.....	98
PRILOGA E – STALIŠČA FOCUS DRUŠTVA ZA SONARAVEN RAZVOJ V ZVEZI S PODNEBNO-ENERGETSKIM PAKETOM.	102

SEZNAM KRATIC

CNVOS – Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij

EK – Evropska komisija

EP – Evropski parlament

EU – Evropska unija

MOP – Ministrstvo za okolje in prostor

MG – Ministrstvo za gospodarstvo

NVO – Nevladne organizacije

PIC – Pravno informacijski center

PEP – Podnebno-energetski paket

RS – Republika Slovenija

SSNVO – Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami

SVEZ – Služba Vlade RS za evropske zadeve

UKOM – Urad Vlade RS za komuniciranje

1 UVOD

Predsedovanje Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008 je pomenilo vsebinsko eno najbolj zahtevnih in kompleksnih nalog Slovenije po njeni osamosvojitvi ter svojevrsten izziv v organizacijsko logističnem smislu. S tem projektom je Slovenija izkoristila izjemno zgodovinsko priložnost in prispevala k dvigu ravni njene prepoznavnosti v EU in širšem mednarodnem prostoru (SVEZ 2008b).

Interes po vključenosti v projekt slovenskega predsedovanja Svetu EU pa so izrazile tudi slovenske nevladne organizacije (v nadaljevanju NVO), katerih vlogo v obdobju slovenskega predsedovanja postavljamo v središče raziskovanja tega diplomskega dela. Nevladnemu sektorju se s strani državnih političnih struktur sicer pripisuje velik pomen pri delovanju pluralnega in demokratičnega družbenega okolja, vendar pomembnost obstoja NVO ostaja velikokrat le na načelni ravni v obliki dokumentov, ne pa tudi v praksi. Večina slovenskih NVO vidi kot največjo oviro pri svojem delovanju ravno politiko države v odnosu do NVO (Kolarič in drugi 2006). Na tem mestu se poraja vprašanje o razkoraku med načelno in dejansko vključenostjo slovenskih NVO tudi v obdobju predsedovanja Slovenije Svetu EU, kar bomo poskušali pojasniti v tem diplomskem delu in s tem osvetliti posamezne aspekte, ki bi nam lahko pomagali razumeti aktualni in prihodnji položaj NVO v slovenskem političnem prostoru.

NVO delujejo v splošnem na dveh ravneh: na zasebni, kjer zadovoljujejo potrebe članstva v družbeni sferi, ter v javni sferi, kjer NVO poskušajo vplivati na procese političnega odločanja (Fink Hafner 2002a, 106a). V diplomskem delu nas bo v okviru predsedovanja Slovenije Svetu EU zanimalo delovanje NVO na ravni javne sfere, pri čemer se bomo zaradi kompleksnosti tematike in različnih vsebinskih področij delovanja nacionalnih NVO v obdobju slovenskega predsedovanja ter omejitev obsega diplomskega dela podrobneje osredotočili na primer določene okoljske NVO - Focus društva za sonaraven razvoj in njegove vključenosti v javnopolitični proces oblikovanja določenega dela okoljske politike. Delovanje Focus društva za sonaraven razvoj bomo prikazali na področju podnebja in energetike oziroma konkretnije na primeru oblikovanja t.i. podnebno-energetskega paketa zakonodajnih predlogov, ki ga je 23. januarja 2008 Evropska komisija predložila v obravnavo Svetu EU ter Evropskemu parlamentu. Šlo naj bi za enega najbolj pomembnih zakonodajnih svežnjev Evropske unije na začetku 21.stoletja (UKOM 2008d), katerega usklajevanja in oblikovanja predlogov med državami članicami EU so v obdobju predsedovanja Svetu EU

vodili pristojni slovenski politični odločevalci. Ali je pri tem Focus društvo za sonaraven razvoj imelo odprt dostop do slovenskih političnih odločevalcev in možnost vplivanja na oblikovanje podnebno-energetskega paketa ali pa je po drugi strani njegovo delovanje med slovenskim predsedovanjem zaznamovalo le izvajanje funkcije ozaveščanja in informiranja javnosti, bo eno osrednjih vprašanj tega diplomskega dela.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Namen in cilji diplomskega dela

Namen diplomskega dela je predstaviti vlogo nacionalnih NVO v obdobju predsedovanja Slovenije Svetu EU ter jo pojasniti na konkretnem primeru nacionalne okoljske NVO (Focus društva za sonaraven razvoj) in njene vključenosti v javnopolitični proces oblikovanja podnebno-energetskega paketa. V okviru tega se odpira več ciljev diplomskega dela. Eden ključnih se nanaša na pojasnitev (ne)odprtosti slovenskega političnega prostora za uveljavljanje interesov NVO v obdobju slovenskega predsedovanja Svetu EU ter posledično na pojasnitev (ne)vplivanja NVO na oblikovanje javnih politik v omenjenem obdobju. V določeni meri bomo v splošnem to pojasnili s pregledom institucionalnih podlag, ki so zagotavljale vključenost NVO v proces političnega odločanja med obdobjem predsedovanja, kot tudi izven obdobja predsedovanja, konkretnije pa s študijo primera, kjer bomo podrobneje proučili delovanje Focus društva za sonaraven razvoj v obdobju slovenskega predsedovanja. Na omenjenem primeru okoljske nacionalne NVO nas bodo zanimali načini vključevanja oziroma tehnike vplivanja, komunikacija ter (ne)sodelovanje z nacionalnimi državnimi akterji in morebitna problematika, ki se je pojavljala pri delovanju izbrane NVO med predsedovanjem. Osredotočeni bomo na sistemski in politični vidik vključevanja izbrane NVO v obdobju predsedovanja, zato bo vsebinski vidik v diplomskem delu predstavljen le v tolikšni meri, kot je to potrebno za razumevanje izbrane tematike.

Poudariti moramo, da se pri proučevanju vloge nacionalnih NVO v obdobju slovenskega predsedovanja zavedamo kompleksnosti procesa političnega odločanja na ravni EU ter vloge nadnacionalnih, nacionalnih ter subnacionalnih državnih in nadržavnih akterjev, vendar je namen diplomskega dela izpostaviti predvsem vpetost delovanja nacionalnih NVO na nacionalnem nivoju. Vprašanje vloge NVO med obdobjem slovenskega predsedovanja namreč ne želimo pojasniti le v smislu začetka in konca nekega obdobja, temveč posredno tudi v luči vsesplošnega stanja in dojemanja vloge NVO v slovenskem političnem prostoru. Kljub osredotočenosti na nacionalni nivo se bomo v teoretičnem delu dotaknili tistega dela evropskih političnih procesov in akterjev, ki nam bodo omogočili lažje razumevanje empiričnega dela naloge.

2.2 Raziskovalno vprašanje in hipoteze

Osrednje raziskovalno vprašanje, s katerim se bomo ukvarjali v tem diplomskem delu, se nanaša na *vlogo nacionalnih NVO v obdobju predsedovanja Slovenije Svetu EU*, ki jo bomo poskušali pojasniti z naslednjima hipotezama:

Splošna hipoteza:

V obdobju predsedovanja Slovenije Svetu EU je bila značilna neodprtost slovenskega političnega prostora za vključevanje nacionalnih NVO v procese političnega odločanja.

Podhipoteza:

Vloga Focus društva za sonaraven razvoj je bila v okviru javnopolitičnega procesa oblikovanja podnebno-energetskega paketa omejena na *poskuse vplivanja* na proces političnega odločanja v zvezi z oblikovanjem podnebno-energetskega paketa, kjer pa o *dejanskem vplivu* na politične odločitve, povezane z oblikovanjem podnebno-energetskega paketa, ne moremo govoriti.

2.3 Struktura diplomskega dela

Diplomska naloga je razdeljena na dva poglavitna dela: teoretičnega in empiričnega.

V teoretičnem delu naloge se ukvarjamo s temeljnimi pojmi in teoretičnimi razlagami, ki nam pomagajo razumeti empirični del naloge. Po uvodnem definiranju, značilnostih in funkcijah NVO bomo nadaljevali s pojasnitvijo procesa oblikovanja javnih politik ter igralci, ki sodelujejo v tem procesu, in zaključili osrednji del teoretičnega poglavja z vlogo NVO v procesu oblikovanja javnih politik. V nadaljevanju se bomo ukvarjali s predsedovanjem Slovenije Svetu EU v kontekstu vključevanja slovenskih NVO. Znotraj tega bomo izpostavili institucijo Sveta EU ter proces odločanja na ravni EU, nadaljevali s funkcijo predsedstva Svetu EU ter na koncu predstavili sistemske podlage vključevanja slovenskih NVO med predsedovanjem.

Empirični del je kot že rečeno namenjen pojasnjevanju vloge slovenskih NVO med predsedovanjem Slovenije EU na konkretnem primeru nacionalne okoljske NVO. Izbira le-te je temeljila na objektivnih dejavnikih, povezanih z obdobjem predsedovanja, ki pa jih zaradi lažjega razumevanja predstavljamo v empiričnem delu naloge. V okviru tega bomo prikazali načine delovanja Focusa med predsedovanjem, načine vplivanja pri oblikovanju podnebno-

energetskega paketa, sodelovanje ter komunikacijo s ključnimi državnimi akterji ter dejavnike, ki so vplivali na (ne)uspešno vplivanje Focusa pri oblikovanju podnebno-energetskega paketa. Kljub osredotočenosti na Focus bomo v empiričnem delu, v izogib prevelikim posplošitvam pri razumevanju problematike, povezane z obstojem in delovanjem NVO med predsedovanjem, predstavili tudi delovanje tistih nacionalnih okoljskih NVO, ki so se odzvale na posredovane vprašalnike.

2.4 Raziskovalne metode in tehnike

Za namene diplomskega dela bomo v teoretičnem delu uporabili analizo primarnih virov in analizo obstoječe znanstveno-strokovne literature. Kot primarne vire bomo uporabili različne dogovore (nacionalne in nadnacionalne) med državnimi strukturami in nevladnimi organizacijami o medsebojnem sodelovanju in vključevanju NVO v procesih političnega odločanja, z analizo obstoječe znanstveno-strokovne literature pa bomo podali teoretične osnove diplomskega dela in v ta namen uporabili različne monografske publikacije, zbornike itd. Poleg tega nam bo velik vir podatkov predstavljal tudi svetovni splet, ki nam bo v največji meri služil pri iskanju informacij v zvezi s slovenskim predsedovanjem Svetu EU in vključevanjem NVO v omenjenem obdobju.

V empiričnem delu nam bo študija primera omogočila preverjanje splošnih teoretičnih spoznanj na konkretnem primeru NVO. Kot že rečeno bomo v empiričnem delu predstavili tudi delovanje nekaterih drugih okoljskih NVO med predsedovanjem, kar nam bo omogočilo širše razumevanje vloge NVO med predsedovanjem. V ta namen smo intervjuvancem posredovali dve različici vprašalnikov. »Vprašalnik A« je bil namenjen NVO, ki so med predsedovanjem aktivno delovale na področju vplivanja na oblikovanje okoljskih politik, povezanih s podnebno-energetskim paketom, ter »Vprašalnik B«, ki je bil namenjen okoljskim NVO, ki so med predsedovanjem delovale na ostalih področjih okoljske politike. Kljub temu, da je naše raziskovanje osredotočeno na okoljske politike, ki se nanašajo na podnebno-energetski paket, smo skušali z ločenimi vprašalniki pridobiti vpogled v delovanje ostalih NVO med predsedovanjem in na ta način do neke mere tudi upravičiti izbran primer NVO v empiričnem delu naloge. Poleg svetovnega spleta bomo v empiričnem delu podatke

pridobivali tudi s pomočjo družboslovnih intervjujev, ki smo jih opravili z naslednjimi intervjuvanci¹:

- Tino Fistravec, javno uslužbenko Direktorata za energijo na Ministrstvu za gospodarstvo. Ministrstvo za gospodarstvo je bilo, skupaj z Ministrstvom za okolje in prostor, nosilec ene izmed smernic podnebno-energetskega paketa (Direktiva o obnovljivih virih energije), o kateri je vodilo in usklajevalo pogajanja na Svetu EU za promet, telekomunikacijo in energijo ter v okviru delovnih skupin na ravni EU;

- Darko Teo Glažar, vodjo Sektorja za evropske zadeve na Ministrstvu za okolje in prostor. Ministrstvo za okolje in prostor je bilo glavni nosilec podnebno-energetskega paketa, o katerem je vodilo in usklajevalo pogajanja v okviru Sveta EU za okolje ter delovnih skupin na ravni EU;

- Nino Štros, predstavnico Greenpeace Slovenija;

- Andrejem Klemencem, tajnikom Slovenskega E-foruma, društva za energetske ekonomiko in ekologijo;

- Lidijo Živčič, predsednico Focus društva za sonaraven razvoj, in Barbaro Kvac, vodjo projektov in programov Podnebja v Focus društvu za sonaraven razvoj.

Ob tem naj dodamo, da smo tako pri državnih kot nevladnih akterjih naleteli na določeno mero neodzivnosti. Pri državnih akterjih smo kontakt poskušali vzpostaviti še z določenimi člani medresorske delovne skupine za podnebno-energetski paket, ki je bila ustanovljena za namene slovenskega predsedovanja kot strokovna podpora pri vodenju razprav pristojnih javnih organov v zvezi s podnebno-energetskim paketom. Pri nevladnih akterjih pa smo poskušali kontaktirati, poleg zgoraj navedenih, še tri ostale okoljske NVO, ki se tako kot omenjeni državni akterji niso odzvale na posredovano prošnjo v zvezi z izvedbo družboslovnega intervjuja.

¹ Intervjuvanci so razporejeni po abecednem vrstnem redu.

3 NEVLADNE ORGANIZACIJE (NVO) IN PROCES OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIK

3.1 Definiranje NVO

NVO lahko umestimo v prostor civilne družbe, znotraj katerega se državljani povezujejo in vključujejo v javno sfero z namenom izmenjavanja informacij, sporočanja in uveljavljanja interesov, preferenc in idej, doseganja skupnih (kolektivnih) ciljev, uveljavljanja zahtev, izboljšanja strukture delovanja države ter povečevanja odgovornosti oblastnih struktur (Pičman Štefančič 2005, 41). Keane (2000) je civilno družbo opredelil kot idealnotipsko kategorijo, »ki opisuje in zajema zapleten in dinamičen skupek z zakonom zavarovanih nevladnih ustanov, ki težijo k temu, da bi bile nenasilne, oprte na načelo samoorganiziranja in samoosmišljanja ter v stalnem stanju napetosti tako med seboj kot tudi z državnimi ustanovami, ki »uokvirjajo«, ožijo in omogočajo njihove dejavnosti« (Keane 2000, 6). Na razvoj nevladnega sektorja so vplivali različni družbeno-ekonomski procesi, med katerimi naj izpostavimo *krizo države blaginje*, kateri se je po eni strani očitalo neučinkovitost zagotavljanja javnih storitev s strani javnih institucij, po drugi pa premajhno responzivnost na raznovrstne in spreminjajoče se potrebe državljanov (Kolarič 2002a, 33); *krizo gospodarskega razvoja*, ki je poleg zahodnega dela sveta še posebej vidna v nerazvitih državah; *globalno ekološko krizo*, ki je vladne institucije niso sposobne rešiti in zaradi česar so se posamezniki začeli združevati; *krizo socializma*, v kateri država ni bila več sposobna zagotavljati potreb in je prišlo do iskanja alternativnih rešitev v zvezi z zagotavljanjem potreb; *razvoj komunikacijskih tehnologij*, ki so omogočile lažje povezovanje posameznikov in razvoj samega koncepta nevladnih organizacij (Salomon v Rončević 2002, 47- 48).

Pri definiranju NVO ne najdemo enotne opredelitve, saj se izraz nevladne organizacije pojavlja v različnih oblikah, kot so tretji sektor, neprofitne, prostovoljne, neprofitno-volunterske ali nevladne organizacije (Leskošek 1998, 189). Kolarič in drugi (2002b, 6) govorijo o zasebno-neprofitnih volonterskih organizacijah, ki niso tržne niti državne organizacije, sicer pa jih lahko enačimo z imeni, kot so neprofitne, prostovoljne, nevladne, neodvisne, civilnodružbene organizacije ipd. V nekem smislu pa lahko NVO opredelimo tudi kot interesne skupine, saj lahko vsako skupino, ki poskuša izvajati vpliv na vlado² (oblast)

² V nadaljevanju izpostavljamo vplivanje NVO na vladne odločevalce oziroma na proces političnega odločanja kot eno izmed glavnih funkcij NVO.

opredelimo kot interesno skupino³ (Brezovšek 1995, 19). Fink Hafnerjeva (2002a) tako meni, da z delovanjem NVO v javni sferi lahko NVO definiramo kot »interesne skupine, ki poskušajo vplivati na oblikovanje zakonodaje in drugih političnih odločitev o javnih politikah ter na njihovo praktično izvajanje« (Fink Hafner 2002a, 106). Pri definiranju interesnih skupin pa moramo biti pozorni, saj vsako prostovoljno skupino, ki je ustanovljena zaradi skupnih interesov, ne moremo opredeliti kot interesno skupino. Medtem ko je za določene prostovoljne skupine značilno, da lahko uresničujejo svoje interese v okvirih svoje organizacije, pa interesne skupine pri uresničevanju svojih interesov ne ostajajo v svojih okvirih, temveč skušajo realizirati zastavljene cilje z naslavljanjem zahtev na politične odločevalce in s tem prispevati k oblikovanju takšne javne politike, ki bo ustrezala interesom članstva te interesne skupine (Ippolito in Walker 1980, 270-271). Nekoliko natančnejšo opredelitev NVO nam ponujata Salamon in Anheiner (v Kolarič 1994, 110), ki navajata štiri definicije NVO:

- a) *legalna definicija*, ki je zapisana v zakonih posamezne države;
- b) *ekonomska definicija*, ki opredeljuje organizacije glede na vir prihodkov in določa, da neprofitno organizacijo opredeljujejo prispevki donatorjev, članarina itd.;
- c) *funkcionalna definicija* poudarja funkcijo organizacij, ki je v primeru NVO produkcija dobrin in storitev v javno dobro;
- d) *strukturalno-operacionalna definicija*, po kateri je poudarjena struktura in delovanje organizacij. Takšne organizacije so formalno konstituirane; so nevladne/privatne glede na svoje ustanovitelje; so neprofitno distributivne; so samostojno vodene in upravljane ter vključujejo pomemben del prostovoljnega dela.

³ Ippolito in Walker (1980, 270-271) definirata interesne skupine kot skupine posameznikov, ki so med seboj prostovoljno povezani zaradi skupnih stališč in ki postavljajo zahteve političnim institucijam z namenom realiziranja ciljev, ki jih te skupine ne morejo uresničiti same.

3.2 Značilnosti in funkcije NVO

Z definiranjem NVO smo hkrati izpostavili tudi nekatere bistvene značilnosti NVO, ki jih v tem poglavju še enkrat povzemamo.

Za NVO je značilna njihova *neprofitna* narava, kar pomeni, da pridobljen dobiček organizacija usmeri v dejavnosti organizacije (Leskošek 1998, 189), pri čemer pa je potrebno opozoriti, da vse neprofitne organizacije niso NVO. Neprofitne organizacije namreč delimo na vladne neprofitne organizacije (ustanoviteljica je vlada) ter na nevladne neprofitne organizacije (ustanovitelji so zasebni subjekti). V empiričnem delu izpostavljamo nevladne neprofitne organizacije, kamor sodijo podjetja, zavodi, ustanove in društva⁴. Področja njihovega delovanja so reševanje različnih problemskih področij (lakota, brezdomstvo, onesnaževanje okolja in reševanje okoljevarstvenih problemov, mamila in nasilje v družini); organiziranje družbenih dejavnosti; zagotavljanje osnovnih socialnih storitev (Hrovatin 2002, 71). Z nadaljnjo razčlenitvijo pojma »neprofitno« in »nevladno« lahko vidimo, da se pojmovanje neprofitnih organizacij osredotoča predvsem na finančni vidik (koliko denarja zaslužijo te organizacije in kam gre ta denar), medtem ko je z izrazom nevladne organizacije poudarjen političen vidik delovanja teh organizacij, ki govori o aktivni vlogi nevladnih organizacij kot akterjev, ki vplivajo na delovanje države pri njenem odločanju (Leskošek 1998, 189). Poleg tega so nevladne organizacije *zasebne*, kar pomeni, da so institucionalno ločene od države oziroma jih ustanovijo zasebne fizične ali pravne osebe (Kolarič in drugi 2002b, 1). Kamnar (v Šporar 2002, 313) k značilnostim NVO dodaja še *dobrodelnost* (finančni prispevki se uporabijo za dobrodelne namene), *prostovoljnost* (poudarek na brezplačnem delu v teh organizacijah, čeprav so v njih zaposleni tudi plačani profesionalci), in *neobdavčenost* (v nasprotju s profitnim sektorjem imajo NVO davčno ugodnejši status).

⁴ Organizacijska oblika nevladnih neprofitnih organizacij, ki jo obravnavamo v študiji primera je društvo. Zakon o društvih določa, da je društvo samostojno (namen, cilje ter načine delovanja si društvo samo določi) in nepridobitno (namen ustanovitve in delovanja društva ni pridobivanje dobička) združenje, ki ga ustanoviteljice oziroma ustanovitelji ustanovijo zaradi uresničevanja skupnih interesov. Delovanje društva je javno (Zakon o društvih, 1.člen).

Strategija Vlade RS za sodelovanje z NVO opredeljuje naslednje funkcije NVO (SSNVO 2005, 7):

- a) **Glas državljanov:** ta funkcija omogoča NVO *vplivanje na sprejemanje odločitev na različnih ravneh političnega odločanja*, pri katerem gre za uveljavljanje NVO »od spodaj navzgor«. Nekateri izmed načinov vplivanja NVO na procese odločanja so recimo zastopništvo (NVO zagovarjajo interese šibkih in ranljivih skupin in posameznikov); civilni dialog (pomeni prizadevanje interesnih skupin za sodelovanje z drugimi deli civilne družbe in vlado, ki poteka na bolj ali manj formalen način) in sodelovanje pri odločanju (NVO lahko imajo s strani vlade podeljen mandat za sodelovanje pri odločanju, ki omogoča vključevanje NVO vse od obveznega posvetovanja z NVO do vključevanja NVO v postopke odločanja);
- b) **Izvajanje družbenih dejavnosti:** v ta sklop spadajo različne oblike pomoči in samopomoči, kakor tudi športne, kulturne in druge družbene dejavnosti, ki jih ljudje organizirajo, da bi v prostem času zadovoljevali svoje potrebe;
- c) **Izvajanje določenih vrst javnih storitev:** poleg države, določene vrste javnih storitev zagotavljajo tudi NVO, država pa jih pri tem tudi financira. V ta sklop spadajo različne oblike pomoči posameznikom, ki potrebujejo določeno storitev in varstvo (recimo na področju zdravstva, šolstva, socialnega skrbstva, kulture, varstva potrošnikov).

S funkcijo posredovanja družbenih interesov odločevalskim strukturam opravljajo civilne asociacije vitalno funkcijo v izgradnji demokratičnih sistemov (Pičman Štefančič 2005, 27), prav tako pa prispevajo k spodbujanju politične participacije ter vzpostavitvi vrednot aktivne civilne udeležbe v procesih oblikovanja in vodenja modernih demokracij (Pičman Štefančič 2005, 52). Fink Hafnerjeva (2002a) meni, da s svojim javnim delovanjem NVO »prispevajo k oblikovanju zavesti o družbenem problemu in k širjenju senzitivnosti in pozornosti javnosti na ta problem – preko tega pa tudi k pritiskanju javnosti na odločevalce, da ti problem uvrstijo na dnevni red in ga pričnejo reševati« (Fink Hafner 2002a, 119-120).

Skozi našete funkcije se nedvomno kaže razmerje med državo in civilno družbo, znotraj katerega se tudi determinira vloga in pomen civilne družbe. To razmerje se tradicionalno kaže obratno sorazmerno, kjer močna centralna oblast ne omogoča tudi močne civilne družbe, temveč ravno obratno. Vendar pa je tradicionalno postavljeno razmerje med državo in civilno družbo kmalu spodkopalo dejstvo, da je v modernem svetu ločeno obravnavanje terminov

civilne družbe in države nemogoče. Še več, civilna družba za svoj obstoj in delovanje nujno potrebuje državo, ki ji lahko nudi zaščito in pogoje za njeno delovanje. Po drugi strani pa naj bi bila tudi uspešnost državnega delovanja pogojena z razmerjem med civilno družbo in državnimi strukturami, znotraj katerega šele močna civilna družba lahko predstavlja podstat za stabilno demokratično državo. V tem smislu govorimo o premosorazmernosti med državo in civilno družbo (Pičman Štefančič 2005, 47- 49).

3.3 Politološki vidik proučevanja NVO

V sklopu politološkega raziskovanja vloge zasebnih neprofitnih organizacij obstaja odsotnost celovitejše razlage (Kolarič in drugi 2002b, 47). Politološki vidik proučevanja zasebnih neprofitno volonterskih organizacij se nanaša predvsem na posredniško vlogo teh organizacij, ki zapolnjujejo prostor med posameznikom in njegovim zasebnim življenjem ter institucijami javnega življenja ter skrbijo za uresničevanje vrednot in potreb ljudi v javni politiki. Neobstoj omenjenega prostora bi povzročil odtujenost posameznika v družbi in javnem življenju, saj državne institucije zaradi svoje značilne brezosebne narave in neodzivnosti ne omogočajo posameznikovega uveljavljanja v družbi. Prav tako pa lahko v odsotnosti vmesnega prostora med posameznikom in državo govorimo o nelegitimnosti in nedemokratičnosti javne politike (Berger in Neuhaus v Kolarič in drugi 2002b, 40).

V okviru politoloških teorij proučevanja NVO Kolaričeva in drugi (2002b, 40-41) izpostavljajo *pluralizem* kot koncept, ki priznava številčnost⁵ in raznolikost različnih organizacij, ki izpolnjujejo interese svojih članov in delujejo neodvisno od države. Interes⁶ pa ni poenoten, temveč obstajajo številčni interesi, pri katerih se pojavlja vprašanje njihove uresničitve. Moč je v konceptu pluralizma prav tako fragmentirana in razpršena, kar kot že rečeno pripelje do obstoja številnih skupin in posledično težjega iskanja družbenega ravnotežja (Grant 1989, 25). Pluralisti tudi poudarjajo, da so obstoječe družbene vrednote eden izmed dejavnikov, ki vplivajo na to, katere tematike so bolj pomembne v nekem trenutku, zaradi česar organizirane skupine nimajo vse enakega dostopa in vpliva znotraj

⁵ Avtorica Pičman Štefančič (2005, 29) govori celo o hiperpluralizmu asociativnega življenja v sodobni družbi, za katero bo v prihodnosti značilna le še večja pestrost različnih interesov. Zaradi tega avtorica združevalno in »aktivizirajočo« funkcijo interesnih združenj in civilne družbe postavlja kot pomembno vprašanje za nadaljnji razvoj sodobnih demokratičnih ureditev.

⁶ Ippolito in Walker (1980, 270) definirata interes kot zavestno željo po uresničitvi določenega rezultata, ki je lahko materialni objekt ali pa bolj abstraktni filozofski cilj. Ta specifični interes predstavlja povezovalni člen neke ustanovljene skupine ljudi in skoraj da ne pozna omejitvev pri združevanju posameznikov – interes je tako lahko povezan npr. z religijo, filozofskimi prepričanji ali pa političnimi pogledi, ki se tičejo celotnega naroda.

političnega sistema (Grant 1989, 28). Civilna družba si torej kljub njeni raznovrstnosti ne prisvaja narave vsestranskosti oziroma ne zastopa celote družbenih interesov, temveč zasleduje različne cilje in ravno ta raznolikost daje civilni družbi ključen element pluralnosti in ji zagotavlja kritično mesto v demokratični ureditvi (Pičman Štefančič 2005, 42). Po drugi strani pa Michalowitz (2002, 35) med tradicionalne koncepte, ki razlagajo vlogo organiziranih interesov, poleg pluralizma omenja tudi *(neo)korporativizem*. Za razliko od pluralizma, kjer imajo številne interesne skupine odprt dostop do političnih institucij, pa korporativizem predpostavlja omejen dostop do političnih institucij in privilegiranost le določenih interesnih skupin (Michalowitz 2002, 35). Medtem ko ima država znotraj neokorporativizma aktivno vlogo v smislu, da inkorporira interesne skupine v procese političnega odločanja (Czada v Michalowitz 2002, 38), pa je v pluralizmu izražena pasivna vloga države, ki le ponuja prostor za svobodno uveljavljanje interesov (Schumann v Michalowitz 2002, 38).

3.4 Proces oblikovanja javnih politik

Preden se posvetimo samemu procesu oblikovanja javnih politik, naj najprej pojasnimo, kaj sploh je javna politika. Dye javno politiko pojmuje kot »vse tisto, za kar se vlada odloči, da bo ali ne bo naredila« (v Krašovec 2002, 5). Na podlagi več avtorjev pa Krašovčeva (2002) navaja skupno opredelitev javne politike, za katero je značilno, da je njen namen razrešitev določenega javnega (družbenega) problema, v katerem sodeluje večje število igralcev, ki sprejemajo večje število odločitev. Pogoji, da je politika javna, je sodelovanje političnih igralcev, in sicer predvsem vlade in parlamenta (Krašovec 2002, 6).

S procesom oblikovanja⁷ in izvajanja javnih politik se ukvarja znanstvena disciplina, ki jo imenujemo analiza politik oziroma policy analiza (Fink Hafner 2002b). Lasswell (v Fink Hafner 2002b), utemeljitelj znanosti o analizi politik, je le-to opredelil kot »skrb za znanje o« odločevalskih procesih v javni ureditvi (public order) in »v« njih« (Lasswell v Fink Hafner 2002b, 9). Natančneje pa lahko policy analizo definiramo kot »uporabno družboslovno disciplino, ki v okoliščinah argumentacije in javne razprave uporablja multiple raziskovalne metode za ustvarjanje, kritično ocenjevanje in sporočanje policy-relevantnega znanja« (Dunn v Fink Hafner 2002b, 12). Dejavniki, ki določajo analizo politik so a) vsebina javnih politik b) procesi političnega odločanja o javnih politikah c) igralci, ki sodelujejo v

⁷ V diplomskem delu nas bo zanimalo le oblikovanje javne politike, saj naj bi do sprejema in nadaljnega izvajanja zakonodajnih predlogov znotraj podnebno-energetskega paketa, predloženega 23. januarja 2008 s strani EK, prišlo do oziroma po koncu leta 2008.

procesih političnega odločanja d) analiza političnih struktur (Fink Hafner 2002b, 11). Za lažje razumevanje procesov oblikovanja in izvajanja politik so bili oblikovani različni teoretski modeli, ki pomagajo razjasnjevati empirične procese odločanja o javnih politikah, značilnosti teh procesov in njihove učinke (Fink Hafner 2002b, 172). Eden izmed najbolj razširjenih modelov v literaturi je procesualni model⁸, ki temelji na zaporedju časovno ločenih in vsebinsko različnih faz, ki so naslednje (Fink Hafner 2002b, 17):

1. identifikacija družbenih oziroma javnopolitičnih problemov in oblikovanje političnega dnevnega reda (predstavlja ključno fazo v procesu oblikovanja in izvajanja politik, saj se brez nje proces političnega odločanja ne more začeti);
2. oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev družbenega problema (pomeni načine reševanja političnih problemov in se pogosto prepleta z opozarjanjem na te probleme. Znotraj te faze je pomembna široka identifikacija alternativnih rešitev, napovedovanje in vrednotenje pričakovanih zaželjenih in nezaželjenih posledic vsake od alternativnih rešitev in svetovanje glede optimalne rešitve izbranega družbenega problema);
3. uzakonitev izbrane javnopolitične rešitve (pomeni politično odločanje o izboru alternativne rešitve);
4. izvajanje javne politike (ta faza poteka s strani izvršne oblasti, lahko pa tudi s strani nevladnih igralcev);
5. vrednotenje učinkov javne politike (pomeni ocenjevanje sprejete javnopolitične odločitve s strani državljanov oziroma družbenih skupin).

⁸ Fink Hafnerjeva (2002c) izpostavlja še naslednje najpogostejše modele za analizo javnih politik:

1. institucionalni model (razlaga vpliv političnih ustanov na javne politike in učinke teh politik) (Fink Hafner 2002c, 175);
2. interesno-skupinski model (po tem modelu je javna politika rezultat boja med različnimi interesnimi skupinami, državni igralci pa v tem modelu ne igrajo aktivnejše vloge) (Fink Hafner 2002c, 177);
3. elitistični model (javnopolitika po tem modelu je izraz preferenc in vrednot vladajoče elite) (Fink Hafner 2002c, 179);
4. inkrementalizem (javna politika je rezultat postopnega spreminjanja že obstoječe javne politike s strani političnih odločevalcev) (Fink Hafner 2002c, 181);
5. sistemski model (politični proces je celota vzajemno odvisnih in povezanih delov in sicer: vložkov iz okolja v obliki zahtev in podpore s strani političnih strank, interesnih skupin, množičnih medijev; političnega sistema, ki te vloške predela v obliki odločitev; proizvodov političnega odločanja, ki se ponovno vračajo v okolje) (Fink Hafner 2002c, 183).

3.4.1 Igralci v procesu oblikovanja javnih politik

V procesu oblikovanja javnih politik imajo ključno vlogo igralci, ki jih v grobem delimo na državne (izvršna, zakonodajna in sodna oblast) in nedržavne oziroma nevladne (npr. interesne skupine) (Fink Hafner 2002b, 16), glede na raven delovanja pa lahko prihajajo iz lokalne, nacionalne ali nadnacionalne ravni (Krašovec 2002, 8). Ker v središče našega raziskovanja postavljamo vlogo NVO, bo v tem in naslednjem poglavju poudarek predvsem na nedržavnih igralcih, kamor spadajo tudi NVO.

Krašovčeva (2002, 10) skupine igralcev, ki sodelujejo v procesih oblikovanja politik, imenuje tudi javnopolitične podarene, kjer gre za manjše prostore znotraj osrednje javnopolitične arene, v katerih poteka del procesov oblikovanja politik. Te javnopolitične podarene so uradniška, strankarska, vladna, parlamentarna, lokalna, nadnacionalna, javna in interesno-skupinska javnopolitična podarena (Krašovec 2002, 11). Vloga teh javnopolitičnih podaren oziroma skupin igralcev znotraj procesov oblikovanja politik je pojasnjena s pomočjo dveh teoretičnih pristopov, in sicer (neo)institucionalnim in interesno-skupinskim (omrežnim) pristopom (Krašovec 2002, 13-14).

Institucionalni pristop najpomembnejšo in celo ekskluzivno vlogo pri oblikovanju politik namenja državnim (političnim) institucijam, ki predstavljajo posamezne javnopolitične podarene (parlamentarno, vladno, uradniško, strankarsko) in znotraj katerih naj bi se odvijal del procesa oblikovanja javnih politik (John v Krašovec 2002, 14). Zaradi kritik omenjenega modela, ki naj bi skoraj v celoti zanikal vlogo civilnodružbenih skupin oziroma podaren pri oblikovanju politik, je v ospredje stopil neoinstitucionalni pristop, ki sicer prav tako obravnava državne javnopolitične podarene kot pomembne akterje pri oblikovanju politik, vendar pa zaradi same kompleksnosti procesa oblikovanja politik pri tem ne zanemari tudi vlogo civilnodružbenih igralcev oziroma podaren (March in Olsen v Krašovec 2002, 15).

Za razliko od (neo)institucionalnega pa interesno-skupinski pristop najpomembnejšo vlogo v procesu oblikovanja javnih politik pripisuje civilnodružbenim podarenam. Ta vloga se omenjenim podarenam pripisuje zaradi določene mere odvisnosti državnih javnopolitičnih podaren od civilnodružbenih. Civilnodružbene podarene naj bi tako državnim podarenam priskrbele različne strokovne analize in informacije pri oblikovanju javnih politik ter s tem izboljšale izvajanje sprejetih javnih politik in njihovo legitimnost (John v Krašovec 2002, 15).

Podobno kot neoinstitucionalni pristop je tudi omrežni pristop ponudil določene izboljšave interesno-skupinskega modela. Omrežni pristop poleg pomembnosti civilnodružbenih akterjev pripisuje pomen tudi državnim podarenam in jih ne zanemarja v tako veliki meri kot interesno skupinski model. Poleg tega pa pojasnjuje tudi različno moč civilnodružbenih javnopolitičnih podaren v različnih javnopolitičnih arenah ter izpostavlja pomembnost odnosov med posameznimi javnopolitičnimi podarenami (John v Krašovec 2002, 15-16).

NVO lahko po tej razjasnitvi uvrstimo v interesno-skupinsko javnopolitično podareno, kjer so glavni akterji interesne skupine oziroma civilnodružbene skupine. Kot je pojasnjeno v poglavju o definiranju NVO lahko le-te opredelimo tudi kot interesne skupine, seveda pod pogojem, da NVO pri izvrševanju svojih interesov ne ostajajo le v okvirih svoje organizacije, temveč skušajo za doseg svojih ciljev naslavljati te zahteve tudi na politične odločevalce. Ključne igralce, na katere skušajo vplivati interesne skupine, predstavljajo izvršilna, zakonodajna in sodna veja oblasti (Ippolito in Walker 1980, 271), sicer pa bi po mnenju Granta in Richardsona (v Krašovec 2002, 13) interesne skupine morale vplivati na tiste akterje, ki oblikujejo predloge javnih politik. Vključevanje interesnih skupin pri oblikovanju predlogov javnih politik izpostavljata omenjena avtorja kot ključno fazo uveljavljanja interesov interesnih skupin. V povezavi s tem se odpira vprašanje pojma moči oziroma vpliva⁹ posameznih javnopolitičnih podaren oziroma igralcev pri oblikovanju javnih politik. V procesih oblikovanja politik ima torej moč tista javnopolitična podarena, ki uveljavi svoje interese navkljub nasprotovanju ostalih javnopolitičnih podaren, pri čemer je nujno, da tisti, ki želi uveljavljati svoje interese, (so)deluje v procesih oblikovanja politik in jih sooblikuje. Moč javnopolitičnih podaren pa je odvisna tudi od (možnosti) obvladovanja, nadzorovanja in/ali monopoliziranja naslednjih dejavnikov moči: politična opredeljenost/nevtralnost, formalno določene funkcije in pristojnosti, stalnost delovanja (na določenem področju in v zakonodajnem ter vladnem postopku), vzpostavljeno komunikacijsko omrežje z ostalimi javnopolitičnimi podarenami, velikost (vzpostavljena delitev dela), znanje (strokovno znanje ter poznavanje pravno-proceduralnih postopkov), finančna sredstva, nadzor nad pomembnimi informacijami, stiki z nadsacionalno javnopolitično podareno (Krašovec 2002, 18-19). Od naštetih dejavnikov moči pri oblikovanju politik lahko kot glavni vir moči interesno-skupinske javnopolitične podarene izpostavimo le strokovno znanje, ki predstavlja pomemben del oblikovanja politik in ki ga interesno-skupinska javnopolitična podarena obvladuje,

⁹ Kljub temu, da vpliv še ne pomeni moči, pa lahko dejansko uporabljamo oba pojma kot sinonima, saj v splošni uporabi ni ostrejšje in natančnejše delitve med pojmom (Brown v Krašovec 2002,18).

nadzoruje in/ali monopolizira v večji meri kot ostale javnopolitične podarene (Presthus v Krašovec 2002, 115). Kljub temu pa o obvladovanju, nadzorovanju in/ali monopoliziranju ostalih dejavnikov moči s strani interesno-skupinske javnopolitične podarene ne moremo govoriti, kar pomeni, da ima interesno-skupinska javnopolitična podarena za razliko od ostalih pomembnih akterjev pri oblikovanju javnih politik manjšo moč (Krašovec 2002, 117).

3.4.2 Načini vplivanja nedržavnih igralcev v procesu oblikovanja javnih politik

Načine vplivanja interesnih skupin na politične odločevalce delimo na neposredne in posredne. Med neposredne tehnike spadajo telefonski razgovori s političnimi odločevalci, osebni stiki s političnimi odločevalci v uradnih ali zunajuradnih prostorih, pošiljanje pisem in peticij političnim odločevalcem, udeležba na sejah delovnih teles parlamentov, sodelovanje v delovnih telesih ali drugih organih znotraj ministrstev (Grant v Kleva 2006, 41). Med posredne tehnike pa uvrščamo sodelovanje interesnih skupin na javnih tribunah, konferencah, posvetih, ki se jih udeležijo tudi novinarji, ali pa interesne skupine naslovijo na politične odločevalce odprta pisma, objavljena v množičnih medijih (Kleva 2006, 42). Pri posrednih tehnikah gre torej predvsem za vplivanje interesne skupine preko javnega mnenja, ki ga v veliki meri sooblikujejo množični mediji (Ippolito in Walker v Krašovec 2002, 13). Krašovčeva (2002, 195) glede učinkovitosti tehnik vplivanja interesnih skupin meni, da so le-te neučinkovite, če pri njih ne pride do osebnega stika med interesnimi skupinami in političnimi odločevalci.

O načinih vplivanja interesnih skupin govori tudi Beyers (2004), ki poskuša na primeru evropskih interesnih skupin razložiti, zakaj je pri določenih interesnih skupinah značilna določena vrsta politične mobilizacije. V splošnem Beyers (2004, 213) razlikuje med dvema načinoma politične mobilizacije interesnih skupin: a) strategija javnega izražanja stališč, kjer gre za posredne načine posredovanja zahtev političnim odločevalcem preko medijskih kampanj ali protestov, ki so dostopni širši javnosti, b) strategija neposrednega dostopanja do političnih odločevalcev, kjer se informacije prenesejo direktno od interesne skupine k političnim akterjem v okviru neformalnih ali formalnih omrežij, kamor širša javnost nima vpogleda. Kombinacija obeh strategij naj bi po mnenju Baumgartnerja in Leecha (v Beyers 2004, 215) vplivala na učinkovitost vplivanja interesnih skupin.

Pri izbiri omenjenih taktik vplivanja s strani interesnih skupin Beyers (2004) omenja dva dejavnika. Prvi se nanaša na *vrsto interesov*, kjer ločuje med razpršenimi in specifičnimi

interesi. Skupine z razpršenimi interesi, kamor Beyers (2004, 236) uvršča recimo okoljske organizacije, potrošniške skupine, solidarnostna združenja, naj bi se v večji meri posluževale javnega izražanja svojih stališč. Razlog je predvsem v njihovi fragmentirani naravi in širokem krogu zagovornikov teh skupin, zaradi česar se težje mobilizirajo in imajo posledično zaradi tega šibkejšo strukturno moč v procesih političnega odločanja in manj možnosti za neposreden dostop do političnih odločevalcev. Z javnim delovanjem v obliki protestov ali drugih akcij skušajo te skupine opozarjati nase in na ta način kompenzirajo svojo strukturno šibkost. Na drugi strani pa je za specifične interese, kamor uvrščamo skupine, ki zagovarjajo poseben segment ljudi (recimo delavska združenja) (Beyers 2004, 236), v večji meri značilna strategija neposrednega dostopa do političnih akterjev. To jim omogoča koncentrirana struktura zagovornikov interesov teh organizacij, poleg tega pa jim ozka usmerjenost zagotavlja tudi boljšo strokovno usposobljenost, zaradi česar tovrstne skupine predstavljajo relevantnega akterja v komunikaciji s političnimi odločevalci. Drugi dejavnik, ki vpliva na izbiro strategije mobilizacije interesnih skupin na ravni EU, pa se nanaša na *institucionalno okolje EU*, kjer so glavne evropske institucije različno dostopne za uveljavljanje interesov. Tako naj bi bila EK, kot glavni iniciator zakonodajnih predlogov, bolj dovzetna za ponujanje dostopa specifičnim interesom, ki lahko zaradi kompleksnosti vsebinskih tematik nudijo EK strokovno podporo. Posledično naj bi pri vplivanju na EK bolj prišle do izraza neposredne taktike vplivanja (Marks in McAdam v Beyers 2004, 218-219). Kot pravi Greenwood (2007, 7), ima ravno EK najmočnejše odnose z organizirano civilno družbo, saj je zaradi svojega majhnega obsega glede na številčnost funkcij, ki jih opravlja, pravzaprav odvisna od strokovnega inputa zunanjih deležnikov. Obratna situacija je v primeru EP, ki je kot izvoljen organ, ki zastopa interese državljanov EU, bolj dovzeten za širok krog interesov. V tem primeru je značilna odprtost dostopa tudi za razpršene interese, ki bodo uporabljali strategijo javnega izražanja stališč (Beyers 2004, 219). V primerjavi z EP in EK so možnosti za uveljavljanje interesov v Svetu EU bolj omejene. Svet EU je namreč v večini zadev glavni potrjevalec odločitev, oblikovanih v predhodnih fazah znotraj EK in EP in je zaradi tega razloga v tej fazi političnega odločanja težje vplivati na institucijo Sveta EU (Greenwood 2007, 24). Kljub temu ne moremo reči, da je ta institucija zaprta za poskuse uveljavljanja interesov. Svet EU je sestavljen iz predsednikov vlad držav članic EU, zato pritegne tako nacionalne interese, kot tudi interese na ravni EU. Lahko pa rečemo, da glede na to, da skušajo skupine s specifičnimi interesi uveljavljati svoj vpliv predvsem pri EK in EP, je v

primeru Sveta EU bolj verjetno, da bodo dostop do njega iskale skupine z razpršenimi interesi (Beyers 2004, 220).

3.4.3 Vloga NVO v procesu oblikovanja javnih politik

Pomembnost integriranosti NVO v političnem prostoru bomo v nadaljevanju tega poglavja skušali še dodatno razjasniti s pomočjo nekaterih evropskih in nacionalnih pravnih podlag. Poleg splošnih formalnih podlag za delovanje in vključevanje NVO v procese oblikovanja javnih politik bomo predstavili tudi nekatere pomembne podlage za vključevanje NVO na področju okoljske politike.

S tem, ko skušajo NVO vplivati na politično odločanje, prispevajo k ustrežnejšemu definiranju družbenih problemov ter vplivajo na reševanje družbenih problemov (Fink Hafner 2002a, 107). Mednarodno okolje NVO obravnava kot relevantne akterje v procesu oblikovanja in izvajanja politik, če delujejo v smislu: a) organiziranega nastopa v komunikaciji z državnimi akterji (npr. združevanje nevladnih organizacij v krovno organizacijo), b) informiranosti NVO (specializirano spremljanje dogajanj v državni sferi na področjih pomembnih za določeno NVO), c) strokovnega analitičnega pristopa (argumentacija kritik, predlogov in zahtev z rezultati analiz v zvezi z vpletanjem ali nevpletanjem države na določenem področju in učinki obstoječih javnih politik), d) pravočasno aktivnostjo v vseh pomembnih fazah političnega odločanja, ki je pogojena s strokovnostjo NVO in njihovo sposobnostjo oblikovanja policy analiz (Fink Hafner 2002a, 109-110). Za učinkovito in uspešno vplivanje na politične odločevalce in odločanje morajo NVO obvladati večino oblikovanja in sporočanja svojih interesov in zahtev političnim odločevalcem ter obvladati izbiro in uporabo metod in tehnik vplivanja na politične odločevalce (Fink Hafner 2002a, 120-121). V povezavi s tem Fink Hafnerjeva (2002a, 108-109) navaja še naslednje dejavnike, ki vplivajo na uspešnost NVO v procesu oblikovanja javnih politik:

- značilnosti družbenega okolja (stopnja socialno ekonomske razvitosti);
- značilnosti nedejavnih akterjev (razpoložljivost človeških, finančnih in drugih materialnih virov);
- prevladujoča politična kultura političnih odločevalcev (stopnja odprtosti za posvetovalno politiko);

- prevladujoča politična kultura v družbi (stopnja razširjenosti participativne politične kulture).

Pomembno podlago za vključevanje NVO v procesih oblikovanja politik pa predstavljajo tudi pravne podlage. Po mnenju Pičman Štefančičeve (2005, 28-29) je primarna naloga države s pravnim okvirom omogočiti civilnodružbenim skupinam enakopravno zastopnost v procesih oblikovanja politik. To naj bi bil pomemben predpogoj za razvoj civilne družbe in zaščito samovoljnega omejevanja njihovih pravic s strani države.

V kontekstu EU so NVO obravnavane kot pomembna komponenta civilne družbe, ki omogočajo pomembno podporo demokratičnemu sistemu vladanja in prispevajo k pospeševanju participativne demokracije tako znotraj kot zunaj meja (Cochard 2002, 265). NVO tako posredujejo svoja mnenja in stališča evropskim institucijam v zvezi s specifičnimi temami (okolje, svetovna trgovina) ali v zvezi z določeno skupino ljudi (kot so ljudje s posebnimi potrebami, etnične manjšine), pri katerih NVO najdejo posluš tudi za najbolj depriviligirane skupine ljudi, katerih interesi ne morejo biti uresničeni skozi druge možne kanale. Tako je prispevek NVO še posebej pomemben na področjih socialne izključenosti in diskriminacije, varovanja okolja in oskrbe humanitarne in razvojne pomoči. Prav tako NVO na ravni EU omogočajo strokovno podlago pri procesu političnega odločanja ter omogočajo povratne informacije glede uspeha določene javne politike (Cochard 2002, 266). Ena izmed pomembnih evropskih pravnih podlag, ki zagotavlja delovanje NVO, je dokument *Komisija in nevladne organizacije: oblikovanje tesnejšega partnerstva (The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a stronger partnership)*. Dokument je bil sprejet leta 2000 s strani EK in opredeljuje naslednja pomembna področja delovanja NVO: skupne značilnosti NVO, principe sodelovanja med EK in NVO, dialog in posvetovanje med NVO in EK, proračunska in kadrovska vprašanja ter pretok informacij. Sodelovanje med EK in civilno družbo naj bi spodbujalo participativno demokracijo, zastopalo interese specifičnih skupin ali manjšin, imelo prispevek NVO pri oblikovanju politik EU ter prispevalo k evropski integraciji (Evropska komisija 2000). Pomemben dokument v tem smislu je tudi *Bela knjiga*¹⁰ (*European Governance: A white paper*), ki ga je sprejela EK 2001. V njem je kot temeljno načelo dobrega in demokratičnega vladanja izpostavljeno sodelovanje civilne družbe pri oblikovanju in sprejemanju politik EU (Huč in Mesarič 2005, 16). V tem smislu si EU

¹⁰ Huč in Mesarič (2005, 8) uporabljata izraz Bela knjiga kot prevod za omenjen dokument *European Governance: A white paper*. Eden izmed možnih prevodov za ta dokument je tudi *Bela knjiga o vladavini na ravni EU*.

prizadeva za bolj sistematičen dialog s civilno družbo, določitev minimalnih standardov posvetovanja z javnostjo ter za partnerske sporazume z nevladnimi organizacijami (Huč in Mesarič 2005, 8). Dokument predvideva večjo odprtost postopkov odločanja in večjo vključenost ljudi in organizacij v procese oblikovanja politik EU, kar bi posledično pripeljalo k izboljšanju učinkovitosti posameznih držav pri reševanju problemov. Pomembno vlogo pri tem spodbujanju krepitve sodelovanja s civilno družbo pa naj bi imele posamezne države članice (Evropska komisija 2001).

V nacionalnem okviru je poleg Ustave RS, kot najsplošnejše pravne podlage za delovanje NVO, ki omogoča svobodo izražanja (Ustava RS, 39.člen), pravico do zbiranja in združevanja (Ustava RS, 42. člen), pravico do sodelovanja v javnih zadevah (Ustava RS, 44.člen), potrebno izpostaviti predvsem dva dokumenta, ki zagotavljata vključenost NVO v procesih političnega odločanja. Prvi dokument je *Strategija systemskega razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji za obdobje 2003-2008*, ki je nastala leta 2002 na podlagi sodelovanja CNVOS ter še treh organizacij: PICa (Pravno-informacijski center nevladnih organizacij), Umanotere (Slovenska fundacija za trajnostni razvoj) in ŠENTa (Slovensko združenje za duševno zdravje) ter mednarodne organizacije Trust for Civil Society in CEE (Vrečko 2003, 5). Namen dokumenta je oblikovanje strateškega okvira za sistemski razvoj NVO v Sloveniji od leta 2003 - 2008. Ključne točke dokumenta so naslednje (Ogorelec Wagner 2003, 4):

- opredelitev poslanstva in vizije NVO;
- določitev skupnih globalih strategij in strateških razvojnih področjih NVO;
- opredelitev prioriternih področij delovanja;
- določitev projektov rasti in razvoja NVO.

V okviru strateških usmeritev in ciljev NVO je potrebno izpostaviti partnerske odnose med državnimi in lokalnimi organi ter NVO, znotraj katerih je omogočeno vplivanje NVO in javnosti na procese političnega odločanja. Strategija znotraj tega predvideva tudi vzpostavitev soodločevalskega telesa na strani NVO (Ogorelec Wagner 2003, 8). Drugi dokument pa predstavlja *Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami*, v kateri je Vlada RS glede pomena obstoja NVO zapisala, da je le-ta bistveni pogoj za uveljavljanje načela pluralnosti ter demokratičnosti v družbi, prav tako pa izpostavlja pomen vplivanja NVO na celovit in trajnostno naravnani družbeni razvoj, porast družbene blaginje, kakovosti življenja ter socialne varnosti. Glavni cilj dokumenta je krepitev sodelovanja med vladnimi odločevalci

ter NVO. V zvezi z vplivanjem NVO na procese oblikovanja politik je treba izpostaviti, da Strategija pomeni začetek uveljavljanja trajnih oblik vplivanja NVO na procese političnega odločanja (SSNVO 2005, 2).

Preden izpostavimo še pravne podlage za delovanje NVO na okoljskem področju, naj pred tem podamo nekaj osnovnih značilnosti okoljskih NVO, ki so predmet obravnave v empiričnem delu naloge. Te so nastale predvsem kot odgovor na naraščujoče negativne posledice neomejene ekonomske rasti, ki je prinašala s sabo med drugim onesnaženost zraka, voda, umiranje gozdov itd. (Zweip 1994, 37). Javnost se je namreč vedno bolj začela zavedati negativnih učinkov onesnaževanja okolja in izkoriščanja narave, kar je prisililo politične odločevalce k upoštevanju javnega mnenja (Zweip 1994, 24). Kot pravi Zweip (1994), je javnost, ki jo pojmuje kot ljudi ali organizacije, ki niso predstavniki vlade oziroma oblasti, »eden izmed največjih nacionalnih virov za oblikovanje in izvajanje okoljskih zakonov in politik« (Zweip 1994, 36). Glavni prispevek okoljskih interesnih skupin, tako znotraj kot zunaj EU, pa naj bi bil njihov vpliv na vrednostni sistem političnih odločevalcev, tržnega sektorja in potrošnikov (Greenwood 2007, 131).

Javna skrb za zdravo okolje je torej skupna točka oziroma cilj, ki ga zasledujejo okoljske organizacije, vendar pa lahko glede na strategijo zasledovanja tega cilja ločimo tri vrste okoljskih organizacij (Zweip 1994, 38):

1. Organizacije, ki skušajo z neposrednimi oblikami javne participacije vplivati na politične odločitve in jih v določenih primerih tudi spreminjati. Te organizacije se neposredno vključujejo v razprave v zvezi z okoljsko politiko, ki jo vodijo vladni odločevalci in z namenom vplivanja na odločitve izvajajo različne aktivnosti;
2. Organizacije, ki v smislu informiranja in izobraževalnih dejavnosti izvajajo aktivnosti ozaveščanja javnosti in spreminjanja mentalitete ljudi glede okolja in narave. V tem primeru gre za posredne načine vplivanja na proces političnega odločanja;
3. Skupine in organizacije, ki so zavezane okoljsko ozaveščenemu in ekološko stabilnemu načinu življenja. Na tak način postavljajo zgled in poskušajo v smotrnost teh dejanj prepričati tudi druge, ob tem pa slediti spremembam splošne miselnosti.

Pomen vključevanja NVO na področju okoljskih politik se kaže z naslednjimi prispevki NVO (Boh 2005, 233):

- a) imajo strokovno znanje, ki je potrebno pri oblikovanju odločitev;
- b) pri urejanju področij vnašajo inovativnost;
- c) predstavljajo stik z državljani in na ta način povečujejo legitimnost procesa;
- d) spremljajo izvajanje okoljskih politik in preko institucij EU »prisilijo« državo k pravilnemu ravnanju pri izvajanju teh politik.

Tudi na področju okoljskih politik so zasnovane nekatere pomembne podlage, ki poudarjajo pomen in delovanje NVO. V evropskem okviru je potrebno izpostaviti predvsem *Konvencijo o dostopu do okoljskih informacij, udeležbi javnosti pri okoljskem odločanju in dostopu pravice pri okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija)*, katere podpisnica je tudi Slovenija. Podlago Aarhuške konvencije predstavlja dejstvo, da »dostop do informacij in udeležba javnosti pri okoljskem odločanju povečujeta kakovost in izvajanje odločitev, prispevata k ozaveščanju javnosti o okoljskih vprašanjih, dajeta javnosti možnosti, da izraža svoje interese, in državni upravi, da jih ustrezno upošteva« (Šporar 2002, 335). Dostop do okoljskih informacij s strani državnih organov mora biti zagotovljen NVO čim prej, najkasneje pa od enega do dveh mesecev. V zvezi s sodelovanjem javnosti pri oblikovanju politik na okoljskem področju pa Aarhuška konvencija določa, da je le-to razdeljeno na dva dela (Šporar 2002, 335-336):

1. *sodelovanje javnosti pri okoljskih načrtih, programih in politikah*: v zvezi s tem je potrebno izpostaviti, da mora pogodbenica pri sodelovanju javnosti pri okoljskih načrtih in programih najprej zagotoviti javnosti ustrezne informacije, njihovo udeležbo že na začetku odločanja, upoštevati rezultate udeležbe javnosti ter jim zagotoviti ustrezno časovno obdobje za njihovo udeležbo. Prav tako mora zagotoviti udeležbo javnosti pri okoljskih politikah;
2. *udeležba javnosti pri pripravi izvedbenih predpisov in /ali splošnih pravno obvezujočih normativnih listin v zvezi z okoljem*: kot pri okoljskih načrtih, programih in politikah je tudi pri tem delu potrebno informirati javnost oziroma jim dati osnutke predpisov ali listin, jim omogočiti določeno časovno obdobje za njihovo ustrezno pripravo za udeležbo ter jim dati možnost posredovanja njihovih zahtev neposredno ali po predstavniških svetovalnih telesih.

Dostop do okoljskih informacij zagotavlja *Direktiva EU o svobodnem dostopanju do informacij v zvezi z okoljem*, ki jih imajo javne oblasti, in določa pogoje, na podlagi katerih so te informacije dostopne. Dostop do informacij naj bi bil dostopen vsakemu individuumu ali različnim organizacijam, ki te informacije zahtevajo, pri čemer ni potrebno dokazati interesa za pridobitev informacij (Zweip 1994, 52-53).

V nacionalnem okviru je potrebno izpostaviti *Zakon o varstvu okolja*, ki zagotavlja vsem zainteresiranim dostop do informacij o okolju ter finančno pomoč društvom, interesnim združenjem ter drugim NVO za varstvo okolja. *Nacionalni program za varstvo okolja* vključuje javnost in njeno udeležbo kot ključni dejavnik okolja. Cilji programa so ozaveščanje, dostop do informacij, permanentnost komunikacijskih kanalov ter povečanje odgovornosti javnosti za varstvo okolja. Omenjen program je bil osnova za nastanek programa *Partnerstvo za okolje*, ki je nastal na podlagi sodelovanja med MOP ter NVO in pomeni rezultat večletnega učnega procesa sodelovanja med okoljskimi NVO in MOP. Temeljni vsebinski sklopi programa, ki opredeljujejo sodelovanje med NVO in resornim ministrstvom, so naslednji (MOP 2001):

1. zagotavljanje pogojev za delovanje nevladnih organizacij,
2. dostop do informacij,
3. sodelovanje javnosti pri:
 - a) odločanju o posebnih dejavnostih,
 - b) načrtih, programih in politikah v zvezi z okoljem ter pri pripravi zakonov in podzakonskih aktov.

Kljub navedenim pravnim temeljem, ki poudarjajo pomen NVO, pa naj bi po mnenju Oblaka (v Boh 2005) obstajal v Sloveniji velik »razkorak med možnostjo za *sodelovanje* NVO in njihovo možnostjo za *vplivanje* na odločitev« (Oblak v Boh 2005, 239). Nekateri izmed razlogov za omenjeno stanje naj bi bili navidezna pripravljenost vladnih struktur za vključevanje NVO v procese oblikovanja politik, znotraj okoljskih NVO pa njihova fragmentiranost, preozka usmerjenost, pomanjkljivost finančnih in kadrovskih virov ter pomanjkljivo strokovno znanje, ki je potrebno pri pripravi kompleksnih projektov (Boh 2005, 239-240).

4 PREDSEDOVANJE SLOVENIJE SVETU EU V KONTEKSTU VKLJUČEVANJA SLOVENSКИH NVO

4.1 Svet EU in predsedstvo Sveta EU

Svet EU je osrednja zakonodajna institucija EU, ki jo sestavljajo predstavniki vseh držav članic (SVEZ 2005a, 51). Delo Sveta EU poteka na treh ravneh:

1. Na ravni **delovnih skupin**, kjer poteka prva stopnja obravnave predloga akta ali ukrepa EU. Glavna naloga delovnih skupin, znotraj katerih se reši kar 70 odstotkov vseh vprašanj, je »opraviti zamudno in strokovno zahtevno delo usklajevanja stališč držav članic do obravnavanih predlogov aktov in ukrepov« (SVEZ 2005a, 65);
2. Na ravni **odborov**, kjer je kot najpomembnejši odbor potrebno izpostaviti Odbor stalnih predstavnikov oziroma Coreper, ki pripravlja, koordinira in izvaja skoraj celotno delo Sveta na ministrski ravni. Coreper zaseda v dveh sestavah: Coreper I in Coreper II (SVEZ 2005a, 68-69);
3. Na **ministrski ravni** obstaja devet sestav Sveta EU, med katerimi naj za namene diplomskega dela izpostavimo Svet za okolje, ki bedi nad okoljsko komponento trajnostnega razvoja in evropsko okoljsko politiko. Sestane se praviloma štirikrat letno in odloča s kvalificirano večino in skupaj z EP (SVEZ 2005a, 52-53).

Ključne naloge Sveta EU so naslednje:

1. **Sprejemanje evropske zakonodaje:** večinoma sprejema Svet EU zakonodajo na predlog EK in v postopku soodločanja z EP;
2. **Usklajevanje širših gospodarskih politik držav članic:** poteka znotraj Sveta za gospodarske in finančne zadeve, usklajevanje pa izvajajo ministri za gospodarstvo in finance. Usklajevanje poteka v smislu dogovora o skupnih ciljih in izmenjave izkušenj med državami članicami v zvezi z vprašanji izobraževalnega in zdravstvenega sistema, socialnega varstva ter zagotavljanja večjega števila delovnih mest;
3. **Sklepanje mednarodnih sporazumov med EU in drugimi državami ali mednarodnimi organizacijami:** področja sporazumov se nanašajo na trgovino, sodelovanje in razvoj ali pa na ožja kot so tekstil, ribištvo, znanost in tehnologijo, promet itd.;
4. **Potrjevanje proračuna EU:** Svet EU potrjuje proračun skupaj z EP;

5. **Razvoj skupne zunanje in varnostne politike:** omenjeno področje sicer zagotavlja nacionalnim vladam neodvisen nadzor nad njimi, kljub temu pa vlade sodelujejo med seboj in opredeljujejo ter izvajajo skupno zunanjo in varnostno politiko na podlagi smernic, ki jih opredeli Evropski svet;
6. **Usklajevanje sodelovanja med državami članicami na področju svobode, varnosti in pravic:** poteka znotraj Sveta za pravosodje in notranje zadeve, nanaša pa se na sodelovanje med nacionalnimi sodišči in policijskimi organi v kazenskih zadevah, dostopu do civilnega sodstva v EU, boju proti čezmejnemu kriminalu itd. (UKOM 2008a).

Na ravni EU obstaja zapletena mreža postopkov odločanja, med katerimi naj izpostavimo le tiste, ki so največkrat uporabljeni: postopek soodločanja, postopek sodelovanja, postopek posvetovanja, postopek privolitve, postopek brez udeležbe, sprejemanje proračuna. V vseh postopkih imata ključno vlogo pri sprejemanju odločitev Svet EU in EP (SVEZ 2005a, 87-102). V Svetu EU poteka odločanje na tri možne načine (SVEZ 2005a, 12):

- s **kvalificirano večino** glasov, ki je najpogostejši način odločanja in kjer je vsaki državi določeno število glasov glede na velikost države in število njenih glasov. Do sprejetja odločitve pride, če je zbrano predpisano število glasov in če je za sprejem glasovala večina držav članic;
- včasih se odločitve sprejemajo s **soglasjem**, kjer ima vsaka država članica en glas. Odločitev se sprejme, če je doseženo soglasje vseh držav članic;
- izjemoma se odloča z **navadno večino** glasov, kjer ima vsaka država članica en glas, odločitev pa je sprejeta, če zanjo glasuje večina držav članic.

Poleg javnih igralcev pa se v procese odločanja o zadevah EU vključujejo tudi civilnodružbeni igralci. O tem govori koncept *mnogonivojskega upravljanja*¹¹, za katerega je značilno, da se politično odločanje v EU oblikuje v zelo dinamičnem in kompleksnem okolju, kjer se odločitve oblikujejo na podlagi medsebojnih interakcij med zasebnimi in javnimi igralci na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni ravni (Börzel 1997, 11-12). Moč političnega odločanja je razpršena in v tem smislu delujejo tudi interesne organizacije, ki lahko pri uveljavljanju svojih interesov obidejo nacionalne vlade in dostopajo direktno na EU

¹¹ Boh (2005, 70) uporablja izraz mnogonivojsko upravljanje kot prevod za multi-level governance, ki se sicer pojavlja še v naslednjih najpogostejših oblikah: mnogonivojska vladavina, mnogonivojsko vladanje in večravensko upravljanje.

raven (Kassim v Börzel 1997, 10). Kljub temu pa je oblikovanje politik znotraj srečanj Sveta EU bolj ali manj zaprto za zunanji input, zaradi česar je bolj verjetno, da bodo zunanji interesi skušali uveljavljati svoj vpliv pri javnih uslužbencih na nacionalni ravni. Politično pogajanje v Svetu EU poteka v medsebojni odvisnosti nacionalnih vlad, zaradi česar je značilna manjša mera podvrženosti nedržavnim oblikam lobiranja in je torej znotraj Sveta EU težje določiti v kolikšni meri je input interesnih skupin sploh imel vpliv na končni rezultat odločitev, sprejetih v Svetu EU (Michalowitz 2002, 48). Po mnenju Michalowitza (2002, 44) se s stopnjevanjem odločevalskega procesa dostopnost interesnih skupin do političnega odločanja EU vedno bolj zmanjšuje.

Potreba po predsedovanju držav članic Svetu EU je bila opredeljena že v Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (t.i. Rimska pogodba), sprejeti leta 1957, po kateri je morala posamezna država članica predsedovati Svetu ministrov (danes Svet EU) vsakih šest mesecev. Predsedovanje držav članic se je na podlagi sprejete Maastrichtske pogodbe v letu 1992 nato razširilo še na institucijo Evropskega sveta, ki se sestane vsaj dvakrat letno pod predsedstvom voditelja države ali vlade, ki predseduje Svetu. Evropski svet ne sprejema zakonodajnih odločitev temveč politične, s katerimi daje EU spodbudo za njen razvoj. Države članice predsedujejo Svetu EU na rotirajoč način, kar pomeni, da država članica predseduje Svetu EU na vsakih šest mesecev. Vrstni red predsedujočih držav in sistem rotacije se je med leti funkcije predsedstva nekoliko spreminjal, od leta 2007 pa je v veljavi vrstni red držav, ki upošteva kriterije velikosti in geografske lege, in sicer je v vsaki skupini predsedujočih držav po ena velika, ena srednja in ena mala država (t.i.trio). Tako je bilo določeno, da Slovenija v letu 2008 predseduje kot zadnja v skupini z Nemčijo in Portugalsko (Strniša in drugi 2005, 2-3).

Med predsedovanjem Svetu EU ima predsedujoča država tri bistvene funkcije:

- 1. Vodenje Sveta EU:** predsedujoča država pripravlja, sklicuje in vodi sestanke Sveta na vseh ravneh, od delovnih skupin, do zasedanj Sveta ministrov in Evropskega Sveta, na katerih usklajuje nasprotujoče si interese držav članic, deluje kot posrednik ter pripravlja in sklepa kompromisne predloge pri reševanju problemov, z namenom doseči napredek pri posameznih zadevah oziroma dosjejih. Poleg formalnih srečanj predsedujoča država organizira še neformalna srečanja različnih sestav Sveta ter številne ministrske konference in druge dogodke. V okviru funkcije vodenja Sveta EU je potrebno poudariti, da glede na

to, da predsedujoča država podpisuje pravne akte in nosi politično odgovornost za vse sprejete odločitve, mora zato delovati nevtralnno v smislu zastopanja evropskih interesov, ne pa nacionalnih. Ne glede na omenjeno načelo nevtralnosti pa ima vsako predsedstvo politično dimenzijo, ki se kaže pri določanju vrstnega reda in časovne dinamike obravnavanja prioritet in zadev ter pri oblikovanju kompromisnih predlogov in usklajevanju različnih interesov, pri katerih so potrebne tudi politične odločitve s strani predsedujoče države (Strniša in drugi 2005, 3);

- 2. Zastopanje Sveta EU v odnosu do drugih EU institucij:** na tem mestu je potrebno izpostaviti predvsem EP in EK. Vloga EP se kaže predvsem v zakonodajnem postopku, kjer je EP v vedno večji meri sozakonodajalec, v postopkih soodločanja pa Svet EU v pogajanjih z EP zastopa ravno predsedujoča država. Prav tako mora predsedujoča država pred EP predstaviti ob začetku predsedovanja program predsedovanja, ob koncu pa zaključno poročilo. Dobre odnose pa je med predsedovanjem potrebno imeti tudi z EK, ki ima izključno pravico do predlaganja zakonodaje, zato je delo Sveta EU v določeni meri odvisno tudi od dela EK (UKOM 2008b);
- 3. Zastopanje EU v odnosu do tretjih držav in mednarodnih organizacij:** v skladu s pristojnostmi Sveta EU na področju skupne zunanje in varnostne politike je predsedujoča država odgovorna za vodenje političnega dialoga z državami, mednarodnimi organizacijami ter regionalnimi skupinami in predstavljanje stališč EU v mednarodnih organizacijah ter na mednarodnih konferencah (UKOM 2008b).

Za Slovenijo je predsedovanje Svetu EU v prvi polovici leta 2008 pomenilo zelo pomembno in odgovorno nalogo in tudi izjemno zgodovinsko priložnost, saj je šlo za prvo predsedovanje države članice iz širitve leta 2004 in prvo predsedovanje slovanskih držav Svetu EU nasploh. Šlo je za eno najbolj zahtevnih in kompleksnih nalog Slovenije po osamosvojitvi tako v vsebinskem kot v organizacijsko-logističnem smislu (SVEZ 2008a). Ravno zaradi zahtevnosti in kompleksnosti projekta predsedovanja so se priprave na slovensko predsedovanje EU začele že leta 2005 in so trajale do izteka leta 2007. Z letom 2005 je bila s sklepom Vlade RS najprej vzpostavljena organizacijska struktura, znotraj katere sta bili ustanovljeni Ožja delovna skupina ter Širša delovna skupina, kot podpora Širši delovni skupini pa še Projektna skupina za koordinacijo priprav in predsedovanja Sloveniji EU v SVEZ. Glavne naloge ožje delovne skupine, ki so jo sestavljali predsednik Vlade RS, minister za finance, minister za zunanje zadeve, minister za javno upravo ter državni sekretar za evropske zadeve, so bile konsistentno vodenje projekta predsedovanja, oblikovanje splošnih političnih smernic ter

prednostnih nalog slovenskega predsedovanja. V Širšo delovno skupino, ki je bila vzpostavljena za operativno vodenje priprav in izvedbo projekta, so bili vključeni predstavniki posameznih ministrstev in drugih organov pod vodstvom državnega sekretarja za evropske zadeve. Širša delovna skupina, katere bistvene naloge so bile koordiniranje, usmerjanje in nadziranje dela vseh sodelujočih pri pripravah na predsedovanje, je bila v skladu s projektnim pristopom pri pripravah na predsedovanje, še nadalje razdeljena na pet podskupin¹², kjer je bila vsaka podskupina zadolžena za svoje področje priprav na predsedovanje (SVEZ 2007).

4.2 Prednostne naloge slovenskega predsedovanja

Podlago za opredelitev prednostnih nalog slovenskega predsedovanja je predstavljal 18-mesečni program, ki ga pripravi trio predsedujočih držav (od januarja 2007 do julija 2008 so ta trio kot že rečeno predstavljale Nemčija, Portugalska in Slovenija) ter podedovana agenda Sveta EU (Fink Hafner in Lajh 2008, 44). Prednostne naloge posamezne predsedujoče države članice so tako vsebinski poudarki znotraj tekočega dela EU oziroma evropske zadeve (SVEZ 2005b), s čimer se izpostavlja vprašanje o dejanski samostojnosti predsedujoče države pri opredeljevanju prioritet, saj kot pravi Lenarčič (v Mirt 2008, 38) naj bi večina (kar 90 odstotkov) prioritetenih nalog posameznega predsedovanja temeljila na podedovani agendi.

Na podlagi predloga Projektne skupine za program v sodelovanju z ministrstvi in vladnimi službami je Vlada RS sprejela program slovenskega predsedovanja, v katerem so kot prednostne naloge bile izpostavljene naslednje (SVEZ 2007):

- 1) prihodnost EU/Lizbonska pogodba,
- 2) energetska-podnebna vprašanja,
- 3) lizbonska strategija,
- 4) širitev in evropska sosedstva politika,
- 5) medkulturni dialog.

¹² Podskupina za program predsedovanja, Podskupina za kadre, Podskupina za komunikacijo z javnostmi in promocijo, Sekretariat za predsedovanje Slovenije EU, Podskupina za proračun predsedovanja.

4.2.1 Pomen podnebno-energetskega paketa

Podnebno-energetski paket sovпада z evropsko okoljsko politiko, katere začetki segajo v 70. leta, ko se je zaradi posledic hitrega razvoja industrije in rasti prebivalstva ter posledičnem pritisku javnega mnenja ter okoljskih gibanj (Ruzza 2002, 103) pojavila skupna potreba držav članic EU po reševanju težav v zvezi z varstvom okolja (Moussis 1999, 283). Dodaten razlog za skupno reševanje okoljske problematike je tudi njena čezmejna narava, ki onemogoča samostojno reševanje te problematike s strani posameznih držav (Macrory in Turner v Boh 2005, 125.) Okoljska politika ima danes status polnopravne politike in spada v prednostne cilje EU (Moussis 1999, 306) ter je eno najnovejših in hitro razvijajočih se političnih področij (Ruzza 2002, 103).

Podnebne spremembe so kot del okoljske politike v središču pozornosti politike in javnosti tako v EU, kot tudi v mednarodnem okolju, saj je omenjena tematika pravzaprav na dnevnem redu vseh srečanj in zasedanj na visoki ravni. Negativni učinki podnebnih sprememb, ki se vedno bolj povečujejo, so povzročili, da se podnebne spremembe obravnavajo v čedalje širšem kontekstu – tako v smislu blaženja in prilagajanja na podnebne spremembe kot tudi v kontekstu mednarodne varnosti (MOP 2008a). Pri reševanju podnebnih vprašanj ima kot že rečeno EU vodilno vlogo, s čimer prav tako spodbuja k ukrepanju drugih držav izven EU. Pomembno vlogo pri tem pa je imela tudi Slovenija kot predsedujoča država Svetu EU, ki je na ključnih okoljskih srečanjih¹³ pripravljala izhodišča in usmerjala oblikovanje skupnih stališč EU (UKOM 2008c).

»Zadnja poročila Mednarodnega strokovnega klimatskega odbora z veliko verjetnostjo opozarjajo na vpliv podnebnih sprememb povsod na zemeljski obli, kar kliče k učinkovitemu ukrepanju« (MOP 2008b). EU je na vsa ta opozorila reagirala resno in v letu 2007 s strani EK sprejela novo energetske in podnebno strategijo s ciljem, da se globalno omeji naraščanje temperature na 2°C. Cilje nove energetske in podnebne strategije je potrdil Evropski svet marca 2007 in EK naložil, da za doseganje teh ciljev pripravi že do naslednjega zasedanja spomladanskega Evropskega sveta (marca 2008) zakonodajni podnebno-energetski sveženj (MOP 2008b). Omenjen energetske in podnebni sveženj oziroma paket zakonodajnih predlogov, ki je imel osrednje mesto v sklopu podnebno-energetskih vprašanj med slovenskim predsedovanjem, je EK predložila 23. januarja 2008, obravnava svežnja pa se je med

¹³ Okoljska Sveta sta potekala 3. marca v Bruslju in 5. junija v Luksemburgu. Delno se je o podnebno-energetskem paketu razpravljalo tudi na Svetu za promet, telekomunikacije in energijo.

slovenskim predsedovanjem EU nadaljevala v okviru Sveta EU in EP. T.i. podnebno-energetski paket naj bi opredelil, na kakšen način bo EU dosegla podnebno-energetske cilje, ki jih je določila na spomladanskem Svetu EU 2007. Končni sprejem podnebno-energetskega svežnja bo imel velik pomen ne samo za celotno EU, temveč tudi za nacionalno raven. Zakonodajni akti, vključeni v paket, bodo po sprejetju za vse države članice EU pomenili nov okvir za delovanje tako energetskega sektorja kot porabnikov energije. Slovenija bo tako morala sprejeti nove nacionalne programe z določitvijo novih ciljev s področja zmanjševanja emisij toplogrednih plinov, energetske učinkovitosti in obnovljivih virov energije (Šolinc 2008, 1). Glede pomena podnebno-energetskega paketa je svoje mnenje izrazil tudi tedanji predsednik Vlade RS in predsedujoči Svetu EU, Janez Janša, ko je v enem izmed svojih govorov med predsedovanjem dejal, da »gre za enega najpomembnejših zakonodajnih svežnjev Evropske unije na začetku 21. stoletja« (UKOM 2008d). Prav tako je predsednik EK Jose Manuel Barroso označil podnebno-energetski paket kot »najbolj daljnosežen predlog, kar jih je oblikovala Evropska komisija v zadnjih letih. Boj za gotovo in konkurenčno oskrbo z energijo je namreč po njegovih besedah eden izmed najpomembnejših, če že ne najpomembnejši izziv 21. stoletja« (UKOM 2008e).

Podnebno-energetski paket sestavljajo 4 glavni zakonodajni predlogi (UKOM 2008e; Glažar 2008) :

- a) direktiva o shemi trgovanja z izpusti toplogrednih plinov,
- b) odločba o delitvi prispevka med članicami EU za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za sektorje izven sheme trgovanja z izpusti toplogrednih plinov,
- c) direktiva o obnovljivih virih energije skupaj z delitvijo prispevka med državami članicami za obnovljive vire,
- d) direktiva o zajemanju in shranjevanju ogljikovega dioksida.

V okviru obsežnih in intenzivnih razprav v Svetu EU lahko kot pomemben dosežek slovenskega predsedovanja glede podnebno-energetskega svežnja izpostavimo »napredek pri razumevanju predlaganih rešitev ter poenotenju stališč držav članic, saj bo EU le s pravočasnim sprejemom tega svežnja odigrala vodilno vlogo in verodostojno nastopila na mednarodnih pogajanjih za sklenitev dogovora o celovitem globalnem sporazumu o podnebnih spremembah za obdobje po letu 2012, ki bodo decembra 2009 v Københavnu« (SVEZ 2008b). Prav tako so bile med slovenskim predsedovanjem ključne politične odločitve

v zvezi s podnebno-energetskim svežnjem sprejete tudi na spomladanskem Evropskem svetu, in sicer a) strinjanje Evropskega sveta, da je predlog podnebno-energetskega paketa s strani EK dobro izhodišče in podlaga za dogovor, b) Evropski svet se je zavezal, da bo politični dogovor med državami članicami glede podnebno-energetskega paketa dosežen do konca leta 2008, c) Evropski svet se je strinjal glede temeljnih načel, ki jih je potrebno upoštevati pri razdelitvi bremen med državami članicami, saj brez njih ne bi bila možna razprava na nižjih ravneh (SVEZ 2008b).

4.3 Sistemske podlage vključevanja slovenskih NVO med predsedovanjem Slovenije Svetu EU

NVO so svoj interes glede njihovega vključevanja pri predsedovanju Slovenije Svetu EU pokazale že leta 2006 in v ta namen pripravile predlog vključevanja NVO v priprave na predsedovanje, ki je vseboval naslednje bistvene zahteve NVO (CNVOS, PIC 2007-2008):

- 1) vzpostavitev spletne podstrani za civilno družbo v okviru uradne spletne strani slovenskega predsedovanja,
- 2) organiziranje mednarodne NVO konference kot samostojnega neformalnega dogodka v okviru predsedovanja, ki bi bila namenjena predvsem temi vključevanja NVO v predsedovanje,
- 3) organizacija 4 resornih dogodkov v zvezi s prioritetami predsedovanja, ki bi se jih udeležili predstavniki institucij EU, strokovnjaki in NVO,
- 4) financiranje promocijskih projektov NVO,
- 5) neodvisna evalvacija uspešnosti Slovenije pri predsedovanju s strani domače in tuje civilne družbe,
- 6) vabila predstavnikom slovenskih NVO na dogodke, ki bodo organizirani ob obiskih EU predstavnikov in delegacij,
- 7) vključitev obiskov EU predstavnikov in delegacij pri slovenskih NVO v koledar dogodkov slovenskega predsedovanja,
- 8) prenos določenih funkcij na NVO.

V obdobju priprav na predsedovanje Slovenije Svetu EU je bil ključni cilj NVO zagotoviti njihovo vsebinsko vključenost pri pripravah na predsedovanje ter pri oblikovanju prioritet in ciljev, vendar se po mnenju Tine Divjak (2007) to naj ne bi zgodilo. S tem naj bi Slovenija »zamudila priložnost ustvariti dobro prakso sodelovanja z nevladnimi organizacijami«, po drugi strani pa bi lahko »z vključevanjem NVO v priprave pokazala visoko stopnjo zavesti o pomembnosti aktivnega vključevanja« (Divjak 2007, 1).

Kljub temu pa je v obdobju priprav NVO na predsedovanje Slovenije Svetu EU, kot osnova vključevanja slovenskih NVO med predsedovanjem Slovenije Svetu EU, nastal spletni portal slovenskih NVO - www.predsedovanje.si, ki je predstavljal kontaktno točko za informiranje

in komunikacijo med NVO in državnimi organi. Portal je nastal s pomočjo UKOM in pod okriljem CNVOS¹⁴.

Institucionalno podlago vključevanja slovenskih NVO med predsedovanjem Slovenije Svetu EU oziroma njihovega sodelovanja s slovenskimi državnimi organi je predstavljal *Dogovor med Uradom Vlade RS za komuniciranje in portalom predsedovanje.si o komuniciranju pred in med predsedovanjem (2007)*.

Z zgoraj navedenim dogovorom, ki je bil podpisan septembra 2007, sta se omenjeni strani zavezali, da se bosta med predsedovanjem medsebojno informirali in posvetovali, pri čemer pa dogovor ni izključeval ostalih možnih oblik komuniciranja. Za namene informiranja, posvetovanja in vključevanja med pristojnimi javnimi organi in NVO se je uporabljal predvsem spletni portal www.predsedovanje.si. V zvezi z *informiranjem* se je UKOM zavezal, da bo spodbujal in koordiniral osebe, zadolžene za odnose z javnostjo, ter uradne govorce na ministrstvih in drugih organih javne uprave, da preko spletnega portala [predsedovanje.si](http://www.predsedovanje.si) redno informirajo NVO o dejavnostih in dogodkih v okviru predsedovanja Slovenije Svetu EU. Po drugi strani se je tudi Portal (oziroma NVO) zavezal glede informiranja ministrstev in drugih javnih organov ter postavljanja vprašanj glede vsebin povezanih s predsedovanjem, prav tako pa naj bi NVO informirale UKOM o vseh dogodkih, ki jih NVO organizirajo med predsedovanjem. Znotraj druge oblike medsebojnega komuniciranja – *posvetovanja*, pa naj bi UKOM spodbujal ministrstva in druge organe javne uprave, naj se v zvezi s prednostnimi nalogami slovenskega predsedovanja, pri pripravi stališč za konkretne dosjeje ter vsebinski pripravi neformalnih dogodkov posvetujejo z NVO preko spletnega dialoga na spletnem portalu NVO in prav tako omogočijo dostop do dokumentov in gradiv ter zagotovijo odgovor na poslana stališča NVO. UKOM se je v zvezi s tem tudi zavezal, da bo spodbujal omenjene državne akterje, da naj **upoštevajo** predloge in pripombe NVO, ki jih bodo le-te predstavljale v okviru vsebinskih stebrov na portalu [predsedovanje.si](http://www.predsedovanje.si).

¹⁴ Poleg CNVOS so pri vzpostavitvi spletnega portala [predsedovanje.si](http://www.predsedovanje.si) sodelovale v okviru Projektne skupine še naslednje NVO, ki so posedovale kapacitete in interes za vplivanje na oblikovanje politik med slovenskim predsedovanjem: Pravno-informacijski center nevladnih organizacij, Inštitut za elektronsko participacijo, Društvo za človekove pravice in človeku prijazne dejavnosti-Humanitas, Društvo za svobodo odločanja, Društvo za uveljavljanje enakost in pluralnost – Vita Activa, Focus – društvo za sonaraven razvoj, Mladinski svet Slovenije, Platforma nevladnih organizacij za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč – SLOGA, Slovenska filantropija – Združenje za promocijo zadovoljstva, Zavod PIP – Pravo Informacije Pomoč in Zveza društev upokoencev Slovenije (Delakorda 2008).

4.3.1 Spletni portal predsedovanje.si kot informacijsko-komunikacijski temelj vključevanja NVO med predsedovanjem Slovenije Svetu EU

V razvoju informatizacije slovenske države se v okviru informacijsko-komunikacijske tehnologije v ospredje postavlja predvsem informacijski vidik oziroma posredovanje informacij, čeprav je informacijska-komunikacijska tehnologija lahko osnova tudi za komunikacijski proces med strokovnimi, političnimi in drugimi akterji, ki so vključeni v nastajanje dokumentov, ne pa samo njihovo predstavljanje (Brglez in drugi 2004, 110). Glavne politične funkcije, ki jih omogoča splet, so naslednje (Brglez in drugi 2004, 112):

1. dostop do političnih informacij, ki doslej niso bile tako preprosto dostopne,
2. povezovanje med javnimi uradniki in državljani prek različnih spletni strani,
3. vzpostavljanje forumov za politično razpravljanje,
4. zbiranje stališč in ocenjevanje javnega razpoloženja.

V smislu zgoraj naštetih funkcij Brglezova in drugi (2004, 112) navajajo kot učinke portala predvsem zmanjšanje razdalje med predstavniki oblasti in državljani, znižanje stroškov komuniciranja ter večjo odprtost in neposrednost dostopa do političnih predstavnikov.

Vzpostavitev spletnega portala predsedovanje.si, ki je kot že omenjeno predstavljal kontaktno točko pri sodelovanju NVO in državnih organov med predsedovanjem Slovenije Svetu EU, je bila povezana z dvema ključnima ciljema (Inštitut za ekologijo, Center za e-demokracijo 2006) :

1. informirati evropsko in domačo javnost o delovanju slovenskega NVO sektorja;
2. krepi vključenost NVO v odločevalske procese v obdobju predsedovanja Slovenije EU s pomočjo orodij e-demokracije.

V splošnem je portal predvideval naslednje načine vključevanja slovenskih NVO med predsedovanjem Slovenije Svetu EU (CNVOS 2007-2008a) :

- informiranje slovenskih NVO o EU in predsedovanju,
- participacija slovenskih in evropskih NVO v procesih odločanja,
- komuniciranje slovenske civilne družbe s slovenskimi, evropskimi in globalnimi množičnimi mediji,
- mreženje slovenske civilne družbe z evropskimi akterji.

V natančnejšem smislu naj bi spletni portal NVO omogočal sodelovanje NVO med predsedovanjem Slovenije Svetu EU preko dveh sestavnih elementov portala, in sicer preko komunikacijskega temelja ter preko vsebinskih stebrov političnih prioritet (Delakorda 2007).

1) preko *komunikacijskega temelja* je vključevanje NVO potekalo preko naslednjih orodij elektronske participacije (CNVOS, Inštitut za elektronsko participacijo 2007-2008):

- **e-novice**: omogočale so dostop NVO do relevantnih informacij v času predsedovanja;
- **e-razprave**: namenjene so bile javni in interaktivni izmenjavi stališč, pogledov, mnenj, predlogov in pobud civilne družbe o javnih vsebinah, ki so se nanašale na prednostne naloge slovenskega predsedovanja. Ob koncu razprav so bila oblikovana moderatorska poročila o posameznih razpravah in bila posredovana pristojnim javnim organom, množičnim medijem, splošni javnosti ter institucijam EU;
- **e-posvetovanja**: namenjena so bila podajanju dopolnil in pripomb civilne družbe na osnutke ali predloge političnih in normativnih dokumentov v povezavi s prioritetami slovenskega predsedovanja, s čimer naj bi se dosegla povečana legitimnost, kvaliteta in implementacijska učinkovitost političnih in normativnih dokumentov. Na podlagi Dogovora med UKOM in portalom predsedovanje.si naj bi »pristojni organi javne uprave omogočili spletni dialog z nevladnimi organizacijami o pripravi stališč in vsebinski pripravi neformalnih dogodkov v okviru predsedovanja ter v ta namen zagotovili primeren čas za posvetovanje, dostopnost dokumentov in odgovor na poslana stališča« (CNVOS, Inštitut za elektronsko participacijo 2007-2008);
- **e-ankete**: namenjene so bile ugotavljanju mnenj in stališč civilne družbe glede vsebinskih tem prednostnih nalog slovenskega predsedovanja, rezultati anket pa naj bi se posredovali na pristojne organe javne uprave, množičnim medijem, splošni javnosti ter institucijam EU;
- **e-petitione**: namenjene so bile podajanju in zbiranju podpisov podpore za javne pobude in zahteve civilne družbe glede vsebinskih tem prednostnih nalog slovenskega predsedovanja. Tudi te naj bi bile posredovane pristojnim organom javne uprave, množičnim medijem, splošni javnosti ter institucijam EU;
- **e-akcije**: znotraj tega e-orodja, ki je bilo namenjeno objavljanju, promoviranju, posredovanju in podpori spletnih akcij NVO, so bile zbrane ostale spletne povezave na e-pisma, e-petitione, e-pobude, spletne dnevnike in spletne strani NVO, ki niso bile

neposredno povezane s portalom NVO med predsedovanjem, so se pa nanašale na aktivno vključevanje med predsedovanjem Slovenije Svetu EU.

2) *preko vsebinskih stebrov političnih priorit*et so se NVO vključevale v obliki objavljanja predstavitev, aktualnih novic, stališč, sodelovanja v orodjih e-participacije in objavljanja političnega gradiva in dokumentov. Omenjeni vsebinski stebri so bili naslednji (CNVOS 2007-2008b) :

- enakost spolov,
- medgeneracijsko sodelovanje,
- medkulturni dialog,
- mladi za EU – EU za mlade,
- podnebje in energetika,
- prihodnje prioritete EU,
- prihodnost EU,
- razvojno sodelovanje,
- Sosedstvo EU.

Vzpostavitev spletnega portala za namene vključevanja NVO med predsedovanjem Slovenije Svetu EU je predstavljala »prvo tovrstno iniciativo znotraj Evropske unije v nevladnem sektorju predsedujoče države, ki izhaja iz spoznanja, da lahko informacijsko-komunikacijske tehnologije v ustreznih pogojih krepijo uveljavljanje posvetovalne in participativne demokracije v kontekstu civilnega dialoga med odločevalskimi institucijami in civilno družbo na evropski ravni« (Delakorda 2007, 3). Vendar pa je po mnenju Delakorde (2007) sama vzpostavitev spletnega portala bila tudi nekoliko vprašljiva, saj so bili že pred tem vzpostavljeni določeni sistemski problemi, ki so ovirali uspešno in učinkovito vključevanje nevladnih organizacij v procese oblikovanja politik v slovenskem političnem prostoru. Delakorda (2007) med omenjenimi sistemskimi problemi navaja naslednje:

- pomanjkanje interesa za participacijo v civilnem dialogu;
- nezadostno mreženje;
- omejena uporaba najnovejših informacijsko-komunikacijskih tehnologij;
- nerazvita kultura aktivnega državljanstva in javnega razpravljanja;
- neurejeni in nestimulativni sistemski pogoji za delovanje nevladnih organizacij; (financiranje, davčno okolje, neurejeno razmerje do izvršne veje oblasti).

E-razprave so bile eno ključnih orodij v okviru portala predsedovanje.si, preko katerega je bila vzpostavljena potencialna možnost za vključevanje slovenskih NVO v politično-odločevalske procese med slovenskim predsedovanjem. V okviru preliminarne ocene »E-demokratični učinki spletnih razprav na portalu Predsedovanje.si« avtorja Delakorde (2008) se je pokazalo, da je bil odziv pristojnih javnih organov na poročila spletnih razprav minimalen, NVO preko spletnih razprav niso imele možnosti za spremembo politike glede na stopnjo odločevalskega procesa, v katerem so potekale razprave, prav tako pa se prispevke NVO ni vključevalo v spremembo ali oblikovanje nove politike. Temu je pripomoglo tudi dejstvo o pomanjkanju zaveze znotraj dogovora med UKOM in NVO glede odzivanja javnih organov na posamezne prispevke sodelujočih v razpravah. V širšem kontekstu pa enega izmed problemov predstavljajo tudi prioritete in vsebine slovenskega predsedovanja, ki so bile določene brez javne razprave v okviru Sveta EU oziroma v okviru predhodnih predsedujočih držav.

Kot ugotavlja v svoji raziskavi Delakorda (2008), navkljub vzpostavitvi informacijsko-komunikacijske tehnologije ne moremo govoriti o vsebinskem in političnem vplivu vključevanja slovenskih NVO v potek slovenskega predsedovanja. Razlogi za to naj bi bili v širšem družbeno – političnem kontekstu, ki ga določajo demokratični primanjkljaj odločanja v Svetu EU, navidezno vključevanje civilne družbe in javnosti pri predsedovanju držav članic EU ter omejene organizacijske kapacitete, znanje in samoomejevanje slovenskih NVO pri izvajanju projektov glede odpiranja odločevalskih procesov na ravni EU.

4.4 Delovanje nacionalnih okoljskih NVO na področju podnebja in energetike med predsedovanjem Slovenije Svetu EU

V okviru spletnega portala predsedovanje.si je bil vzpostavljen tudi vsebinski steber »podnebje in energetika«, kjer so okoljske NVO lahko objavljale svoje prispevke in stališča, urednik omenjenega vsebinskega stebra pa je bilo Focus društvo za sonaraven razvoj. Večino stališč¹⁵ je objavilo društvo Focus, ki ga podrobneje obravnavamo v študiji primera. Kljub temu smo vprašalnike v zvezi z delovanjem NVO med predsedovanjem posredovali še nekaterim drugim¹⁶ nacionalnim okoljskim organizacijam, s čimer smo želeli preveriti ali je tudi pri ostalih okoljskih organizacijah obstajal interes po njihovi vključenosti med obdobjem predsedovanja ter njihovem vplivanju na oblikovanje politik. Vzorec okoljskih NVO, katerih področje se je povezovalo s podnebjem in energetiko, smo izbrali s pomočjo informacij, pridobljenih s prvim izvedenim intervjujem (z društvom Focus), podatkov s spletnega portala predsedovanje.si ter seznama okoljskih NVO znotraj Okoljskega centra, ki je bil ustanovljen leta 2007 s finančno podporo MOP in kjer deluje pet¹⁷ okoljskih nevladnih organizacij. Vprašalnike smo posredovali vsem petim okoljskim NVO, ki delujejo znotraj okoljskega centra ter tudi Greenpeace Slovenija. Kljub temu, da se v diplomskem delu osredotočamo na nacionalne NVO, kljub temu izpostavljamo tudi Greenpeace, ki je sicer mednarodna organizacija, vendar pa je v obliki slovenskega predstavništva aktivno delovala tudi med slovenskim predsedovanjem. Vključenost Greenpeace Slovenija nam bo omogočilo določeno mero primerjalnega pogleda med uspešnostjo mednarodnih organizacij pri vplivanju na oblikovanje politik v primerjavi z nacionalnimi. Poleg Greenpeace Slovenija smo s strani nacionalnih NVO dobili odziv le s strani društva Focus, ki ga obravnavamo znotraj študije primera, ter društva Slovenski E-forum. Na tem mestu se nam zdi potrebno, da zaradi morebitnih nejasnosti še enkrat pojasnimo, zakaj v študiji primera obravnavamo ravno Focus. K izbranemu primeru NVO so nas pripeljali naslednji objektivni dejavniki, ki smo jih deloma že izpostavili: 1) Focus je v okviru spletnega portala NVO prevzel mesto urednika vsebinskega stebra podnebje in energetika in znotraj tega objavil večino stališč v zvezi s podnebno-energetskim paketom (CNVOS, Focus 2007-2008b), 2) med izključno okoljskimi

¹⁵ V okviru vsebinskega stebra »podnebje in energetika« je na portalu NVO predsedovanje.si od 13 objavljenih prispevkov nacionalnih NVO, Focus objavil 10 lastnih prispevkov, ki so se nanašala na stališča v zvezi s PEP (CNVOS, Focus društvo za sonaraven razvoj 2007-2008b).

¹⁶ Inštitutu za trajnostni razvoj; Umanoteri, Slovenski fundaciji za trajnostni razvoj; Slovenskemu E-forumu; CIPRI Slovenija.

¹⁷ Focus društvo za sonaraven razvoj; Inštitut za trajnostni razvoj; Slovenski E-forum; Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj ter CIPRA Slovenija (Okoljski center 2008).

NVO je bil edino Focus član Projektne skupine NVO, ki je sodelovala pri vzpostavitvi spletnega portala (CNVOS 2007-2008b), 3) neodzivnost ostalih nacionalnih NVO, razen Slovenskega E-foruma, katerega aktivnosti med predsedovanjem so se v zvezi s podnebno-energetskim paketom nanašale le na eno izmed njegovih smernic – trgovanja z emisijami toplogrednih plinov, medtem ko so se stališča in predlogi Focusa nanašali na celoten podnebno-energetski paket.

Greenpeace Slovenija

Greenpeace je okoljska organizacija, ki deluje tako v evropskem kot v mednarodnem prostoru ter pri tem uresničuje globalne programske cilje. V Sloveniji je Greenpeace začel delovati leta 2007 v okviru enoletnega projekta, namenjenega izvajanju dejavnosti znotraj predsedovanja Slovenije Svetu EU. Greenpeace Slovenija je med predsedovanjem deloval v partnerstvu z Umanotero, slovensko fundacijo za trajnostni razvoj, pri čemer pa je potrebno poudariti, da se je Umanotera sicer pojavljala v skupnih komunikacijah, vendar so bili cilji, potek dela ter vse ostalo določeni s strani Greenpeaceove enote v Bruslju. Partnerstvo z Umanotero je Greenpeace-u Slovenija omogočilo predvsem lažji dostop do nekaterih informacij in tudi kontaktov, saj je bila Slovenija za Greenpeace nov prostor (Štros 2008).

Greenpeace Slovenija je bil med slovenskim predsedovanjem aktiven na področju okoljskih politik, povezanih s podnebno-energetskim paketom, na katerega je vplival že pred samo objavo paketa, in sicer preko EU enote v Bruslju. V Sloveniji so se v aktivnosti vključili po objavi paketa. Načini vplivanja so se nanašali na osebna srečanja in pisno naslavljanje zahtev in stališč na vseh ravneh, tako na nacionalni kot nadnacionalni. Pri tem se Greenpeace Slovenija ni posluževal aktivnosti znotraj spletnega portala NVO. Pri vplivanju na slovensko raven je predstavnica Greenpeace Slovenija izpostavila tudi določeno problematiko, ki se nanaša npr. na toge kanale obveščanja v slovenski javni upravi, preobremenjenost določenih strokovnjakov in posledično nedostopnostjo ter nezmožnost Slovenije pri lastnem izražanju o vsebini paketa (Štros 2008).

Stopnjo vplivanja na oblikovanje podnebno-energetskega paketa je predstavnica Greenpeace Slovenija označila kot majhno, pri čemer je potrebno omeniti, da je v vsebinskem smislu Greenpeace veliko bolj učinkovito vplival na določene druge države članice EU (Štros 2008).

Slovenski E-forum, Društvo za energetska ekonomiko in ekologijo (v nadaljevanju Slovenski E-forum)

Slovenski E-forum je leta 1993 ustanovljeno neprofitno društvo na področju energetike, ki deluje v javno dobrobit ter neodvisno od svetovno nazorskih prepričanj in strankarsko političnih delitev. V ta namen izvaja številne dejavnosti, med katerimi so strokovna tematska srečanja; izobraževanja; pomoč drugim podobno delujočim neprofitnim organizacijam pri oblikovanju stališč do energetske in okoljske politike; vplivanje na državne odločevalce iz nacionalne in nadsionalne ravni, medije in energetska podjetja; povezovanje z drugimi sorodnimi organizacijami; izvajanje ozaveščevalnih, informacijskih in izobraževalnih kampanj itd. (Slovenski E-forum 2008a).

Med predsedovanjem se je področje delovanja Slovenskega E-foruma nanašalo na predlog EK o trgovanju z emisijami toplogrednih plinov, ki je bil eden izmed štirih zakonodajnih predlogov podnebno-energetskega paketa. V ta namen je Slovenski E-forum skupaj s Focusom (Slovenski E-forum 2008b) organiziral mednarodno strokovno konferenco v zvezi s smernico o trgovanju z emisijami toplogrednih plinov, katere namen je bil po eni strani omogočiti strokovno podporo slovenskim in evropskim NVO pri oblikovanju njihovih stališč v zvezi s predlogom o trgovanju z emisijami, po drugi strani pa omogočiti prepoznavnost slovenskih NVO, ki delujejo na področju podnebne politike. Delovanje med predsedovanjem je za Slovenski E-forum pomenilo predvsem preizkušnjo, ali so »NVO mreže na evropski ravni sposobne oblikovati alternativni predlog predlogu Komisije« (Klemenc 2008) in ne samo zagovarjati najbolj radikalno različico predloga, ki jo pripravi EK. Kot pravi Klemenc (2008), se je v primeru NVO mrež na ravni EU izkazala nezmožnost oblikovanja alternativnega predloga trgovanja z emisijami toplogrednih plinov, prav tako pa tudi Slovenija kot predsedujoča ni mogla zavzeti stališča, ki bi pomenil alternativo predlogu EK. Na strani NVO mrež (na ravni EU) naj bi bil razlog za neuspešnost predvsem v pomanjkanju »intelektualnega potenciala in strokovnih kapacitet« NVO mrež na ravni EU (Klemenc 2008).

Slovenski E-forum se je med predsedovanjem skušal vključiti tudi v javnopolitični proces v smislu vplivanja na oblikovanje politik, in sicer kot že rečeno glede smernice o trgovanju z emisijami toplogrednih plinov. Vpliv na oblikovanje smernice o trgovanju z emisijami toplogrednih plinov je Slovenski E-forum med predsedovanjem izvajal predvsem z izvedbo že omenjene mednarodne strokovne konference ter z neposrednimi stiki s strokovnjaki in

državnimi uradniki tako z nacionalne kot z nadnacionalne ravni ter centralami velikih okoljskih NVO v Bruslju. Problematika, ki jo izpostavlja Klemenc (2008) v zvezi z vplivanjem na oblikovanje politik, je »problem pomanjkanja lastnih kapacitet slovenskih NVO za artikuliranje in posredovanje interesov na ravni EU oziroma za sposobnost profesionalnega lobiranja tako na nacionalni kot tudi na ravni EU« (Klemenc 2008). Poleg tega k neuspešnemu sodelovanju NVO pri oblikovanju in izvajanju politik prispeva po mnenju Klemenca (2008) še pomanjkanje finančnih virov, s čimer je vloga slovenskih NVO omejena na »cenenega izvajalca šibkih programov ozaveščanja, informiranja in izobraževanja« (Klemenc 2008). Odprtost nacionalnih političnih institucij do vključevanja nacionalnih NVO na področju okoljske politike je zaznati le pri MOP, precej manj pa v drugih resorjih (Klemenc 2008).

Na nacionalni ravni delujejo na okoljskem področju poleg Slovenskega E-foruma, še nekatere druge vidnejše NVO, med katerimi naj v kontekstu slovenskega predsedovanja izpostavimo predvsem ostale članice že omenjenega Okoljskega centra – Inštitut za trajnostni razvoj, CIPRA Slovenija, Umanotera ter Focus društvo za sonaraven razvoj, ki je v obdobju slovenskega predsedovanja, zaradi že omenjenih objektivnih razlogov, predstavljal enega izmed prevladujočih nacionalnih nevladnih akterjev. Focus društvo za sonaraven razvoj podrobneje obravnavamo v naslednjem poglavju.

5 ŠTUDIJA PRIMERA: Vloga Focus društva za sonaraven razvoj pri oblikovanju podnebno-energetskega paketa

5.1 Dejavnosti Focus društva za sonaraven razvoj

Focus društvo za sonaraven razvoj (v nadaljevanju Focus), ustanovljeno 2003, je prostovoljno, samostojno, nevladno, nepolitično in nepridobitno združenje fizičnih oseb, katerega vizija je skozi ozaveščanje in informiranje spremeniti obnašanje ljudi za okolju in družbi odgovorno življenje. Na podlagi zgoraj omenjenih kriterijev (zasebnost, neprofitnost, prostovoljnost itd.), znotraj katerih lahko neko organizacijo definiramo kot NVO, je Focus NVO, ki deluje na področju sonaravnega razvoja, podnebnih sprememb ter energetike in prometa. V okviru teh področij izvaja Focus naslednje dejavnosti (Focus 2006):

- organiziranje predavanj in izobraževanj ter konferenc, okroglih miz in delavnic,
- izvajanje praktično orientiranih projektov,
- ozaveščanje javnosti,
- sodelovanje s podobno usmerjenimi društvi in organizacijami,
- svetovanje in sodelovanje z vlado, vladnimi in lokalnimi ustanovami,
- svetovanje in sodelovanje s podjetji,
- spremljanje in analiziranje dogajanj na področju varstva okolja,
- sodelovanje z mediji,
- vključevanje javnosti v procese odločanja na državni in meddržavni ravni.

Na podlagi nekaterih izmed zgoraj navedenih dejavnosti lahko ugotovimo, da Focus deluje tudi na ravni javne sfere, kjer si prizadeva za svoj vpliv v javnopolitičnem procesu odločanja o javnih politikah. Kot pravi predstavnica Focusa, naj bi bila polovica aktivnosti namenjena ravno vključevanju v oblikovanje politik (Kvac 2008).

V Focusu deluje preko avtorskih pogodb 6 oseb, ki so v večini strokovno usposobljene¹⁸, poleg tega pa jim pomagajo tudi prostovoljci. Financiranje Focusa poteka preko pridobljenih sredstev na razpisih, donacij ter članarine (Focus 2008a). Organizacijsko strukturo Focusa sestavljajo skupščina, upravni odbor, nadzorno-disciplinska komisija in predsednik (Focus

¹⁸ V Focusu deluje magistra okoljskih znanosti z 8-letnimi delovnimi izkušnjami na področju podnebnih sprememb; nediplomirana pravica s 6-letnimi delovnimi izkušnjami na področju podnebne politike in mednarodnih podnebnih pogajanj; diplomiran ekonomist, specializiran za obnovljive vire energije z mednarodnimi delovnimi izkušnjami; diplomirana antropologinja; diplomirana politologinja in študentka geografije.

2006). Focus pri svojem delovanju sodeluje s številnimi NVO, tako iz nacionalne kot EU ravni, poleg tega pa je član naslednjih organizacij: Koalicije za trajnostno ravnanje z odpadki, Koalicije za boljši NEP, Koalicije za Volovjo reber, Kluba okoljski center, Koalicije za trajnostno prometno politiko, Climate Action Network Central and Eastern Europe, Climate Action Network Europe, Agree.net, European Federation for Transport and Environment, Sloge in CURESA (Focus 2007). Evropske mrežne organizacije, katerih član je Focus, nudijo strokovno podporo pri delovanju Focusa na nacionalni ravni, pri čemer pa je potrebno poudariti, da je Focus prav tako sooblikovalec teh stališč (Kvac 2008). Kar se tiče sodelovanja z državnimi institucijami, Focus vse od njegovega obstoja sodeluje z Ministrstvom za okolje in prostor, poleg tega pa v obliki dopisnega sodelovanja sodeluje še z Ministrstvom za gospodarstvo in Ministrstvom za promet. Kot pravi predstavnica Focusa je sodelovanje »včasih boljše, včasih slabše«, pri čemer poudarja, da do izrecnega upoštevanja stališč Focusa s strani omenjenih državnih akterjev še ni prišlo, kljub temu pa bi lahko govorili o delnih manjših uspehih (npr. pri sprejemanju nacionalnega programa varstva okolja). Kar se tiče pravnoformalnih dogovorov o sodelovanju med Focusom in pristojnimi javnimi organi, le-ti ne obstajajo, lahko pa omenimo, da je predsednica Focusa članica in predstavnica NVO znotraj klimatskega komiteja, ki je delovno telo MOP na področju podnebnih sprememb (Kvac 2008).

5.2 Analiza delovanja Focus društva za sonaraven razvoj med predsedovanjem Slovenije Svetu EU

Preden se osredotočimo na aktivnosti Focusa v zvezi s podnebno - energetskega paketom (v nadaljevanju PEP), naj izpostavimo, da si je Focus začel prizadevati za svoje vključevanje med predsedovanjem že v drugi polovici leta 2006, ko je državne odločevalce začel opozarjati, da se predsedovanje vedno bolj približuje in da bi bilo potrebno skleniti nekakšen dogovor o medsebojnem sodelovanju. Pri tem je po mnenju predstavnice Focusa (Živčič 2008) društvo naletelo na odlašanje državnih odločevalcev, tako da o konkretnem dogovoru o medsebojnem sodelovanju med Focusom in pristojnimi državnimi odločevalci, ki delujejo na področju okoljske politike ni prišlo (Živčič 2008). Kljub temu je Focus nadaljeval s svojim vključevanjem med predsedovanjem, kar predstavljamo v nadaljevanju. Aktivnosti v zvezi s PEP so predstavljale med slovenskim predsedovanjem eno ključnih dejavnosti Focusa. Večina stališč, ki jih je Focus naslavljal na državne odločevalce, se je nanašala ravno na ta zakonodajni paket, v določeni meri pa je Focus izražal svoje poglede tudi glede prometne politike.

5.2.1 Načini vplivanja Focus društva za sonaraven razvoj pri oblikovanju podnebno-energetskega paketa

Zaradi značilnosti institucionalnega okolja EU in značilnosti instituta predsedstva Sveta EU, je bila v kontekstu procesualnega modela oblikovanja politik faza oblikovanja dnevnega reda (Fink Hafner 2002b) tako za Focus kot za ostale NVO zaprta. NVO so kot že omenjeno sicer pokazale interes po vsebinski vključenosti pri oblikovanju prioritarnih nalog in ciljev slovenskega predsedovanja, vendar do dejanske realizacije tega ni prišlo (Divjak 2007). Focus se je tako vključil v drugo fazo procesa oblikovanja in izvajanja politik, fazo oblikovanja alternativnih rešitev. Kot že rečeno je predlog PEP EK predložila 23. januarja 2008, od koder se je v obdobju slovenskega predsedovanja večji del razprave nadaljeval v okviru Sveta EU za okolje, kateremu je predsedoval tedanji slovenski minister za okolje in prostor Janez Podobnik. S predložitvijo predloga s strani EK so se pričeli tudi poskusi vplivanja Focusa v zvezi z oblikovanjem PEP ter ostale aktivnosti, čeprav je Focus že novembra 2007 svoja stališča glede napovedanega PEP posredoval tudi medresorski delovni skupini za PEP.

Po 23. januarju je Focus kontinuirano naslavljal svoja stališča¹⁹ in predloge v zvezi s PEP naslednjim pristojnim slovenskim javnim organom:

- Ministrstvu za okolje in prostor (Direktorat za okolje, Služba za podnebno varnost in Služba za evropske zadeve),
- Ministrstvu za gospodarstvo (Direktorat za energijo),
- Ministrstvu za promet,
- Vladi RS (Služba Vlade RS za razvoj),
- Medresorski delovni skupini za podnebno-energetski paket.

Kljub temu, da nas v diplomski nalogi zanima vloga Focusa na nacionalni ravni, naj dodamo, da je Focus svoja stališča glede PEP posredoval tudi evropskim okoljskim ministrom ter madžarski vladi, s katero se ni strinjal glede določenih njenih predlogov v zvezi s PEP (Kvac 2008).

Na podlagi razlikovanja med posrednimi in neposrednimi načini vplivanja (Krašovec 2002; Beyers 2004; Grant v Kleva 2006) na oblikovanje politik, ki ga omenjamo v teoretičnem delu, je šlo v primeru vplivanja Focusa na PEP za kombinacijo obeh načinov. Neposredni načini, za katere je značilen direkten prenos informacij od interesne skupine do odločevalcev (Beyers 2004), so se nanašali v največji meri na pošiljanje pisem Focusa pristojnim nacionalnim in nadnacionalnim državnim akterjem, v manjši meri pa je šlo tudi za osebna srečanja²⁰, in sicer le v okviru MOP (Kvac 2008). Poleg tega je svoja stališča v zvezi s trgovanjem z izpusti toplogrednih plinov Focus predstavil tudi na mednarodni konferenci, ki jo je Focus organiziral v sodelovanju s Slovenskim E-forumom. Na mednarodni konferenci, ki so se je udeležili poleg NVO tudi predstavniki EK, slovenskega predsedstva EU, EP ter ugledni strokovnjaki iz vrst vlad, podjetij, univerzitetnih in raziskovalnih organizacij, je Focus predstavil svoja stališča v zvezi s prihodnostjo trgovanja z izpusti toplogrednih plinov (Focus 2008b).

Med posrednimi načini vplivanja, kjer gre za javno izražanje stališč (Beyers 2004) ter vplivanje preko javnega mnenja (Krašovec 2002), je šlo v primeru Focusa za naslednje aktivnosti:

¹⁹ Stališča društva Focus v zvezi s podnebno-energetskim paketom so predstavljena v prilogi E.

²⁰ V času predsedovanja so bili organizirani trije informativni sestanki z NVO v okviru MOP (Kvac 2008).

- organiziranje protestnega shoda oziroma opozorilne akcije ob srečanju evropskih okoljskih ministrov na neformalnem okoljskem svetu v Sloveniji 11. in 12. aprila, kjer je Focus opozoril na škodljive vplive proizvodnje biogoriv na okolje in družbo (Focus 2008c);
- dejavnosti v okviru spletnega portala NVO predsedovanje.si:
 - spletna razprava »Trajnostna raba biogoriv v transportu EU« (Kvac 2008). Izhodiščna vprašanja, ki jih je kot urednik vsebinskega stebra podnebje in energetika pripravil Focus, so bila povezana s predlogom 10% deleža obnovljivih virov energije v transportu do leta 2020, ki naj bi ga bilo mogoče doseči tudi z biogorivi. Prevladujoče mnenje znotraj razprave je bilo, da zaradi škodljivih okoljskih in družbenih posledic, biogoriva lahko pomenijo le del rešitve in da se je potrebno problema zmanjšanja emisij iz prometa lotiti tudi skozi druge korake (CNVOS, Focus 2007-2008a);
 - e-akcija v okviru vseevropske kampanje organizacije Friends of the Earth, ki se ji je pridružil v Sloveniji tudi Focus in na ta način pozival odločevalce k zakonsko obvezanim zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov. Poleg tega je Focus skozi kampanjo želel vplivati na ozaveščenost javnosti ter jim predstaviti preproste načine za zmanjšanje njihovega vpliva na podnebja (CNVOS, Focus 2007-2008b; Focus 2008d);
 - e-anketa v zvezi s stališči javnosti o ambicioznosti ciljev podnebno–energetskega paketa (Kvac 2008; Živčič 2008). V anketi z naslovom »Ambicioznost ciljev EU v boju proti podnebnim spremembam« je večina anketirancev menila, da bi v boju proti podnebnim spremembam nujno potrebovali bolj ambiciozne cilje, kot pa so predvideni v podnebno-energetskem paketu (CNVOS, Inštitut za elektronsko participacijo 2007-2008).

5.2.2 (Ne)sodelovanje med Focus društvom za sonaraven razvoj in Ministrstvom za okolje in prostor ter Ministrstvom za gospodarstvo med predsedovanjem Slovenije Svetu EU

Za namene proučevanja odnosa med slovenskimi državnimi in nedržavnimi akterji smo opravili tri družboslovne intervjuje²¹. Pri državnih akterjih smo izpostavili MOP, ki je bilo razen direktive o obnovljivih virih energije glavni nosilec za vodenje in koordiniranje politike v zvezi s PEP (Glažar 2008) in pa MG, ki je bilo v določeni meri poleg MOP zadolženo za

²¹ Več o tem v metodološkem poglavju diplomskega dela.

direktivo o obnovljivih virih energije, prav tako direktivo znotraj PEP (Fistravec 2008). Omenjena državna akterja smo izpostavili tudi zaradi že predhodno vzpostavljenih interakcij z društvom Focus, kar nam bo omogočilo širši pogled na problematiko sodelovanja Focusa z državnimi akterji ter njihovega vključevanja v oblikovanje politik med predsedovanjem.

Sodelovanje med Focusom in omenjenima državnima akterjema je potekalo v večji meri preko pisnega dopisovanja, prav tako pa so na MOP bili tekom predsedovanja organizirani trije sestanki z NVO, kjer se je med drugim razpravljalo tudi o vsebini PEP in kjer je Focus imel možnost neposredno predstaviti svoja stališča (Glažar 2008; Kvac 2008). Do srečanj oziroma usklajevalnih sestankov z MG in Focusom ni prišlo (Fistravec 2008).

Vidik sodelovanja med slovenskimi državnimi organi in nevladnimi organizacijami, ki ga je izpostavljala Dogovor med Uradom Vlade RS za komuniciranje in portalom predsedovanje.si o komuniciranju pred in med predsedovanjem, sta informiranje in posvetovanje. V sklopu informiranja je po mnenju predstavnice Focusa šlo za slabo in pasivno informiranje s strani MOP in MG, saj naj bi šlo za pridobitev informacij le v primeru večkratnega lastnega spodbujanja omenjenih državnih akterjev, ne pa kot je predvideval zgoraj omenjeni dogovor, da bodo ministrstva in javni organi redno informirali NVO o dejavnostih in dogodkih med predsedovanjem. Focus je kritičen tudi glede vsebine teh informacij - namesto konkretnih odgovorov je Focus s strani omenjenih ministrstev prejel le posplošitve (Kvac 2008). Na drugi strani pa obe predstavnici državnih akterjev menita, da je bilo informiranje zadovoljivo in da so bile vse informacije dostopne preko spletnih strani, prav tako pa tudi preko pisnih prošenj, elektronske pošte in telefonskih klicev (Fistravec 2008; Glažar 2008).

Kar se tiče posvetovanja, ki pomeni za razliko od informiranja premik k dejanski vključenosti NVO v javnopolitični proces oblikovanja politik in možnem vplivanju Focusa na oblikovanje PEP, je šlo po mnenju predstavnice Focusa za enostranska posvetovanja, kjer je Focus predstavljal stališča in predloge, ki so večinoma naletela na neodzivnost nacionalnih državnih organov. Na pisno posredovana stališča je Focus prejel uradni dopis le s strani MG (Kvac 2008). Tudi v okviru dejavnosti spletnega portala NVO je opaziti neodzivnost državnih organov, glede katere predstavnici Focusa menita, da Focus, ki je sicer vsebinsko urejal celotni steber »podnebje in energetika« znotraj portala predsedovanje.si, ni prejel nobenega odziva npr. na končno poročilo spletne razprave glede trajnostne rabe biogoriv v transportu

EU (Kvac 2008; Živčič 2008). Ob tem naj še dodamo, da se je UKOM zavezal, da bo spodbujal omenjene državne akterje naj le-ti zagotovijo odgovor na poslana stališča NVO.

Nekoliko večji odziv pristojnih javnih organov je bilo zaznati le pri e-anketi, kjer je bilo opaziti reakcije državnih organov glede kritičnega mnenja javnosti v zvezi s cilji znotraj PEP, za katere so sodelujoči v e-anketi bili mnenja, da so le-ti premalo ambiciozni. Po mnenju Focusa je šlo torej pri naslavljanju zahtev in stališč na državne organe v zvezi s PEP za nizko stopnjo odzivnosti obeh ministrstev, čemur je po eni strani verjetno prispevala prevelika preobremenjenost javnih uslužbencev v obdobju predsedovanja, po drugi strani pa naj bi šlo za bolj daljnosežne vzroke, saj je bilo zaznavanje neodzivnosti s strani omenjenih državnih organov možno opaziti že v preteklosti (Kvac 2008). Glede stopnje odzivnosti in upoštevanja stališča Focusa s strani državnih akterjev se mnenji intervjuvank iz MOP ter MG nekoliko razlikujeta. Medtem ko je predstavnica MOP ocenila, da je šlo pri tem za neko srednjo mero odzivnosti (Glažar 2008), pa je predstavnica MG bila mnenja, da lahko govorimo v primeru MG za nizko stopnjo odzivnosti na posredovana stališča Focusa (Fistravec 2008). Glede dejavnosti Focusa v okviru spletnega portala predsedovanje.si predstavnici državnih akterjev nista bili seznanjeni, sta pa obe potrdili, da je tako MOP kot MG prejel pisna stališča Focusa. Ob tem naj dodamo nekoliko kritičen pogled predstavnice MG, ki pravi naslednje: »Če želijo NVO vplivati na oblikovanje stališč nekega resornega organa, potem morajo same poskrbeti za dovolj visok angažma na delovni (!) ravni. Pisanje pisem ministru en teden pred svetom, ko je praktično že vse odločeno, ne da nujno najboljših možnih rezultatov za NVO« (Fistravec 2008). Sicer pa predstavnica MG tudi sami vlogi nacionalnih NVO med predsedovanjem Svetu EU ne pripisuje takšnega pomena, saj meni, da je delovanje in vključevanje NVO bolj pomembno pri oblikovanju nacionalnih rešitev (Fistravec 2008). Na vprašanje, ali sta pristojna javna organa tudi upoštevala posredovana stališča Focusa, sta obe predstavnici državnih akterjev izpostavili načelo nevtralnosti, ki zavezuje predsedujočo državo o zasledovanju skupnih evropskih interesov, ne pa nacionalnih (Glažar 2008; Fistravec 2008). Zaradi tega razloga naj bi po mnenju predstavnice MG med obdobjem predsedovanja bile primeren sogovornik evropske okoljske organizacije (ne pa nacionalne), s katerimi se je MG sestajal na delovni ravni (Fistravec 2008). Glede nevtralne vloge Slovenije med predsedovanjem predsednica Focusa meni, da si je Slovenija to vlogo izbrala sama in ob tem navaja primer nemškega predsedovanja znotraj tria Nemčija – Portugalska – Slovenija, kjer je Nemčija uspešno uveljavljala svoje precej ambiciozne cilje glede podnebnih sprememb. Kot meni predstavnica Focusa, je Nemčija svoje cilje glede podnebnih sprememb

»položila na mizo« in uspešno vodila pogajanja glede teh, Slovenija pa je pri tem stala ob strani in »nudila mizo« za pogajanja (Živčič 2008).

Kot je razvidno iz zgoraj podanih podatkov, pridobljenih s strani intervjuvancev, o nekem dvosmernem posvetovalnem procesu v okviru sodelovanja med Focusom ter MOP in MG med predsedovanjem ne moremo govoriti. Stališča Focusa so bila omenjenima državnima akterjema sicer predstavljena, vendar le-ta, kot je zatrdila predstavnica Focusa (Kvac 2008), v okviru predsedovanja Slovenije Svetu EU niso bila upoštevana. Glede na to bi lahko govorili le o poskusih vplivanja, ne pa tudi o dejanskem vplivanju Focusa na vsebino PEP (Kvac 2008). Možne razloge za omenjeno dejstvo izpostavljam v naslednjem poglavju.

5.2.3 Dejavniki (ne)uspešnega vplivanja Focus društva za sonaraven razvoj pri oblikovanju podnebno-energetskega paketa

Na vprašanje, postavljeno v družboslovnem intervjuju, »kaj je za Focus sploh pomenilo uspešno vplivanje na oblikovanje PEP«, je predstavnica Focusa odgovorila, da bi o uspešnem vplivanju lahko govorili, če bi državni odločevalci dejansko upoštevali njihova stališča v zvezi s PEP (Kvac 2008). Predsednica Focusa je k temu dodala, da je bilo uspešno že to, da so glede na pomanjkljiva finančna sredstva²², namenjena za predsedovanje, sploh lahko izvajali kakršnekoli dejavnosti (Živčič 2008). Poleg finančnega dejavnika, so bili tudi kadrovske viri v določeni meri nezadostni. V Focusu kot že rečeno preko avtorskih pogodb deluje le šest oseb in bi zato kadrovska okrepitev po mnenju Kvacove (2008) doprinesla k bolj učinkovitemu delovanju Focusa med predsedovanjem. Eden izmed dejavnikov uspešnega vplivanja NVO na oblikovanje politik, ki se omenja v teoriji, je tudi povezovanje s sorodnimi organizacijami, ki skupno nastopijo v komunikaciji z državnimi akterji (Fink Hafner 2002a). V primeru obdobja slovenskega predsedovanja do povezovanja na nacionalni ravni med okoljskimi NVO v eno krovno organizacijo ni prišlo, je pa obstajalo poleg neformalnih povezav na nacionalni ravni (neformalna povezava Focusa in Slovenskega E-foruma ob organiziranju mednarodne konference) tudi povezovanje na evropski ravni z bruseljskimi organizacijami, kar je po mnenju Kvacove (2008) do neke mere okrepilo delovanje Focusa, vendar ne na nacionalni ravni. Kot vir moči neke interesno-skupinske javnopolitične podarene se omenja tudi strokovno znanje, katerega naj bi interesno-skupinska javnopolitična podarena obvladovala v večji meri kot ostale javnopolitične podarene (Presthus v Krašovec 2002, 115). Focus je

²² Focusu je bilo namenjenih 2100 evrov za namene njihovega delovanja med obdobjem slovenskega predsedovanja (Živčič 2008).

strokovno podlago za posredovana stališča v zvezi s PEP pridobival s strani evropskih mrežnih organizacij, s katerimi tudi sicer aktivno sodeluje, samostojno pa lastnih analiz v ta namen ni izdelal. Po mnenju predstavnice Focusa je namreč ena izmed glavnih prednosti članstva v teh mrežnih organizacij ravnostrokovna podpora njihovemu delovanju na nacionalni ravni, pri čemer pa poudarja, da ne gre zgolj za »servisiranje« Focusa s strani evropskih mrežnih organizacij, temveč bolj za sodelovanje, kjer Focus prav tako sooblikuje stališča za strokovne podlage. Pomembno pri vplivanju NVO na proces političnega odločanja je tudi pravočasnost aktivnosti NVO v vseh pomembnih fazah političnega odločanja (Fink Hafner 2002a, 109). Večino pisnih stališč je Focus posredoval pred zasedanji Sveta EU za okolje ter Sveta EU za promet, telekomunikacije in energijo (Kvac 2008), kar pa po mnenju predstavnice MG ne daje najboljših rezultatov za neko NVO. NVO bi morale kot že rečeno vstopiti v proces oblikovanja javnih politik že na delovni ravni, ne pa v fazi, ko je o večini političnih odločitvah že skoraj odločeno (Fistravec 2008).

Poleg zgoraj navedenih notranjih dejavnikov, ki so vplivali na delovanje Focusa med predsedovanjem moramo izpostaviti tudi zunanje dejavnike, in sicer predvsem vlogo Slovenije kot predsedujoče Svetu EU in s tem povezanim procesom odločanja znotraj institucionalne strukture EU. Kljub temu, da oblikovanje javnih politik na evropskem nivoju pogosto zaznamuje mnogonivojsko upravljanje, kjer se odločitve oblikujejo z medsebojnimi interakcijami nadnacionalnih, nacionalnih, subnacionalnih državnih in nedržavnih akterjev (Börzel 1997), pa Beyers (2004) v zvezi z vključenostjo nevladnih akterjev v procesih političnega odločanja izpostavlja značilnosti institucionalne strukture EU, ki pogojujejo uveljavljanje in vplivanje civilnodružbenih skupin pri oblikovanju političnega odločanja na ravni EU. Tako naj bi bila institucija Sveta EU, v primerjavi z EK in EP, manj dovzetna in odprta za uveljavljanje interesov (Greenwood 2007, 24), kar se je do neke mere pokazalo tudi pri dostopanju Focusa do nacionalnih državnih akterjev kot predsedujočih Svetu EU za okolje ter Svetu EU za promet, telekomunikacijo in energijo. Vplivanje nedržavnih akterjev v okviru Sveta EU je namreč pogojeno s samim procesom političnega odločanja. Odločitve se oblikujejo v večji meri že v predhodnih fazah v okviru EK in EP, Svet EU pa je v veliki meri končni potrjevalec teh odločitvah (Greenwood 2007, 24). Poleg tega moramo omeniti še načelo nevtralnosti predsedujoče države, ki sta ga izpostavili tudi obe predstavnici državnih akterjev (Glažar 2008; Fistravec 2008) in ki je zavezovalo Slovenijo kot predsedujočo državo k upoštevanju evropskih interesov, ne pa nacionalnih. Kot že rečeno naj bi bile v tem smislu po mnenju predstavnice MG relevanten sogovornik med slovenskim predsedovanjem evropske

NVO, ne pa nacionalne (Fistravec 2008). Kljub omejitvenim dejavnikom, povezanih s posebnostmi funkcije predsedovanja, pa moramo poudariti po našem mnenju ključni problem vključevanja NVO v oblikovanje politik na nacionalnem nivoju, ki so ga izpostavile tudi vse tri intervjuvanke in ki se nanaša na slabo razvitost posvetovalnega procesa pri oblikovanju okoljskih politik v slovenskem političnem prostoru (Fistravec 2008; Glažar 2008; Kvac 2008). Focus sicer že od samega začetka delovanja sodeluje z državnimi akterji (največ z MOP), vendar kot pravi predstavnica Focusa je to sodelovanje omejeno na enostransko posvetovanje, kjer NVO lahko skliče sestanek z državnimi akterji, pridobi določene informacije in predstavi svoja stališča, pri čemer pa ne gre za posvetovalni proces, kjer bi se dejansko upoštevalo mnenja (Kvac 2008). Predstavnica MOP pri tem dodaja, da bi bilo potrebno vzpostaviti posebne mehanizme, ki bi izboljšali tovrstno sodelovanje (Glažar 2008). Predstavnica MG pa med glavnimi razlogi za nerazvitost posvetovalnega procesa med državnimi in nedržavnimi akterji navaja podpovprečno razvitost slovenskega nevladnega sektorja v primerjavi z evropskim, delno pa naj bili za to odgovorni tudi vodilna politika in politična kultura v Sloveniji (Fistravec 2008). Na podlagi zgoraj omenjenih dejstev intervjuvancev lahko izpostavimo tri bistvene dejavnike, ki so vplivali na vlogo slovenskih NVO med predsedovanjem in sicer specifičnost funkcije oziroma instituta predsedstva Sveta, nerazvitost NVO ter nerazvitost posvetovalnega procesa v slovenskem političnem prostoru. O prevladujočem dejavniku na tem mestu ne bi mogli govoriti, lahko pa rečemo, da kljub omejitvenim dejavnikom, povezanih s slovenskim predsedovanjem, slovenski politični odločevalci očitno še niso pripravljeni na resen dialog z okoljskimi NVO, kar posledično vpliva tako na lastno dožemanje vloge NVO v procesih oblikovanja politik, kot tudi na dožemanje NVO s strani državnih odločevalcev. Upamo si trditi, da bo s spremembami na tem področju prišlo tudi do sprememb v smislu povečane razvitosti slovenskega nevladnega sektorja.

6 SINTEZA RAZISKOVALNIH REZULTATOV IN SKLEPNE UGOTOVITVE

V empiričnem delu diplomske naloge smo vlogo nacionalnih NVO med predsedovanjem Slovenije Svetu EU poskušali pojasniti na konkretnem primeru okoljske nacionalne NVO – Focus društva za sonaraven razvoj. Kljub temu smo v določeni meri predstavili tudi delovanje dveh ostalih NVO (Slovenski E-forum in Greenpeace Slovenija), aktivnih med predsedovanjem, s čimer smo se do neke mere izognili problemu objektivnosti raziskovalnih rezultatov, prav tako pa so nam podatki pridobljeni s strani omenjenih NVO doprinesli možnost primerjalnega pogleda na delovanje omenjenih treh NVO med predsedovanjem.

Focus je kot NVO, aktivna v obdobju predsedovanja Slovenije Svetu EU, poleg funkcije ozaveščanja javnosti, skušala opravljati tudi funkcijo delovanja NVO v javnem interesu in si v tem smislu prizadevala vplivati na proces političnega odločanja v zvezi z oblikovanjem PEP. V ta namen se je posluževala različnih tehnik vplivanja na politične odločevalce, in sicer od posrednih do neposrednih. Kombinacija obeh tehnik naj bi prispevala k uspešnosti in učinkovitosti neke interesne skupine pri vplivanju na oblikovanje politik; še posebno naj bi bili pri tem pomembni osebni stiki med NVO in političnimi odločevalci. Kljub temu to ni zagotavljalo uspeha Focusa pri vplivanju na oblikovanje PEP. Pomembno vlogo so namreč igrali tudi ostali notranji (sistemski) dejavniki, glede katerih v primeru Focusa ne bi mogli reči, da so bili izpolnjeni oziroma zadovoljivi. Focusu je pri učinkovitemu vplivanju na oblikovanje politik med predsedovanjem primanjkovalo tako finančnih in človeških virov, kot tudi lastnega strokovnega znanja za pripravo analiz, potrebnih pri naslavljanju svojih zahtev na politične odločevalce. Menimo, da ravno strokovno znanje civilnodružbenih organizacij predstavlja ključni vir moči teh skupin v primerjavi z državnimi akterji, ki so pri svojem odločanju odvisni od strokovne podpore. V kolikor NVO ne morejo priskrbeti lastnih strokovnih analiz kot podlago odločanju političnim odločevalcem, potemtako tudi ne morejo predstavljati relevantnega akterja v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Podobno mnenje smo zaznali tudi pri nekaterih intervjuvancih. Po mnenju Klemenca (2008) naj bi ravno nezadostnost kapacitet znotraj nacionalnih NVO bila ključni problem pri vplivanju na oblikovanje politik. Temu mnenju se pridružuje tudi predstavnica Greenpeace Slovenija, ki v zvezi z vključenostjo nacionalnih NVO v oblikovanje politik izpostavlja dejavnik informiranosti NVO in sposobnost pridobivanja strokovnih informacij. Meni namreč, da je »dandanes nemogoče delati na ravni politik, če nimaš močnega zaledja in jasno

določenih stališč z argumenti« (Štros 2008). Med notranjimi dejavniki naj omenimo v primeru Focusa še nepravočasnost vplivanja v procesu oblikovanja PEP ter nezadostno mreženje med NVO na nacionalni ravni, kar se prav tako v teoriji omenja kot pogoje uspešnega delovanja NVO na ravni oblikovanja javnih politik. V povezavi s tem naj na tem mestu kot primerjavo (ne)uspešnosti neke nacionalne NVO pri oblikovanju javnih politik izpostavimo Greenpeace, ki je mednarodno priznana okoljska organizacija in ki se je v okviru enoletnega projekta vključila v slovensko predsedovanje kot Greenpeace Slovenija. V primerjavi s Focusom kot nacionalno organizacijo lahko nedvomno večje posedovanje resursov potrebnih za vplivanje na oblikovanje politik pripišemo mednarodni organizaciji, kot je Greenpeace, zaradi česar bi lahko sklepali, da je le-ta imela tudi večje uspehe pri vplivanju na oblikovanje politike v zvezi s PEP v okviru predsedovanja Slovenije Svetu EU. Našega predvidevanja pa ne moremo potrditi. Greenpeace Slovenija je namreč v povezavi z vsebino PEP vsebinsko veliko bolj učinkovito vplival na druge države članice, ne pa na Slovenijo kot predsedujočo Svetu EU, na katero je Greenpeace Slovenija vplival le v majhni meri. Ob tem predstavnica Greenpeace Slovenija navaja več razlogov, povezanih z zunanjimi dejavniki (Štros 2008):

1. nezmožnost Slovenije v zvezi z lastnim artikuliranjem glede vsebine PEP, saj je bila njena vloga omejena na koordiniranje oziroma napredovanje in usklajevanje,
2. »slovenski politični prostor ni na nivoju razumevanja pomembnosti tako pomembnega paketa«,
3. preobremenjenost strokovnjakov in posledično njihova nedostopnost.

Če k temu dodamo še mnenje predstavnika Slovenskega E-foruma, da »Slovenija kot predsedujoča ni mogla zavzeti stališča, ki bi bilo neposredno konkurenčno stališču Komisije« (v zvezi s smernico o trgovanju z emisijami toplogrednih plinov) (Klemenc 2008), mnenje predstavnice Focusa, da se je Slovenija sama postavila v vlogo nevtralnega akterja pri predsedovanju (Kvac 2008) ter navsezadnje tudi mnenje obeh predstavnic državnih akterjev, da je bila Slovenija kot predsedujoča zavezana načelu nevtralnosti in je zato mogla zasledovati evropske interese (identificirane znotraj 18-mesečnega programa t.i. tria predsedujočih držav) (Fistravec 2008; Glažar 2008), se nam na tem mestu izpostavlja poleg vprašanja »kakšne možnosti so imele nacionalne NVO v procesu oblikovanja javnih politik med slovenskim predsedovanjem« tudi vprašanje, »kakšne so bile dejanske možnosti Slovenije, kot države članice EU oziroma v našem primeru kot predsedujoče države Svetu

EU, pri oblikovanju evropskih javnih politik«. Ob tem nam postane razumljivo, da če so bile možnosti pri vplivanju na vsebinsko oblikovanje podnebno-energetskega paketa omejene že pri sami Sloveniji kot predsedujoči Svetu EU, je bila torej možnost za vplivanje NVO na oblikovanje javnih politik v kontekstu slovenskega predsedovanja še toliko manjša. Ob tem naj poudarimo, da so se Focusova stališča v zvezi s cilji znotraj PEP nanašala predvsem na evropski okvir, kjer torej Slovenija ne bi »zagovarjala« nacionalnih interesov, temveč evropske.

Ob zgoraj izpostavljenem načelu »nevtralnosti« predsedujoče države ne pozabimo, da ima predsedujoča država Svetu EU tudi politično moč, ki se kaže med drugim tudi pri *oblikovanju* kompromisnih predlogov, za kar je potrebno tudi sprejemanje političnih odločitev (Strniša in ostali 2005). Naj v povezavi s tem dodamo še nasvet nemških okoljskih NVO, povezan z obdobjem predsedovanja: »Ne verjemite vladi, ko le-ta meni, da je nevtralni moderator. Ona je tista, ki oblikuje dnevni red, zato je zmožna vplivati na odločevalske procese« (Inštitut za trajnostni razvoj 2008). Omenjeno izjavo nemških NVO je potrebno razumeti v kontekstu uveljavljenih glasovalnih postopkov odločanja na ravni EU, na podlagi katerih je določenim državam zagotovljena večja ali manjša avtonomija pri predsedovanju Sveta EU in s tem seveda tudi večja ali manjša moč pri uveljavljanju državnih zahtev.

Poleg zgoraj omenjenih zunanjih dejavnikov, ki so med slovenskim predsedovanjem vplivali na vlogo Focusa v javnopolitičnem procesu, naj k temu dodamo že omenjen proces odločanja na ravni EU, ki smo ga obravnavali v prejšnjih poglavjih. Na tem mestu naj le ponovno poudarimo, da je v Svetu EU odprtost za interesne skupine, v primerjavi z EK in EP, najmanjša (Greenwood 2007, 7), vendar pa ni izključujoče, da te skupine ne morejo imeti nikakršnega vpliva znotraj procesa oblikovanja političnih odločitev v okviru Sveta EU (Beyers 2004, 220). V zvezi s tem ne moremo z zagotovostjo trditi, da so se omenjene teoretične predpostavke potrdile tudi na primeru Focusa, lahko pa bi, če k temu dodamo še relativno majhen vpliv Greenpeaca Slovenije ter Slovenskega E-foruma na oblikovanje politik znotraj nacionalnega okvirja oziroma Slovenije kot predsedujoče Svetu EU, govorili le o delnem vplivu in povezavah z (ne)odprtostjo institucije Sveta EU do uveljavljanja interesov organiziranih skupin.

V diplomskem delu nas je zanimalo tudi vprašanje o (ne)odprtosti političnega prostora za vključevanje NVO na nacionalnem nivoju med predsedovanjem Slovenije Svetu EU, kar lahko pojasnimo s pomočjo dveh pogledov:

- 1) v smislu *možnosti za sodelovanje* nacionalnih NVO med predsedovanjem Slovenije Svetu EU bi lahko govorili o delni odprtosti, saj je znotraj Dogovora med UKOM in NVO, vzpostavljenem izključno za obdobje med slovenskim predsedovanjem, razvidno obravnavanje NVO kot relevantnih akterjev med obdobjem predsedovanja. Na ta način je bila vzpostavljena institucionalna podlaga, ki je predvidevala informiranje in posvetovanje med NVO in slovenskimi javnimi organi; še več, celo upoštevanje stališč NVO s strani pristojnih javnih organov, ki so jih NVO objavljale v okviru vsebinskih stebrov spletnega portala NVO, vzpostavljenim za obdobje predsedovanja. Na primeru obravnavane NVO v študiji primera pa se je pokazal razkorak med načelnim in dejanskim izvajanjem zavez, predvidenih znotraj dogovora. Razen minimalnega odziva na spletno anketo, Focus na ostale izvedene aktivnosti znotraj portala predsedovanje.si ni prejel odziva s strani pristojnih javnih organov.
- 2) v smislu *vključevanja nacionalnih NVO v oblikovanje politik* med obdobjem slovenskega predsedovanja o odprtosti slovenskega političnega prostora ne moremo govoriti. Neodprtost se je pokazala že v prvi fazi javnopolitičnega procesa oblikovanja javnih politik, in sicer pri oblikovanju dnevnega reda oziroma prioritet slovenskega predsedovanja, ki jih je Slovenija določila v okviru podedovane agende EU ter 18-mesečnega programa t.i. tria. Glede na dejstvo o zaprtosti političnega prostora za NVO že v prvi fazi procesa oblikovanja javnih politik je nekako posledično logično, da je bila vloga Focusa tudi v nadaljevanju procesa oblikovanja politik zaznamovana z zaprtostjo pristojnih politično-odločevalskih struktur za artikuliranje interesov.

Pri poskusih vplivanja Focusa na nacionalne državne akterje – v našem primeru MOP in MG, bi odzivnost omenjenih javnih organov lahko ocenili kot nizko. Na pisno posredovana stališča omenjenim državnim akterjem je Focus prejel uradni dopis le s strani MG, ki pa je bil delni nosilec (skupaj z MOP) le enega izmed glavnih štirih zakonodajnih predlogov podnebno-energetskega paketa. Večjo odzivnost kot tudi vpliv je po mnenju predstavnice Focusa imelo društvo na nadnacionalnem nivoju. Tako se je na pisna stališča, ki jih je poslal Focus evropskim ministrom za okolje, odzval irski minister za okolje (Živčič 2008). Naj poudarimo, da s strani Slovenije kot predsedujoče države Svetu EU do upoštevanja stališč Focusa v zvezi

s PEP sicer ni prišlo, kljub temu pa naj bi bili v EP v času slovenskega predsedovanja vloženi določeni amandmaji, ki so povzemali tudi stališča, ki jih je zagovarjal Focus (Kvac 2008). V tem smislu se pojavi vprašanje razpršenosti moči v kontekstu odločanja na ravni EU, ko nacionalni igralci lahko obidejo nacionalno raven in pri uveljavljanju svojih interesov dostopajo direktno na evropsko politično areno (Kassim v Börzel 1997, 10). Na ta način je med predsedovanjem deloval tudi Focus, ko je svoja stališča direktno naslavljal ne samo na nacionalno raven, temveč tudi na evropsko. Kot že rečeno, je pisno posredoval svoja stališča okoljskim evropskim ministrom pred zasedanjem neformalnega okoljskega Sveta, kjer se je razpravljalo o biogorivih, poleg tega pa pritisk izvajal tudi na madžarsko vlado in jo pozival, da odstopi od svojih predlogov, ki bi lahko ogrozili okoljsko integriteto PEP. V ta namen je bil organiziran tudi sestanek s predstavnikom madžarskega okoljskega ministrstva (Kvac 2008). Kot pravi predsednica Focusa, naj bi Focus kot NVO imel več vpliva ravno na evropskem nivoju, in sicer v okviru povezovanja z evropskimi mrežnimi organizacijami, ne pa na nacionalnem (Živčič 2008).

Ob koncu diplomskega dela lahko na vprašanje, kakšna je bila vloga slovenskih NVO med predsedovanjem Slovenije Svetu EU, ponudimo le delni odgovor, in sicer predvsem zaradi omejitev, ki smo si jih postavili znotraj diplomskega dela. V diplomskem delu smo se omejili namreč na področje okoljske politike in konkretnega primera okoljske NVO ter njene vloge v javnopolitičnem procesu oblikovanja podnebno-energetskega paketa, kot dela okoljske politike. Kljub temu lahko v najširšem smislu rečemo, da se vlogi NVO med predsedovanjem s strani državnih akterjev ni kazalo pomembnejše pozornosti, predvsem v smislu njihove dejanske vključenosti v proces oblikovanja politik. Prvi indikator, ki govori v prid temu, se nanaša že na politični proces pred samim predsedovanjem Slovenije Svetu EU (v fazi oblikovanja vsebinskih prioritet in ciljev slovenskega predsedovanja), ki je bil zaprt za interese NVO po njihovi vsebinski vključenosti pri pripravah Slovenije Svetu EU. Drug indikator pa se nanaša na učinek spletnega portala predsedovanje.si, komunikacijsko-informacijskega temelja, ki je pomenil, kot pravi Delakorda (2007), prvo tovrstno iniciativo nevladnega sektorja v predsedujoči državi, ki pa ni dosegla svoj namen vključevanja slovenskih NVO v procese oblikovanja političnih odločitev.

Z večjo gotovostjo pa lahko opredelimo vlogo konkretne nacionalne NVO med predsedovanjem – Focus društva za sonaraven razvoj. Po Zweipovi (1994) opredelitvi vrst okoljskih organizacij lahko rečemo, da je na nacionalni ravni Focus med predsedovanjem

deloval kot »organizacija, ki v smislu informiranja in izobraževalnih dejavnosti izvaja aktivnosti ozaveščanja javnosti in spreminjanja mentalitete ljudi glede okolja in narave. V tem smislu gre za posredne načine vplivanja na proces političnega odločanja« (Zweip 1994, 38). Na podlagi raziskovalnih ugotovitev o dejanskem vplivanju Focusa na oblikovanje odločitev v zvezi s podnebno-energetskim paketom v okviru slovenskega predsedovanja namreč ne moremo govoriti, saj do dejanskega upoštevanja stališč Focusa v okviru obravnavanja PEP na Svetu ni prišlo. V obdobju slovenskega predsedovanja je Focus torej deloval predvsem v vlogi ozaveščanja in informiranja javnosti v zvezi s politikami podnebno-energetskega paketa, ne pa tudi v vlogi sooblikovalca podnebno-energetskega paketa. Ob tem naj dodamo še mnenje predstavnika Slovenskega E-foruma, ki glede vloge NVO v slovenskem prostoru meni, da so le-te »doma predvsem postavljene v vlogo cenenejšega izvajalca šibkih programov ozaveščanja, informiranja in izobraževanja, saj sredstev za sodelovanje pri oblikovanju in izvajanju politik praktično ni« (Klemenc 2008).

Skozi celoten teoretični in empirični del naloge nas je torej vodilo osrednje raziskovalno vprašanje, ki se je nanašalo na vlogo NVO v javnopolitičnem procesu oblikovanja javnih politik. V empiričnem delu smo to vprašanje natančneje operacionalizirali in poskušali razumevanje vloge NVO v procesu oblikovanja javnih politik aplicirati na obdobje predsedovanja Slovenije Svetu EU ter znotraj tega na vključevanje izbrane okoljske NVO v javnopolitičnem procesu oblikovanja podnebno-energetskega paketa.

Dojemanje vloge NVO kot pomembnega akterja v političnem prostoru ter pri zagotavljanju demokratičnih pogojev delovanja družbe se je v teoretičnem smislu preko normativnih evropskih in nacionalnih podlag pokazalo kot dokaj pomembno. Vendar pa smo na konkretnem primeru delovanja okoljske NVO med predsedovanjem ugotovili, da se načelni dogovori o vključevanju javnosti in s tem tudi NVO v oblikovanje politik v slovenskem političnem prostoru ne izvajajo dosledno. Vloga Focusa je bila tako med predsedovanjem Slovenije Svetu EU omejena predvsem na vlogo ozaveščanja in informiranja javnosti, čeprav si je omenjena NVO sama prizadevala tudi za vključenost v oblikovanje politike v zvezi s podnebno-energetskim paketom.

Za lažje razumevanje vloge NVO v obdobju slovenskega predsedovanja smo si v diplomskem delu zastavili dve hipotezi. Znotraj splošne hipoteze smo trdili, da je bila v obdobju predsedovanja Slovenije Svetu EU značilna neodprtost nacionalnih politično

odločevalskih struktur za vključevanje nacionalnih NVO v procese političnega odločanja. Na podlagi sprejetega Dogovora med Uradom Vlade RS za komuniciranje in portalom predsedovanje.si o komuniciranju pred in med predsedovanjem, se je na formalni ravni sicer kazala odprtost slovenskih državnih akterjev za vključevanje NVO v procese političnega odločanja, kar pa ne moremo reči tudi za raven dejanskega izvajanja dogovorjenih načel v omenjenem dokumentu. Splošno hipotezo lahko torej le delno potrdimo.

V okviru podhipoteze pa smo predpostavljali, da je bila vloga Focus društva za sonaraven razvoj v okviru javnopolitičnega procesa oblikovanja podnebno-energetskega paketa omejena le na *poskuse vplivanja* na proces političnega odločanja v zvezi z oblikovanjem podnebno-energetskega paketa, kjer pa o *dejanskem vplivu* Focusa na politične odločitve, povezane z oblikovanjem podnebno-energetskega paketa ne moremo govoriti. Ugotovili smo, da se je Focus z namenom sodelovanja v javnopolitičnem procesu oblikovanja podnebno-energetskega paketa posluževal različnih načinov vplivanja na nacionalne državne akterje, tako neposrednih kot posrednih, vendar pa je pri tem naletel na neupoštevanje posredovanih stališč in zahtev s strani nacionalnih državnih akterjev, zaradi česar lahko hipotezo potrdimo. Ob tem naj dodamo, da so se pri tem izpostavljali kot pomembni tako notranji kot zunanji dejavniki, ki so vplivali na neuspešnost vplivanja Focusa pri oblikovanju podnebno-energetskega paketa in ki smo jih podrobneje že opredelili znotraj tega poglavja. Na tem mestu naj izpostavimo le najpomembnejše: pomanjkanje finančnih in človeških virov ter lastnih strokovnih analiz v društvu Focus, nezadostno mreženje nacionalnih NVO, specifičnost instituta predsedstva Sveta EU, proces političnega odločanja na ravni EU in s tem povezana (ne)odprtost evropske institucionalne strukture za uveljavljanje interesov civilno-družbenih skupin. Sodeč po podatkih, pridobljenih z raziskovalnim delom, lahko trdimo, da se omenjen problem pomanjkanja zgoraj naštetih virov pojavlja tudi pri ostalih okoljskih NVO.

Ključni problem, ki se ob tem izpostavlja, je značilnost politične kulture v slovenskem političnem prostoru, znotraj katerega državne politično-odločevalske strukture onemogočajo razvitost posvetovalnega procesa na področju javnih politik in s tem demokratičen razvoj NVO. Šele s premiki na tem področju bo tudi za NVO vzpostavljen takšen politični prostor, ki bo namesto delne inkluzivnosti v smislu načelnih dogovorov med državnimi organi in NVO omogočal popolno inkluzivnost NVO v institucionalnem političnem odločanju in obravnaval NVO tudi v praksi kot relevantne akterje znotraj javnopolitičnega procesa oblikovanja politik. V primeru Focus društva za sonaraven razvoj pa se je kot dodaten

zaviralni dejavnik pri vstopu v javnopolitični proces oblikovanja politik pokazal tudi pomanjkanje resursov, kjer naj izpostavimo predvsem šibko finančno bazo, nezadostnost človeških virov ter pomanjkanje neodvisne strokovne podkovanosti v smislu lastnega oblikovanja argumentov in artikulacije stališč. Na podlagi zgoraj navedenega ter ugotovitev v empiričnem delu diplomskega dela lahko rečemo, da je glavna funkcija večine slovenskih (okoljskih) NVO še vedno njihovo ozaveščanje in informiranje ljudi o škodljivih posledicah, ki jih človek povzroča okolju. Strinjamo se, da se reševanje okoljske problematike prične ravno pri posamezniku, vendar pa trud posameznika v kontekstu zaprtosti političnega odločanja postane brezpredmeten.

Po našem mnenju lahko ob premikih, tako v državnem kot v nevladnem sektorju, pričakujemo, da se bo nevladni sektor v Sloveniji okrepil do te mere, da bo poleg sicer pomembne funkcije ozaveščanja ljudi opravljal tudi funkcijo sooblikovanja javnih politik. Kljub temu, da v primeru obravnavane NVO znotraj študije primera ter v določeni meri tudi drugih nacionalnih NVO ne moremo govoriti, da so le-te med predsedovanjem vplivale na oblikovanje politik, pa je predsedovanje Slovenije Svetu EU pomenilo za NVO dobro odsokočno desko tako za večjo prepoznavnost slovenskih NVO v slovenskem in evropskem političnem prostoru kot tudi potencial za učinkovitejše sodelovanje med slovenskim nevladnim in državnim sektorjem v prihodnosti.

Menimo, da bi morale v prihodnosti slovenske politično-odločevalske strukture resnično prepoznati prednosti povezovanja in skupnega odločanja s civilno-družbenimi strukturami, ki se kažejo predvsem v sprejetju bolj kvalitetnih in družbeno širše sprejemljivih političnih odločitev, po drugi strani pa lahko strokovni input civilno-družbenih akterjev pri političnih odločitvah navsezadnje prispeva tudi k večji racionalizaciji državnih stroškov. Za obravnavanje NVO kot relevantnih akterjev v procesih političnega odločanja pa je v sferi nevladnega sektorja potrebno storiti še marsikaj. Poleg zagotovitve že omenjenih virov moči (finančni, kadrovski, strokovno znanje) menimo, da bi se morale v prihodnosti slovenske NVO bolj začeti ukvarjati s samim menedžmentom lastne organizacije, ki bi lahko prispeval ne samo k postavitvi ciljev in vizije neke NVO, temveč predvsem k določitvi prave strategije, ki bi omogočila doseganje zastavljenih ciljev – med drugim tudi cilj vplivanja na oblikovanje javnih politik.

7 LITERATURA

Beyers, Jan. 2004. Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations. *European Union Politics* 5 (2): 211-240.

Boh, Tomaž. 2005. *Evropeizacija in izvajanje skupnih evropskih okoljskih politik v Sloveniji*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Börzel, Tanja. 1997. What's so Special About Policy Networks?- An Explanation of the Concept and its Usefulness in Studying European Governance. *European integration Online Papers* 1(16). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (16.november 2008).

Brezovšek, Marjan. 1995. Interesne skupine in politični sistem. V *Interesna združenja in lobiranje*, ur. Igor Lukšič, 19-33. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Brglez, Alja, Anžej Frangeš, Tadeja Rode, Gita Zadnikar, Tomaž Mastnak in Igor Pribac. 2004. E-demokracija – nova oblika odnosa med državo in državljani. V *Posttranzicijska država vs. Civilnadružba*, ur. Alja Brglez, 109-136. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo.

Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij - CNVOS. 2007-2008a. *O projektu*. Dostopno prek: <http://www.predsedovanje.si/Predsedovanje/o-projektu.html> (11.junij 2008).

CNVOS. 2007-2008b. *Portal predsedovanje.si*. Dostopno prek: <http://www.predsedovanje.si> (9.november 2008).

CNVOS, Focus društvo za sonaraven razvoj. 2007-2008a. *Končno poročilo spletne razprave na temo »Trajnostna raba biogoriv v transportu EU« na forumu Predsedovanje.si*. Dostopno prek: http://www.predsedovanje.si/files/koncno_porocilo_e-razprave_biogoriva_v_transportu_eu.pdf (2.september 2008).

CNVOS, Focus društvo za sonaraven razvoj. 2007-2008b. *Vsebinski steber podnebje in energetika*. Dostopno prek: <http://www.predsedovanje.si/Podnebje-in-energetika/eparticipacija.html> (7.november 2008).

CNVOS, Inštitut za elektronsko participacijo. 2007-2008. *E-participacija*. Dostopno prek: <http://www.predsedovanje.si/E-participacija/E-participacija.html> (28.september 2008).

CNVOS, Pravno informacijski center nevladnih organizacij - PIC. 2007-2008. *Predlog vključevanja slovenskih nevladnih organizacij v predsedovanje Slovenije Evropski uniji v prvi polovici leta 2008*. Dostopno prek: http://www.predsedovanje.si/files/Predlog_vkljucevanja.pdf (11.junij 2008).

Cochard, Dominique. 2002. Operative solutions and measures related to grant applications in the non-profit sector – applications, guidelines, etc. Case study: EU. V *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 265-276. Ljubljana: Radio Študent: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani; Koper: Visoka šola za management v Kopru.

Delakorda, Simon. 2007. *Elektronska participacija nevladnih organizacij v obdobju predsedovanja Slovenije Svetu EU – navideznost ali dejanskost?* Dostopno prek: http://www.predsedovanje.si/files/sodelovanje_med_nvo_in_javnim_sektorjem_med_predsedovanjem.pdf (28.september 2008).

Delakorda, Simon. 2008. *E – demokratični učinki spletnih razprav na portalu Predsedovanje.si*. Dostopno prek: http://www.predsedovanje.si/files/inepa_e-democraticni_ucinki_predsedovanje_si.pdf (20.avgust 2008).

Divjak, Tina. 2007. *Informacijsko – komunikacijski spletni portal in druge aktivnosti za vključitev civilne družbe v predsedovanje Slovenije EU*. Dostopno prek: http://www.predsedovanje.si/files/sodelovanje_med_nvo_in_javnim_sektorjem_med_predsedovanjem.pdf (28.september 2008).

Dogovor med Uradom Vlade RS za komuniciranje (UKOM) in spletnim portalom www.predsedovanje.si o komuniciranju pred in med predsedovanjem Sloveniji Evropski uniji. 2007. Dostopno prek: http://www.predsedovanje.si/files/dogovor_predsedovanje-ukom.pdf (23.oktober 2008).

Evropska komisija. 2000. *Commission discussion paper: The commission and non-governmental organisations: Building a stronger partnership*. Dostopno prek:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/communication_en.pdf (23.oktober 2008).

Evropska komisija. 2001. *European Commission White Paper: European Governance*. Dostopno prek:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (23.oktober 2008).

Fink Hafner, Danica. 2002a. Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. V *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 105-123. Ljubljana: Radio Študent: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani; Koper: Visoka šola za management v Kopru.

Fink Hafner, Danica. 2002b. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 7-29. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink Hafner, Danica. 2002c. Modeli za analizo javnih politik. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 172-186. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2008. *The 2008 Slovenian EU Presidency: A New Synergy for Europe? A Midterm Report*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

Fistravec, Tina. 2008. Intervju z javno uslužbenko Direktorata za energijo na Ministrstvu za gospodarstvo. Elektronska pošta, 14.oktober 2008.

Focus društvo za sonaraven razvoj. 2006. *Statut*. Dostopno prek: http://www.focus.si/files/Fokus/fokus_statut.pdf (7.november 2008).

Focus društvo za sonaraven razvoj. 2007. *Letno poročilo 2007*. Dostopno prek: http://www.focus.si/files/Fokus/letno_porocilo_2007.pdf (7.november 2008).

Focus društvo za sonaraven razvoj. 2008a. *Financiranje*. Dostopno prek: <http://www.focus.si/index.php?node=33> (7.november 2008).

Focus društvo za sonaraven razvoj. 2008b. *Mednarodna konferenca o prihodnosti trgovanja z izpusti toplogrednih plinov*. Dostopno prek: <http://www.focus.si/index.php?node=26&id=470> (7.november 2008).

Focus društvo za sonaraven razvoj. 2008c. *Hrana za gorivo?* Dostopno prek: <http://www.focus.si/index.php?node=26&id=498> (7.november 2008).

Focus društvo za sonaraven razvoj. 2008d. *Velika zahteva kampanje Big Ask*. Dostopno prek: <http://www.focus.si/index.php?node=242> (7.november 2008).

Glažar, Darka Tea. 2008. Intervju z vodjo Sektorja za evropske zadeve na Ministrstvu za okolje in prostor. Elektronska pošta, 25.oktober 2008.

Grant, Wyn. 1989. *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. New York, London: Philip Allan.

Greenwood, Justin. 2007. *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillian.

Hrovatin, Nevenka. 2002. Ekonomski vidiki menedžmenta nevladnih organizacij. V *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 71-93. Ljubljana: Radio Študent: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani; Koper: Visoka šola za management v Kopru.

Huč, Marjan in Lidija Mesarič, ur. 2005. *Nevladne organizacije – akter pri oblikovanju politik?* Dostopno prek: http://www.ljudmila.org/~cnvoswww/images/publikacije/nvp_akter_notranjost_final.pdf (16.november 2008).

Inštitut za ekologijo/Center za e-demokracijo. 2006. *Predlog za vzpostavitev Informacijsko – komunikacijskega spletnega portala slovenskih NVO za obdobje predsedovanja države Slovenije Evropski uniji*. Dostopno prek: http://www.predsedovanje.si/files/predlog_portala_nvo_za_predsedovanje-eu.pdf (28.september 2008).

Inštitut za trajnostni razvoj. 2008. *Nemške okoljske NVO in izkušnja predsedovanja Nemčije*. Dostopno prek: http://www.itr.si/uploads/Wp/3P/Wp3PKUSuyqHEiCkikilHpw/Steigenberger_Nemske_okoljske_NVO-en.ppt (20.junij 2008).

Ippolito, Dennis S. in Thomas G. Walker. 1980. *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy: Group Influence in American Politics*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Keane, John. 2000. *Civilna družba : stare podobe, nova videnja*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Klemenc, Andrej. 2008. Intervju s tajnikom Slovenskega E-foruma, društva za energetske ekonomiko in ekologijo. Elektronska pošta, 3. november 2008.

Kleva, Mojca. 2006. *Normativno urejanje lobiranja v Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kolarič, Zinka. 1994. Neprofitno – volonterske organizacije v Sloveniji. *Časopis za kritiko znanosti* 22 (168-169): 107-120.

Kolarič, Zinka. 2002a. Različni znanstveno – teoretski pristopi k pročitavanju neprofitnih organizacij. V *Jadranske po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 29-45. Ljubljana: Radio Študent: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani; Koper: Visoka šola za management v Kopru.

Kolarič, Zinka, Andreja Črnak – Meglič in Maja Vojnovič. 2002b. *Neprofitno-volonterske organizacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kolarič, Zinka, Andreja Črnak – Meglič, Liljana Riter, Ružica Boškić, Tatjana Rakar. 2006. *Velikost obseg in vloga zasebnega neprofitnega sektorja v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/za_nevladne_organizacije/sodelovanje_med_nvo_in_vlado_rs/#c17011 (16.november 2008).

Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kvac Barbara. 2008. Intervju z vodjo projektov in programa Podnebje v Focus društvu za sonaraven razvoj. Ljubljana, 1. oktober 2008.

Leskošek, Vesna. 1998. Nova razmerja med državo in civilno družbo. *Socialno delo* 37 (3-5): 189-197.

Michalowitz, Irina. 2002. Beyond Corporatism and Pluralism: Towards a New Theoretical Framework. V *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*, ur. Alex Warleigh in Jenny Fairbass, 35-57. London, New York: Europa Publications.

Ministrstvo za okolje in prostor. 2001. *Partnerstvo za okolje: Program sodelovanja med okoljskimi nevladnimi organizacijami in Ministrstvom RS za okolje in prostor*. Dostopno prek: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/partnerstvo.pdf (23.oktober 2008).

Ministrstvo za okolje in prostor. 2008a. *Bilten okolje in prostor*. Dostopno prek: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/bilteni/bil129_08.pdf (18.september 2008).

Ministrstvo za okolje in prostor. 2008b. *Predlog podnebno-energetskega svežnja predpisov*. Dostopno prek: <http://www.mop.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12118/6131/> (18.september 2008).

Mirt, Vesna. 2008. *Vloga Ministrstva za zunanje zadeve pri predsedovanju Slovenije Svetu EU*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Moussis, Nicolas. 1999. *Evropska unija*. Ljubljana: Littera Picta.

Okoljski center. 2008. *Predstavitev*. Dostopno prek: <http://www.okoljski-center.si/predstavitev> (5.november 2008).

Ogorelec Wagner, Vida, ur. 2003. *Za prihodnost nevladnih organizacij v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.ljudmila.org/~cnvoswww/images/publikacije/pobuda.pdf> (4.september 2008).

Pičman Štefančič, Polona. 2005. Civilna družba. V *Preludij demokracije: civilna družba in svoboda javnega komuniciranja*, ur. Pičman Štefančič Polona in Andraž Teršek, 21-97. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Ruzza, Carlo. 2002. »Frame Bridging« and the New Politics of Persuasion, Advocacy and Influence. V *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*, ur. Alex Warleigh in Jenny Fairbass, 93-118. London, New York: Europa.

Rončević, Borut. 2002. Nekaj nastavkov za sociološko obravnavo nevladnih organizacij. V *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 45-71. Ljubljana: Radio Študent: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani; Koper: Visoka šola za management v Kopru.

SSNVO - Strategija Vlade Republike Slovenije za sodelovanje z nevladnimi organizacijami. 2005. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/STRATEGIJA_VLADE_RS_ZA_Z_NVO.pdf (18.junij 2008).

Slovenski E –forum. 2008a. *Predstavitev.* Dostopno prek: <http://www.se-f.si/sl/predstavitev> (5.november 2008).

Slovenski E –forum. 2008b. *The Future of GHG Emission Trading in teh EU.* Dostopno prek: <http://www.se-f.si/en/ETS> (7.november 2008).

Služba Vlade RS za evropske zadeve. 2005a. *Priročnik za sodelovanje slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU.* Dostopno prek: <http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/publikacije/Prirocnik.pdf> (24.november 2008).

Služba Vlade RS za evropske zadeve. 2005b. *Prvo poročilo o napredku pri pripravi na predsedovanje (obdobje avgust – december 2005).* Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/PRVO_PO RO_ILO_O_NAPREDKU_PRI_PRIPIRAVAH_NA_PRESEDOVANJE.doc (28.september 2008).

Služba Vlade RS za evropske zadeve. 2007. *Poročilo o pripravi na predsedovanje Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008 (2005-2007).* Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/Porocilo_p riprav_na_predsedovanje_2005-2007__22.11.2007.pdf (19.september 2008).

Služba Vlade RS za evropske zadeve. 2008a. *Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU (1.januar–30.junij 2008).* Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/03-07_Porocilo_predsedovanje2008-6_SPREJETO_NA_VLADI.pdf (7.avgust 2008).

Služba Vlade RS za evropske zadeve. 2008b. *Program slovenskega predsedovanja Svetu EU – kaj smo dosegli.* Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/NOVO_Priponka_Program_slovenskega_predsedovanja_Svetu_EU_-_kaj_smo_dosegli_SI_FINAL.pdf (7.avgust 2008).

Strniša, Tanja, Živana Mejač, Nataša Bušljeta in Andreja Naraks. 2005. *Predsedovanje Slovenije Evropski uniji*. Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/javni_nastopi/DOK_SIS_2005_29-08-05_predsedovanje.doc (28.september 2008).

Šporar, Primož. 2002. Oris aktualnega dogajanja na področju nevladnih organizacij. V *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 313-338. Ljubljana: Radio Študent: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani; Koper: Visoka šola za management v Kopru.

Šolinc, Hinko. 2008. Podnebno – energetski sveženj. *Bilten Ministrstva za okolje in prostor »Učinkovito z energijo«* 13 (2): 1. Dostopno prek: <http://www.aure.gov.si/eknjiznica/biltenFeb08.pdf> (18.september 2008).

Štros, Nina. 2008. Intervju s predstavnico Greenpeace Slovenija. Elektronska pošta, 9.november 2008.

Urad Vlade RS za komuniciranje. 2008a. *Svet EU*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/institucije/svet-eu/> (28.september 2008).

Urad Vlade RS za komuniciranje. 2008b. *Naloge predsedujoče države*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/institucije/svet-eu/predsedovanje-svet-eu/naloge-predsedujoce-drzave/> (2.september 2008).

Urad Vlade RS za komuniciranje. 2008c. *Podnebne spremembe*. Dostopno prek: http://www.eu2008.si/si/Policy_Areas/Environment/ClimateChange.html (28.september 2008).

Urad Vlade RS za komuniciranje. 2008d. *Izjava predsednika vlade in predsednika Evropskega sveta Janeza Janše o aktualnih temah EU*. Dostopno prek: http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Speeches_Interviews/January/0124_Jansa_statement.html (28.september 2008).

Urad Vlade RS za komuniciranje. 2008e. *Novice*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/novice/18517/> (18.september 2008).

Ustava Republike Slovenije. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (16.november 2008).

Zweip van der, Karel. 1994. Public Participation as an Instrument for Environmental Protection. V *Manual on Public Participation in Environmental Decisionmaking. (Current Practise and Future Possibilities in Central and Eastern Europe)*, ur. Magdolna Tóth Nagy, Margaret Bowman, Jiri Dusik, Jerzy Jendroska, Stephen Stec, Karel van der Zweip, János Zlinsky, 19-63. Budapest: Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe.

Vrečko, Igor, ur. 2003. *Strategija systemskega razvoja nevladnih organizacij za obdobje 2003-2008*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/Strategija-NVO.pdf (23.oktober 2008).

Zakon o društvih (Zdru-1). Ur.l.RS 61/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200661&stevilka=2567> (16.november 2008).

Živčič, Lidija. 2008. Intervju s predsednico Focus društva za sonaraven razvoj. Ljubljana, 1.oktober 2008.

8 PRILOGE

PRILOGA A - INTERVJU : LIDIJA ŽIVČIČ IN BARBARA KVAC

Intervju z ga. Lidijo Živčič, predsednico Focus društva za sonaraven razvoj in ga. Barbaro Kvac vodjo projektov in programov Podnebja Focus društvu za sonaraven razvoj (Ljubljana, 1.oktober 2008).

Kakšno je bilo vaše predhodno (pred predsedovanjem Slovenije Svetu EU) sodelovanje z državnimi odločevalci, na katere ste naslavljali svoje zahteve med predsedovanjem? Ali so bile v preteklosti vaše zahteve glede okoljskih politik upoštevane s strani teh državnih organov?

Kvac: Focus sodeluje z Ministrstvom za okolje in prostor, odkar obstaja. Imamo tudi dopisno sodelovanje z Ministrstvom za gospodarstvo in Ministrstvom za promet. Sodelovanje je včasih boljše včasih slabše, da pa bi izrecno upoštevali kakšne naše zahteve - tega ni bilo. Smo pa imeli delne manjše uspehe – recimo, ko se je sprejemal nacionalni program varstva okolja. Do pravnoformalnih dogovorov med Focusom in omenjenimi državnimi organi ni prišlo. Predsednica Focusa je članica klimatskega komiteja, to je na nek način sodelovanje v širšem telesu, ki je svetovalno telo MOP na področju podnebnih sprememb.

Kakšna je strokovna podlaga dela Focusa?

Kvac: Focus zaposluje 6 oseb: magistro okoljskih znanosti z 8 letnimi delovnimi izkušnjami na področju podnebnih sprememb; nediplomirano pravnico s 6 letnimi delovnimi izkušnjami na področju podnebne politike in mednarodnih podnebnih pogajanj; diplomiranega ekonomista, specializiranega za obnovljive vire energije z mednarodnimi delovnimi izkušnjami; diplomirano antropologinjo; diplomirano politologinjo in študentko geografije.

Focus je član organizacij:

- Climate Action Network Europe (članica Focusa je članica upravnega odbora te organizacije);
- European Federation for Transport and Environment
- Redno sodelujemo tudi z Friends of the Earth Europe, nismo pa člani

- Agree.net – mreža centralno in vzhodno evropskih organizacij, ki delujejo na področju podnebja in energije s sedežem v Brnu (članica Focusa je članica upravnega odbora te organizacije; Focus je 'focal point' mreže za področje podnebnih sprememb in za področje energetske učinkovitosti)

Ena glavnih prednosti članstva v evropskih mrežnih organizacijah, je prav gotovo strokovna podpora teh organizacij našemu delu na nacionalni ravni. Vendar Focus aktivno sodeluje tudi pri oblikovanju stališč teh organizacij, zato gre bolj za sodelovanje in ne le servisiranje Focusa s strani teh organizacij.

Kakšen je način financiranja društva?

Kvac: Sredstva za delovanje pridobivamo na različnih razpisih ministrstev (MOP, MJU, MZZ), tujih ambasad v Sloveniji (Britanci, Nizozemci, ZDA), iz evropskih razpisov (DG Environment, Presidency Fund), itn. Nekaj podpore dobimo tudi od mrežnih organizacij ali pa skozi sodelovanje na posameznih projektih, pripravah študij itn. drugih (po navadi evropskih) organizacij.

Ali ima društvo zaposlene ljudi ali le-ti delujejo na podlagi prostovoljnega dela?

Kvac: Za delo v Focusu smo plačani (preko avtorskih pogodb), nihče pa ni redno zaposlen. Pri delu nam pomagajo tudi prostovoljci.

V kateri fazi ste najbolj aktivno skušali vplivati na oblikovanje podnebno-energetskega paketa? Po predložitvi predlogov s strani Evropske Komisije 23.januarja 2008, od koder se je razprava nadaljevala v Svetu in Evropskem parlamentu, ali ste morda imeli kakšno mero vpliva tudi pri sami postavitvi obravnavanja podnebno-energetskega paketa na dnevni red slovenskega predsedovanja?

Kvac: Vplivati smo začeli takoj, od 23.januarja naprej in smo potem ves čas poskušali vzdrževati pritisk. Takoj smo začeli s sporočilom za javnost in z odzivom, ki smo ga posredovali ključnim odločevalcem glede teh dosjejev. Ob pomembnih prelomnicah – Svetih in pomembnih sestankih smo poskušali vedno posredovati svoja stališča. Pred 23. januarjem pa niti nismo imeli kakšnega vpliva, ker je Slovenija sama postavila to prioriteto.

V splošnem so med predsedovanjem Slovenije EU obstajali 4 načini vključevanja slovenskih NVO:

- **informiranje slovenskih NVO o EU in predsedovanju**
- **participacija slovenskih NVO v procesih odločanja**
- **komuniciranje slovenske civilne družbe s slovenskimi evropskimi in globalnimi množičnimi mediji**
- **mreženje slovenske civilne družbe**

Znotraj katere dejavnosti, se je Focus najbolj aktivno vključeval med obdobjem predsedovanja?

Živčič: V največji meri smo se vključevali znotraj participacije v procesih odločanja in komuniciranja z mediji, ostalo pa v manjši meri.

Kvac: Mreženje na nacionalnem nivoju je potekalo zelo slabo. Sodelovali smo z Greenpeace Slovenija in s Slogo, s Slovenskim E-forumom zelo malo, Umanotera pa je bila vključena preko Greenpeace Slovenija.

Ključna orodja e-demokracije spletnega portala slovenskih NVO med predsedovanjem so bila naslednja:

- **e-razprave**
- **e-posvetovanja**
- **e-ankete**
- **e-peticije**
- **e-akcije**

Ali lahko za vsako od navedenih orodij e-demokracije navedete (v povezavi z vsebino podnebno-energetskega paketa):

- a) **število**
- b) **odzivnost pristojnih javnih organov na posredovane rezultate dejavnosti znotraj omenjenih orodij e-demokracije**

Živčič: Focus je sodeloval v eni akciji, eni anketi in eni razpravi.

Kvac: Spletni portal je bil namreč le dodatna aktivnost tistega, kar smo počeli med predsedovanjem.

Živčič: Te aktivnosti znotraj orodij so bile odvisne do neke mere tudi od ministrstev, recimo pri posvetovanju je ministrstvo dobilo input pa ni reagiralo, po drugi strani pa je velik odziv doživela e-anketa zvezi s tem ali je paket dovolj ambiciozen. Ljudje so menili, da bi morali cilji biti bolj ambiciozni, kar je povzročilo pri političnih odločevalcih dodaten odziv.

Kvac: Ravno anketa je predstavljala najbolj uparabno orodje pri vplivanju na odločevalce v primeru Focusa.

Kvac: Glede odzivnosti pa moram reči, da Focus ni dobil povratnega odziva v zvezi z dejavnostmi v okviru spletnega portala.

Živčič: Na določen poziv, ki smo ga poslali, je irski minister za okolje odgovoril, ne pa slovenski politični odločevalci. Na določeno pismo smo sicer dobili uradni dopis s strani Ministrstva za gospodarstvo, vendar ni šlo za dejavnost v okviru portala, ampak je Focus sam pošiljal ta pisma.

Na katere državne organe oziroma politične odločevalce ste naslavljali svoje zahteve glede vsebine podnebno-energetskega paketa?

Kvac:

- Ministrstvu za okolje in prostor (Direktorat za okolje, Služba za podnebno varnost in Služba za evropske zadeve)
- Ministrstvu za gospodarstvo (Direktorat za energijo)
- Ministrstvu za promet
- Vladi RS (Služba vlade RS za razvoj)
- Medresorski delovni skupini za podnebno-energetski paket

Na katere pristojne politične institucije oziroma odločevalce ste skušali vplivati s svojimi stališči glede oblikovanja podnebno-energetskega paketa na nadnacionalnem nivoju in ali ste prejeli kakšen odziv s strani nadnacionalnih političnih igralcev?

Kvac:

- pisali smo pismo evropskim okoljskim ministrom pred neformalnim okoljskim svetom o biogorivih; dobili smo odgovor irskega ministra; ob prihodu evropskih okoljskih ministrov v Ljubljano smo organizirali akcijo proti biogorivom;

- v okviru Agree.net-a (Focus je koordinator podnebnih aktivnosti) smo ob objavi paketa izdali sporočilo za javnost za evropske medije in nacionalne medije v novih državah članicah in na ta način javnosti predstavili naša ključna sporočila;
- vršili smo pritisk na madžarsko vlado (in vlado Latvije in Bolgarije, ki so Madžare podpirali) in jo pozivali, da odstopi od svojega predloga, ki bi ogrozil okoljsko integriteto podnebno – energetskega paketa; posameznim državam so bila poslana pisma, organiziran je bil tudi sestanek s predstavnikom madžarskega okoljskega ministrstva.

Na katerem nivoju (nacionalnem/nadnacionalnem) je po vaših izkušnjah odprtost političnih institucij za vključevanje NVO v oblikovanje politik večja?

Kvac: Vsekakor na evropski ravni. Na nacionalni ravni, pri nas, so te možnosti zgolj formalne.

Kakšen je bil prevladujoč način posredovanja vaših zahtev glede podnebno-energetskega paketa?

Kvac: Pisni, sicer pa so bili prvič v času predsedovanja organizirani sestanki (3 informativna srečanja) z NVO (samo na MOP), kjer si lahko fizično predstavil svoja stališča. Šlo je le za predstavljanje stališč, ne pa dvosmerno komunikacijo.

S kakšno mero (veliko; srednjo; majhno; ni bilo sodelovanja) bi ocenili sodelovanje društva Focus s pristojnimi javnimi organi v smislu:

- informiranja glede podnebno-energetskega paketa
- posvetovanja glede vsebine podnebno-energetskega paketa

Kvac: informiranje je bilo izredno slabo, pasivno s strani javnih organov, če smo jih mi spodbudili smo dobili informacije drugače pa ne (informacije glede sestankov delovnih skupin, vsebine dnevnega reda sveta itd.) – za te informacije smo jih večkrat prosili, vendar smo dobili zelo slabe. In tudi ko smo hoteli pridobiti informacije v zvezi s potekom razprave na Svetu, smo dobili neke generalne govore, ki niso vsebovali nobenih informacij. Posvetovanje je bilo enostransko, mi smo podali svoja stališča, minister za okolje in prostor pa je zriticiral svojega.

Ali ste sploh dobili kakšno povabilo od pristojnih javnih organov za sodelovanje na kakršnihkoli srečanjih v zvezi z razpravami o podnebno-energetskem paketu?

Kvac: Pravzaprav nismo dobili vabila za nobeno srečanje, razen treh srečanj predstavnikov okoljskih NVO z ministrom Podobnikom. Na teh smo bili prisotni.

Kako bi ocenili odzivnost pristojnih političnih organov, na katere ste naslavljali vaše zahteve (velika, srednja, majhna, ni bilo odzivnosti). Čemu pripisujete morebitno majhno odzivnost ali celo neodzivnost pristojnih javnih organov?

Kvac: Nizka odzivnost, verjetno zaradi preobremenjenosti teh ljudi, ki so delovali na predsedovanju. Sicer smo z MOP imeli dosti stikov in so videli, da delamo, predvidevamo pa, da niso imeli energije, da bi nam še odgovorili. Preobremenjenost je torej ena stvar, druga stvar je pa ta, da tudi v preteklosti niso bili dovolj odzivni.

Ali je bila med slovenskim predsedovanjem katerakoli od vaših zahtev glede podnebno-energetskega paketa, ki ste jih posredovali pristojnim državnim organom, upoštevana v fazi razprav o podnebno-energetskem paketu? Glede na to, da naj bi prišlo do sprejema paketa s strani držav članic šele ob koncu tega leta, najkasneje pa v začetku leta 2009, ali ste, oziroma boste po obdobju predsedovanja še poskušali vplivati na vsebino podnebno-energetskega paketa?

Kvac: V okviru Sveta ni bila sprejeta nobena naša zahteva, je pa bilo v Parlamentu vloženih cela vrsta amandmajev in med njimi so bili tudi amandmaji, ki so povzemali naše zahteve. Evropski parlamentarci so nas upoštevali vsaj do te mere, da so pripravili amandmaje, ki odgovarjajo našim zahtevam. Po predsedovanju se nameravamo še vedno vključevati v razprave o PEP.

Ali so po vašem mnenju pristojni slovenski državni odločevalci sploh imeli kakšno moč pri vsebinskem oblikovanju podnebno-energetskega paketa in s tem upoštevanja vaših zahtev, glede na to, da se je v določenih medijih pojavljalo mnenje o Sloveniji kot o nemočni opazovalki dogajanj, kjer so premoč imele predvsem velike države?

Kvac: Slovenija si je tako vlogo sama določila - da se ne bo vsebinsko vtikala v zadeve, ampak samo kooordinirala proces med državami. Na začetku, ko je bil paket predstavljen, je morala vsaka država posredovati svoje prvo mnenje Evropski komisiji glede paketa. In v okviru tega se je Slovenija že dosti približala stališčem Evropske komisije in je potem na nek način zagovarjala predlog Evropske komisije in posledično skušala ostale države članice prepričati v neke kompromise. Ni pa bilo to mnenje Slovenije v skladu z našim.

Živčič: Slovenija si je izbrala to vlogo nevtralnega igralca, čeprav če pogledamo primer predsedovanja Nemčije, ki naj bi bila prav tako nevtralna po vsej logiki, je vseeno svoje precej ambiciozne cilje v zvezi s podnebnimi spremembami potiskala na mizo in jih tiščala naprej čez pogajanja. Medtem pa so naši stali ob strani in nudili mizo za pogajanja. Slovenija se je dobro skrivala pod zahtevo predsedovanja, da morajo ostajati nevtralni (ne moremo upoštevati vaših stališč, ne moremo nič narediti), k temu pa je pripomoglo tudi pomanjkanje resursov in energije ter sposobnosti.

Kvac: Je pa bil med slovenskim predsedovanjem sprejet pomemben dosežek o sprejeti časovnici v zvezi s tem, da se sprejme paket do konca tega leta, saj so naslednje leto evropske parlamentarne volitve in lahko vse pade v vodo. Na tem področju pa se je Slovenija zavzela.

Ali ste z organi javne uprave, na katere ste med predsedovanjem naslavljali svoje zahteve, podpisali kakšen sporazum o sodelovanju ali je šlo le za skupni dogovor med UKOM in slovenskimi NVO o medsebojnem sodelovanju?

Živčič: Kot Focus nismo posebej podpisali nič. S tem ko so nam dali portal predsedovanje.si, se nas je vlada na diplomatski način rešila v smislu tukaj imate svojo »internetno igračko«, in igrajte se z njo. Dali so nam denar, in mi smo ambiciozno urejali ta portal. Sicer pa je bil portal le ena izmed pobud s strani NVO, bilo je tudi več pobud, samo v resnici je zaživela le ta. Ena izmed pobud je bila recimo, da bi NVO nudile podporo predsedovanju, kot nek komunikacijski kanal med civilno družbo iz cele Evrope in našo vlado, vendar se to v praksi ni zgodilo.

Ali ste kot podlago naslavljanja vaših zahtev glede podnebno-energetskega paketa pripravili kakšne strokovne podlage oziroma analize?

Kvac: Mi sami jih nismo, ker ves čas sodelujemo z bruseljskimi organizacijami in njihova naloga je ta, da nam pripravljajo strokovne podlage in nas tudi koordinirajo, tako da smo uporabljali strokovne podlage, ki jih te organizacije pripravljajo za celotno EU.

Kaj je za vas pomenilo uspešno vplivanje na oblikovanje podnebno-energetskega paketa? Le opozarjanje na njegovo vsebino, ali dejansko upoštevanje zahtev, ki ste jih posredovali pristojnim javnim organom?

Kvac: Po eni strani bi bilo uspešno, če bi dejansko upoštevali naše zahteve.

Živčič: Po drugi pa strani pa je bilo glede na nizka finančna sredstva uspešno že to, da smo lahko izvajali kakršnekoli dejavnosti.

Kako bi na splošno ocenili vašo mero vplivanja na oblikovanje podnebno-energetskega paketa (velika; srednja; majhna; ni bilo vpliva)?

Živčič: Majhna, glede na to da je bila to evropska zadeva. Več vpliva kot Focus smo imeli v okviru mreženja NVO na evropski ravni. Mi smo že v drugi polovici 2006 začeli opozarjat, da se predsedovanje bliža in da bi si želeli biti vključeni, sploh zato, ker smo videli možnost, da lahko vplivamo. Focus je zato kazal pobudo za vključevanje in sodelovanje, pri čemer smo pozivali državne odločevalce o dogovoru po medsebojnem sodelovanju, vendar smo pri tem naleteli na odlašanje državnih odločevalcev in do nekega dogovora sploh ni prišlo. Mi nismo imeli neke vloge. Marsikatero drugo predsedovanje pa je svoje kapacitete okrepilo s tem, da so NVO izkoristili kot neko podporo predsedovanju in so organizirali dogodke, dobili so sredstva za to, da so lahko informirali in da so ljudje lahko sodelovali na sestankih, pri nas pa vsega tega ni bilo.

Ali ste pri vplivanju na oblikovanje podnebno-energetskega paketa nastopali kot samostojna NVO ali ste se morda povezovali z drugimi organizacijami in s katerimi? Kaj so po vašem mnenju prednosti tovrstnega povezovanja?

Kvac: Nastopali smo samostojno, vendar koordinirano z drugimi evropskimi organizacijami. Pri tem smo izhajali iz stališča, da je dobro, če do odločevalcev pride več posameznih pozivov (ustvarja vtis širše podpore predlaganim rešitvam), vendar je hkrati pomembno, da si posamezna stališča ne nasprotujejo – tako odločevalci dobijo od večih akterjev vsebinsko enake/podobne predloge.

Živčič: Na evropski ravni da, znotraj Slovenije pa niti ne. Nismo nastopali skupaj kot skupina slovenskih NVO. Mreženje je kar se tiče podnebno energetskega paketa na evropski ravni potekalo zelo dobro. Povezali smo se z bruseljskimi organizacijami, si izmenjavali informacije, oni so vplivali v Bruslju, mi pa na nacionalni ravni in to je okrepilo naš vpliv do neke mere, vendar niti ne na slovenski ravni.

Kvac: Problem je v tem, ker je bil pred predsedovanjem Focus edina NVO, ki je delovala na področju politik, podobno je potem začela delovati med predsedovanjem predstavnica Greenpeaca, ki ji je Bruselj pošiljal material, ona je pa ta material tu promovirala. Umanotera

se ni vključila aktivno, ampak je bila navzoča, ker je gostila predstavnico iz Greenpeaca, E-forum pa ne deluje na področju evropskih politik in se ni vključeval. Tako da niti ni bilo velike izbire s kom se povezovat. Šlo je namreč za komplicirane zadeve, ki jih ni preprosto razumet in se ostalim NVO ni zdelo vredno posvečat tem zadevam, ker so vedeli da po koncu predsedovanja ne bodo več delovali na teh področjih.

Kaj bi označili kot pglavitni razlog za uspešno/neuspešno vplivanje društva Focus na oblikovanje podnebno-energetskega paketa in s kakšimi problemi ste se soočali pri poskusih vplivanja na oblikovanje podnebno-energetskega paketa?

Živčič: Ena pomanjkljivost z naše strani je bila ta, da si nismo postavili kazalnikov kaj pomeni biti uspešen. Razlog za neko neuspešnost je pomanjkanje sredstev prav tako, ni bilo nekega dogovora o sodelovanju. Dogajalo se je to, kar se dogaja tudi izven predsedovanja – mi smo skušali pritiskati na odločevalce, odgovorov pa ni bilo. Poleg tega je bil problem tudi predhodno nesodelovanje z državnimi odločevalci.

Ali so vam kadrovski oziroma človeški viri omogočali učinkovito vplivanje na oblikovanje podnebno-energetskega paketa?

Kvac: Seveda bi lahko bili bolj učinkoviti, če bi imeli več resursov oz. zaposlenih, ker bi se lahko posameznim dosjajem bolj posvetili in tudi izpeljali več aktivnosti.

Ali po vašem osebnem mnenju vidite v prihodnosti društvo Focus kot vedno bolj vplivnega akterja pri oblikovanju okoljskih politik ali se s to izjavo ne bi mogli strinjat?

Kvac: Seveda, delovanje na politikah je za nas zelo pomembno. Vsaj polovico našega časa porabimo, da se poskušamo vključevati v procese vključevanja in se nam zdi, da ker smo skoraj edini v Sloveniji na tem področju, da moramo to obdržat in biti vedno močnejši.

Kaj bi vi spremenili oziroma kje vidite ključne omejitve za učinkovito vplivanje okoljskih NVO pri političnih odločitvah v zvezi z okoljsko politiko?

Kvac: Sam proces znotraj katerega se ob sprejemanju odločitev v Sloveniji ne daje pravih možnosti za vključevanje NVO v procese političnega odločanja. NVO lahko na lastno pobudo prosi za sestanek, predstavi političnim odločevalcem stališča, sprašuje po informacijah, ni pa nekega posvetovalnega procesa razvitega, kot recimo v Veliki Britaniji, kjer pridejo stakeholderji in se njihovo mnenje dejansko upošteva pri oblikovanju politik. Pri nas zaenkrat

še ni takšne kulture in upam, da se bo to spremenilo. Namreč takoj po koncu predsedovanja smo začeli s serijo sestankov z najpomembnejšimi odločevalci na tem področju in smo se dogovorili tudi za bolj redne sestanke, za medsebojno obveščanje itd. in upamo, da s tem, ko bomo mi vztrajali na tem, da se srečujemo, izmenjujemo mnenja, bomo s tem tudi pripomogli, da se vzpostavi nek bolj učinkovit način sodelovanja NVO.

PRILOGA B – INTERVJU: DARKA TEA GLAŽAR

Intervju z mag. Darko Teo Glažar, vodjo Sektorja za evropske zadeve na Ministrstvu za okolje in prostor. Odgovori so bili prejeti po elektronski pošti, dne 25. oktobra 2008.

Kakšna je bila vloga Ministrstva za okolje in prostor pri usklajevanju in razpravah glede vsebine podnebno-energetskega paketa? Ali je šlo le za koordiniranje razprav ali tudi za vsebinsko oblikovanje podnebno-energetskega paketa?

Šlo je tako za vodenje razprav v okviru delovnih skupin za okolje Sveta EU kot tudi za analizo vpliva tega paketa za Republiko Slovenijo, čeprav si kot predsedujoči zadeve vodil kot nevtrarno predsedstvo.

Katere so bile ključne vsebinske točke podnebno-energetskega paketa, glede katerih je Ministrstvo za okolje in prostor vodilo in koordiniralo razprave med predsedovanjem Slovenije EU?

MOP je vodilo razpravo o štirih ključnih zakonodajnih predlogih, ki so tudi sestavni del paketa – dopolnitve predloga Direktive o shemi trgovanja z emisijami toplogrednih vplivov (EU ETS), predlog direktive o delitvi prizadevanj držav članic za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov do leta 2020, predlog Direktive o zajemanju in shranjevanju ogljikovega dioksida (CCS) kot tudi predlog Direktive o spodbujanju uporabe obnovljivih virov energije (OVE). Po dogovoru med ministrstvi (MOP in MG) se je predlog direktive o OVE pogajal v okviru delovne skupine Sveta za energijo; se je pa o svežnju kot celoti razpravljalo na obeh formacijah Sveta (okolje in energija), določeni vidiki pa tudi v okviru Sveta za konkurenčnost in ECOFIN.

Ali je bilo morda društvo Focus povabljeno na katerokoli srečanje oziroma sestanke, kjer je potekala razprava o podnebno-energetskem paketu?

DA. Ministrstvo za okolje in prostor je imelo z nevladnimi organizacijami sestanke pred formalnimi Sveti, kjer se je razpravljalo o posameznih vsebinah na dnevnem redu Sveta.

Ena izmed ključnih dejavnosti znotraj Dogovora med Uradom Vlade za komuniciranje (UKOM) in nevladnimi organizacijami je bila *informiranje*, kjer se je UKOM zavezal, da bo spodbujal in koordiniral osebe zadolžene za odnose z javnostjo ter uradne govorce

na ministrstvih in drugih organih javne uprave o rednem informiranju nevladnih organizacij glede dejavnosti in dogodkov v času slovenskega predsedovanja. V zvezi s tem me zanima, na kakšen način ste izvajali omenjeno informiranje v primeru okoljskih nevladnih organizacij (oziroma v primeru društva Focus)? Ali ste po Vašem mnenju izvajali informiranje v zadostni meri?

Kot omenjeno- potekali so redni sestanki pred Sveti, vse informacije so bile dostopne tako na uradni spletni strani UKOM kot tudi na spletni strani MOP. Informiranje je bilo zadovoljivo.

Za namene vključevanja slovenskih nevladnih organizacij je bil vzpostavljen tudi spletni portal predsedovanje.si, znotraj katerega so preko orodij e-demokracije nevladne organizacije objavljale svoja stališča, predloge in mnenja. Na podlagi dogovora med Uradom Vlade za komuniciranje in spletnim portalom, naj bi končna poročila dejavnosti posameznih nevladnih organizacij bila poslana tudi na pristojne javne organe. Zanima me, ali je Ministrstvo za okolje in prostor prejelo kakršnakoli končna poročila društva Focus in ali ste jim posredovali vaše odgovore na ta poročila?

S tem poročilom nisem seznanjena in ga tudi nisem videla. Morda je prišel v hišo, vendar mi ni bil posredovan. Na MOP je namreč za stike z nevladnimi organizacijami zadolžena Služba za stike z javnostjo, čeprav gredo vse EU zadeve iz službe za EU zadeve, ki jo vodim.

Društvo Focus je na Ministrstvo za okolje in prostor tudi pisno (izven dejavnosti spletnega portala predsedovanje.si) pošiljalo svoja stališča in predloge glede podnebno-energetskega paketa. Ali ste ta stališča prejeli in jih morda upoštevali pri razpravah o podnebno-energetskem paketu?

Stališča smo prejeli in smo jih skušali upoštevati v meri, kot je to mogoče in kot jo ima predsedujoča država (»neutral honest broker«).

Ali je bil med Ministrstvom za okolje in prostor in društvom Focus sklenjen kakršenkoli dogovor o medsebojnem sodelovanju med predsedovanjem Slovenije EU?

O tem nisem seznanjena, mislim pa da ne, vsaj ne izrecno s Focus.

Kako bi ocenili odzivnost Ministrstva za okolje in prostor v zvezi s posredovanimi stališči društva Focus glede podnebno-energetskega paketa? (velika, srednja, majhna, ni

bilo odzivnosti). V primeru slabe odzivnosti, me zanima ali lahko navedete razlog. Srednja.

Kakšno je bilo vaše predhodno sodelovanje z društvom Focus? Ali je Ministrstvo za okolje in prostor že sklenilo kakšne sporazume o medsebojnem sodelovanju in v preteklosti upoštevalo predloge in stališča društva Focus v zvezi z okoljskimi politikami?

Kolikor mi je znano je MOP imel sklenjen dogovor o sodelovanju z nevladnimi organizacijami. Z nevladniki je MOP sodeloval v preteklosti in sodelovanje tudi nadaljuje.

Kako bi komentirali mnenje društva Focus o tem, da v Sloveniji še ni razvitega posvetovalnega procesa pri sprejemanju okoljskih politik, ki bi omogočil bolj aktivno vključevanje slovenskih nevladnih organizacij? Ali se bo po vašem osebnem mnenju situacija v prihodnosti izboljšala?

Delno drži. Morda bi bilo potrebno uvesti posebne mehanizme oz. postopke, ki bi lahko tovrstno sodelovanje izboljšali.

PRILOGA C – INTERVJU: TINA FISTRAVEC

Intervju z ga. Tino Fistravec, javno uslužbenko Direktorata za energijo na Ministrstvu za gospodarstvo. Odgovori so bili prejeti po elektronski pošti, dne 14. oktobra 2008.

Kakšna je bila vloga Ministrstva za gospodarstvo pri usklajevanju in razpravah glede vsebine podnebno-energetskega paketa? Ali je šlo le za koordiniranje razprav ali tudi za vsebinsko oblikovanje podnebno-energetskega paketa?

Ko je Komisija podnebno-energetski paket predložila v obravnavo na Svet in v Parlament, je bilo glede na vsebino in predhodne določbe tudi jasno določeno v okviru katerih delovnih teles se bodo zakonodajni predlogi obravnavali. Četudi gre za paket, so se zakonodajni predlog obravnavali (in se še) na več delovnih telesih ter tudi na dveh ministrskih svetih (primarno okoljski in energetski, občasne razprave pa je vodilo še več svetov – finančni, konkurenčnost, GAERC). Predsedstvo je več čas skrbelo, da je napredek na pogajanjih usklajevan na stičnih točkah – torej na Coreperju in posledično na Evropskem svetu. Svet za energijo in Delovna skupina za energijo sta nosilna za obravnavo direktive o obnovljivih virih energije (OVE). Ostali trije zakonodajni predlogi sodijo na okoljski svet in delovno skupino za okolje. Dodatno je slovensko predsedstvo začasno ustanovilo ad-hoc delovno skupino za trajnostne kriterije za biogoriva, saj se je ta tema izkazala kot presečna in prezahtevna za obravnavo na samo eni od standardnih delovnih skupin.

MG je nosilni organ za Delovno skupino Sveta EU za energijo ter energetski svet (Svet za promet, telekomunikacije in energijo). To pomeni, da smo bili v času predsedovanja odgovorni za vsebino in naravo dela v okviru delovne skupine za energijo in energetski svet. Delo predsedujoče ne zajema le koordiniranje, pač pa primarno pomeni usmerjanje razprave, določanje vsebine, posredovanje pri nasprotujočih si stališčih in iskanje možnih kompromisov ipd. Seveda je razumljivo, da se vsebinsko (pre)oblikovanje nekega besedila izvede na podlagi večinskega stališča držav članic. V praksi je to pomenilo, da smo kot predsedujoča usmerjali razpravo na kak točno določen segment direktive in nato poskušali poiskati primerno kompromisno rešitev.

Pri tem je treba upoštevati dejstvo, da je Komisija paket v obravnavo predložila konec januarja in da so države članice potrebovale dober mesec, da so ga vsaj za prvo silo analizirale (nekatero države pa še več). Tako se je do konca marca na višji politični ravni vrtela predvsem

splošna razprava, na ravni delovne skupine pa se je do začetka aprila opravilo prvo podrobno branje OVE direktive. Aprila in maja se je nato osredotočilo na ključnih nekaj tem v luči priprave poročila o napredku za junijski energetske svet.

Sicer naj še dodam informacijo, da je MG sicer res nosilni organ za OVE direktivo v okviru delovnih teles EU, vendar je v skladu s koalicijsko pogodbo na MG samo del obnovljivih virov, in to tisti, ki se tiče proizvodnje električne energije. Vse ostalo (večino) vsebinsko pokriva MOP.

Katere so bile ključne vsebinske točke podnebno-energetskega paketa, glede katerih je Ministrstvo za gospodarstvo vodilo in koordiniralo razprave med predsedovanjem Slovenije EU?

Kot že razjasnjeno, smo na Svetu za energijo in delovni skupini primarno vodili razpravo o OVE direktivi. Po začetnih odzivih in prvih splošnih političnih razpravah je prve okvirje paketa določil spomladanski Evropski svet. Skozi delovne skupine so se nato počasi izkristalizirale najbolj boleče določbe, ki so v nadaljnji fazi potrebovale več pogajanj in analiz. Te je slovensko predsedstvo tudi predstavilo na junijskem energetske svetu. Gre za:

- nacionalne deleže,
- pogojnost deleža biogoriv v skupnem gorivu,
- srednjeročni cilji,
- dolgoročni vodilni projekti,
- trgovanje s potrdili o izvoru,
- administrativni postopki,
- in seveda trajnostni kriteriji za biogoriva.

Ali ste morda povabili društvo Focus na katerokoli srečanje oziroma druge pomembne sestanke, kjer je potekala razprava o podnebno-energetskem paketu?

Kot svetovalka za EU zadeve sem se večkrat srečala s predstavnico Greenpeace v Sloveniji, saj so v sklopu svojih kampanj izvajali t.i. »presidency watch«. S stališči Focusa smo bili na ministrstvu seznanjeni prek uradnih pisem, ki so jih naslovili na ministra. Usklajevalnih sestankov o delu predsedstva z njimi nismo imeli. Nisem seznanjena, ali se je Focus ali katera druga organizacija v času predsedovanja uspela srečati z ministrom (pa morda mi o tem nismo bili obveščeni).

Morda je tukaj treba izpostaviti tudi dejstvo, da predsedstvo deluje v kapaciteti zastopanja vseh držav članic. Primerni sogovornik za predsedstvo potemtakem ni Focus ali katera druga nacionalna (!) nevladna organizacija, pač pa evropske krovne organizacije in združenja okoljevarstvenikov. S strani teh smo tudi prejeli pošto oz. se z njimi sestajali na delovni ravni v Bruslju oz. na različnih javnih dogodkih.

Ena izmed ključnih dejavnosti znotraj Dogovora med Uradom Vlade za komuniciranje (UKOM) in nevladnimi organizacijami je bila *informiranje*, kjer se je UKOM zavezal, da bo spodbujal in koordiniral osebe zadolžene za odnose z javnostjo ter uradne govorce na ministrstvih in drugih organih javne uprave o rednem informiranju nevladnih organizacij glede dejavnosti in dogodkov v času slovenskega predsedovanja. V zvezi s tem me zanima, na kakšen način ste izvajali omenjeno informiranje v primeru okoljskih nevladnih organizacij (oziroma v primeru društva Focus)? Ali ste po Vašem mnenju izvajali informiranje v zadostni meri?

Na UKOM so bila posredovana imena koordinatorjev, ki lahko nudijo informacije, v kolikor bi jih javnost iskala. Ti koordinatorji so se potem obračali na posamezne eksperte glede na povpraševanje. Prek spletne strani predsedstva in MG se je javnost redno obveščalo o pomembnejših aktivnostih na področju energetike, objavljeni so bili tudi govori ali povzetki govorov, redno so se objavljala sporočila za javnost, ipd. Nenehoma smo morali zagotavljati tudi odzivnost za medije (intervjuji, novinarska vprašanja). Tudi sicer nismo imeli težav posredovati informacij komurkoli, če je bila izražena želja (pisno, elektronsko, po telefonu). Na podlagi prošnje, elektronskega pisma, telefonskega klica so bile informacije o poteku dela in ključnih vsebinah dostopne. To je npr. v primeru Greenpeace Slovenija dobro delovalo, saj so z nami redno vstopali v stik.

Vsekakor menim, da bi lahko bilo sodelovanje z NVO bolj plodno. Vendar pa je tu vprašanje, kdo kaj od koga želi in kdo je komu primeren sogovornik. Če želijo NVO vplivati na oblikovanje stališč nekega resornega organa, potem morajo same poskrbeti za dovolj visok angažma na delovni (!) ravni. Pisanje pisem ministru en teden pred svetom, ko je praktično že vse odločeno, ne da nujno najboljših možnih rezultatov za NVO (velja enako za čas predsedovanja in po njem).

Za namene vključevanja slovenskih nevladnih organizacij je bil vzpostavljen tudi spletni portal predsedovanje.si, znotraj katerega so preko orodij e-demokracije nevladne

organizacije objavljale svoja stališča, predloge in mnenja. Na podlagi dogovora med Uradom Vlade za komuniciranje in spletnim portalom, naj bi končna poročila dejavnosti posameznih nevladnih organizacij bila poslana tudi na pristojne javne organe. Zanima me, ali ste prejeli kakršnakoli končna poročila društva Focus in ali ste jim posredovali vaše odgovore na ta poročila?

Nisem seznanjena, da bi na Direktoratu za energijo prejeli končno poročilo o dejavnosti društva Focus. Kolikor gledam spletno stran predsedovanje.si so objavljena končna poročila spletnih razprav nevladnih organizacij (s področja energetike samo o biogorivih, ki sodijo na MOP), ne pa končna poročila posamezne NVO. Odgovore ministrstva smo društvu Focus sicer posredovali v odziv na njihova stališča pred energetske sveti.

Društvo Focus je na Ministrstvo za gospodarstvo tudi pisno (izven dejavnosti spletnega portala predsedovanje.si) pošiljalo svoja stališča in predloge glede podnebno-energetskega paketa. Ali ste ta stališča prejeli in jih morda upoštevali pri razpravah o podnebno-energetskem paketu?

Stališča smo prejeli in jih pred Sveti preučili. Vsebinsko so odražala razpravo, ki je v Svetu tako ali tako potekala, nobena od tem, na katere je Focus opozarjal, ni bila zanemarjena. Še enkrat pa naj opozorim na to, da mora predsedujoča delovati kot »honest broker«, to pomeni, da si mora prizadevati za uravnotežen pristop do vseh strani v iskanju splošno sprejemljivega kompromisa.

Ali ste z društvom Focus podpisali kakršenkoli dogovor o medsebojnem sodelovanju med predsedovanjem Slovenije EU?

Ne.

Kako bi ocenili odzivnost Ministrstva za gospodarstvo v zvezi s posredovanimi stališči društva Focus glede podnebno-energetskega paketa? (velika, srednja, majhna, ni bilo odzivnosti). V primeru slabe odzivnosti, me zanima ali lahko navedete razlog.

Majhna. Odzvali smo sicer se; na ekspertni ravni smo pripravili odgovor ministrstva. Vendar je pa treba vedeti, da se o najtežjih vprašanjih odloča na najvišji ravni, zato je treba premisliti in sistematično urediti pritisk na t.i. policy-makerje, saj uradniki velikokrat ne morejo vplivati na politične odločitve, ampak lahko samo strokovno predstavijo stanje oz. možnosti.

Kakšno je bilo vaše predhodno sodelovanje z društvom Focus? Ali ste v preteklosti že podpisali kakše sporazume o medsebojnem sodelovanju in ali ste že kdaj upoštevali njihove predloge pri oblikovanju politik?

Osebno nisem seznanjena s kakšnim posebnim sodelovanjem v preteklosti med MG in Focusom. Vem, da veliko bolj kot z nami sodelujejo z MOP. Smo pa k sodelovanju na enem od največjih spremljajočih projektov v času predsedovanja povabili Umanotero (mednarodna konferenca pod okriljem predsedstva na temo trajnostne energije). Ta je ponudila svojo strokovno podporo pri vsebinskem oblikovanju programa, iskanju primernih ekspertov in je tudi prevzela moderiranje ene od panelov na mednarodni konferenci.

Vloga nacionalnih NVO je veliko bolj kot pri predsedovanju pomembna pri oblikovanju nacionalnih rešitev. V ta namen se je sodelovanje med MG in Focusom v zadnjem času tudi ojačalo – seveda v luči nacionalne energetske politike.

Kako bi komentirali mnenje društva Focus o tem, da v Sloveniji še ni razvitega posvetovalnega procesa pri sprejemanju politik v zvezi z okoljem, ki bi omogočil bolj aktivno vključevanje slovenskih nevladnih organizacij? Ali se bo po vašem osebnem mnenju situacija v prihodnosti izboljšala?

To je vprašanje, ki presega moje pristojnosti oz. pristojnosti našega delokroga, zato lahko delim le osebni komentar. Ker se moje predhodne delovne izkušnje nanašajo na NVO sektor, se seveda osebno lahko strinjam s temi pomanjkljivostmi. To je povezano z dejstvom, da je NVO sektor v Sloveniji podpovprečno razvit (glede na EU povprečje). Delno je za to odgovorna vodilna politika, delno politična kultura, ki vlada pri nas. Osebno menim, da je to povezano z demokratizacijo družbe, zato sem prepričana, da se bo situacija v prihodnje izboljšala.

PRILOGA Č – INTERVJU: NINA ŠTROS

Intervju z ga. Nino Štros, predstavnico Greenpeace Slovenija. Odgovori so bili prejeti preko elektronske pošte, dne 9. novembra 2008. Predstavnica Greenpeace Slovenija je odgovarjala na »Vprašalnik A«, ki je bil namenjen tistim NVO, ki so med predsedovanjem skušale vplivati na oblikovanje okoljskih politik v okviru podnebno-energetskega paketa.

V kateri fazi ste najbolj aktivno skušali vplivati na oblikovanje podnebno-energetskega paketa? Po predložitvi predlogov s strani Evropske Komisije 23. januarja 2008, od koder se je razprava nadaljevala v Svetu EU in Evropskem Parlamentu, ali pa ste morda imeli kakšno mero vpliva tudi pri sami postavitvi podnebno-energetskega paketa na dnevni red slovenskega predsedovanja?

Greenpeace je mednarodna okoljska organizacija, ki ima svoje pisarne v več kot 40 državah sveta. Vse pisarne delujejo med seboj povezano in uresničujejo globalne programske cilje. V Sloveniji se je Greenpeace pojavil v oktobru 2007. Nismo odprli svoje lastne pisarne, saj je bil planiran enoletni projekt, oz. do izteka slovenskega predsedovanja Svetu EU. Partner v projektu je bila Umanotera, katera se je skupaj z Greenpeace-om pojavljala v vseh komunikacijah. Cilji, potek dela ter vse ostalo jo bilo določeno s strani Greenpeace-ove enote v Bruslju (www.greenpeace.eu).

Greenpeace je že pred objavo paketa vplival na vsebino paketa in sicer preko EU enote v Bruslju. V Sloveniji smo se v aktivnosti vključili po objavi. Energetsko-podnebni paket je bil uvrščen na dnevni red s strani EK oz. je bil logično nadaljevanje sklepov sprejetih na marčevskem zasedanju Evropskega sveta v 2007. Slovenija ni imela izbire ali bo ali ne bo vključila paket na dnevni red.

Ali ste pri vplivanju na oblikovanje podnebno-energetskega paketa nastopali kot samostojna NVO ali ste se morda povezovali z drugimi organizacijami in s katerimi? Kaj so po vašem mnenju prednosti tovrstnega povezovanja?

Kot rečeno smo v Sloveniji delovali v partnerstvu z Umanotero. Koristi takšnega sodelovanja so predvsem v poznavanju nacionalnih značilnosti s strani domače NVO, obstoječe mreže kontaktov, lažjega dostopa do nekaterih informacij ter predvsem zaradi dejstva, da je za nas Slovenija bila nov teritorij.

Ali so vam viri moči kot so kadrovski, finančni, strokovno znanje... omogočali učinkovito vplivanje na oblikovanje podnebno-energetskega paketa?

Slovenija v času predsedovanja ni bila tista, ki bi lahko sama jasno artikulirala o vsebini paketa, saj je bila bolj koordinatorka oz. je bila njena naloga napredovanje in uskaljevanje. Je pa res, da nam je vse naštetu omogočalo, da smo vplivali na nekatere stvari oz. da se je o slednjih razvijala debata. Smo pa bili bolj učinkoviti v drugih državah EU, ki niso bile obremenjene s predsedovanjem.

Na kakšne načine ste poskušali vplivati na oblikovanje podnebno-energetskega paketa in kateri je bil prevladujoči način (pisno naslavljanje zahtev, protestne akcije, osebna srečanja s pristojnimi odločevalci itd.)?

Predvsem osebna srečanja na vseh ravneh ter pisno naslavljanje zahtev in stališč.

Med slovenskim predsedovanjem je bil za namene vključevanja NVO vzpostavljen tudi spletni portal NVO. Ali ste se za namene vplivanja na oblikovanje podnebno-energetskega paketa posluževali e-orodij znotraj omenjenega portala? Če ste se, me zanima katerih in v kakšnem številu? Ali ste s strani pristojnih odločevalcev glede vaših aktivnosti znotraj spletnega portala prejeli kakšne odzive?

Nismo.

Na katere pristojne politične institucije oziroma odločevalce ste skušali vplivati s svojimi stališči glede oblikovanja podnebno-energetskega paketa in na katerem nivoju – nacionalnem in (ali) nadnacionalnem?

Delovali smo na vseh ravneh, tudi nadnacionalni.

Kako bi ocenili vaše sodelovanje s pristojnimi nacionalnimi javnimi organi v smislu:

- **informiranja glede podnebno-energetskega paketa (ali ste dobili informacije na lastno pobudo ali so vas pristojni javni organi sami obveščali)** – na lastno pobudo, vendar ne vedno. Kanali obveščanja so v slovenski javni upravi še vedno zelo togi.

- **posvetovanja glede vsebine podnebno-energetskega paketa (enostransko/dvostransko posvetovanje ter ali so bile vaše zahteve upoštevane s strani pristojnih javnih organov).**

Do določene mere. Vsebina paketa se bolj določa sedaj, v času francoskega predsedovanja.

Kako bi ocenili odzivnost pristojnih političnih organov, na katere ste naslavljali svoje zahteve glede podnebno – energetskega paketa? Čemu pripisujete morebitno majhno odzivnost ali celo neodzivnost pristojnih javnih organov?

Odzivnost je bila v skladu s pričakovanji. Potrebno se je zavedati, da kar se tiče slovenskega političnega prostora slednji ni na nivoju razumevanja pomembnosti tako pomembnega paketa. Verjetno so bili izjeme tisti člani vlade, ki so se s slednjim direktno ukvarjali. Kot že rečeno, Slovenija ni bila zmožna vnovčiti svojega kapitala, saj je v smislu paketa bila manj obremenjena kot ostale države članice EU. Verjetno razlog leži v zelo skromnih »diplomatskih« izkušnjah naših politikov.

Ali ste za namene vašega vključevanja med predsedovanjem Slovenije EU podpisali kakršenkoli sporazum s pristojnimi državnimi organi o medsebojnem sodelovanju?

NE

Kaj je za vas pomenilo *uspešno* vplivanje na oblikovanje podnebno-energetskega paketa? Le opozarjanje na njegovo vsebino, ali dejansko upoštevanje zahtev, ki ste jih posredovali pristojnim javnim organom?

Kar se tiče Slovenije, bi ocenili uspešno vplivanje to, da so vsi tisti odločevalci, ki so vanj vključeni spoznali, o kako pomembnem svežnju se govori in kaj bi neuspeh pri doseganju ciljev slednjega pomenil. Vsebinsko smo veliko bolj učinkovito vplivali na stališča določenih držav članic.

Kako bi na splošno ocenili vašo mero vplivanja na oblikovanje podnebno- energetskega paketa (velika; srednja; majhna; ni bilo vpliva)?

V Sloveniji – majhna. V skladu z zmožnostmi Slovenije.

Ali ste se pri poskusih vplivanja na oblikovanje podnebno-energetskega paketa srečevali s kakšnimi omejitvami ?

Predvsem s preobremenjenostjo določenih strokovnjakov in posledično njihovo nedostopnostjo.

Ali ste po predsedovanju Slovenije nadaljevali oziroma še nadaljujete z vplivanjem na oblikovanje podnebno-energetskega paketa? Če ne, zakaj ne?

Nadaljujemo. Tokrat govorimo o vplivanju na slovensko stališče.

Ali so po vašem mnenju slovenske okoljske NVO dovolj vključene v oblikovanje okoljskih politik na nacionalnem nivoju? Če ne, kje vidite razloge za premajhno vključenost NVO v odločevalske procese in kaj bi bilo po vašem mnenju potrebno storiti za izboljšanje situacije?

Nekatere so. Je pa precej odvisno od njihove informiranosti in sposobnosti pridobivanja strokovnih informacij. Dandanes je nemogoče delati na ravni politik, če nimaš močnega zaledja in jasno določenih stališč z argumenti. Povezanost v mednacionalne mreže ima tukaj vsekakor določene prednosti. Je pa problem v Sloveniji, da ti postopki potekajo dokaj netransparentno oz. da v javni upravi ni kulture sodelovanja z NVO. Se pa stvari spreminjajo.

Na katerem nivoju (nacionalnem/nadnacionalnem) je po vaših izkušnjah odprtost političnih institucij za vključevanje NVO v oblikovanje politik večja?

Menim da oboje. A v primeru nacionalnih NVO je seveda njihov domet samo nacionalen. V našem primeru tega presegamo.

PRILOGA D – INTERVJU: ANDREJ KLEMENC

Intervju z g. Andrejem Klemencem, tajnikom Slovenskega E-foruma, društva za energetska ekonomiko in ekologijo. Odgovori so bili prejeti preko elektronske pošte, dne 3.novembra 2008. Predstavniki Slovenskega E-foruma je odgovarjal na »Vprašalnik B«, ki je bil namenjen tistim NVO, ki med predsedovanjem niso skušale vplivati na oblikovanje okoljskih politik v okviru podnebno-energetskega paketa, temveč so delovale na drugih okoljskih področjih. Kljub temu je iz intervjuja razvidno, da se je delovanje Slovenskega E-foruma nanašalo tudi na del področja okoljskih politik, povezanih s podnebno-energetskim paketom, in sicer trgovanja z emisijami toplogrednih plinov, ki je predstavljal enega izmed štirih glavnih zakonodajnih predlogov podnebno-energetskega paketa.

Kakšna je bila funkcija oziroma vloga vaše organizacije med slovenskim predsedovanjem EU?

Organizirali smo mednarodno strokovno konferenco The Future of Greenhouse Gases Emission Trading in the EU z namenom omogočiti slovenskim NVO, predvsem pa mrežam okoljskih organizacij, ki delujejo na ravni EU, strokovno podporo pri oblikovanju stališč do predloga Evropske komisije glede nove smernice o trgovanju z emisijami toplogrednih plinov v Sloveniji. S konferenco smo želeli tudi zagotoviti prepoznavnost slovenskih NVO, ki delujejo na področju klimatske politike, v Sloveniji in na EU ravni. Ob tem smo različnim okoljskim NVO iz EU ter novinarjem posredovali informacije o nekaterih vidikih stanja okolja in okoljskih ter energetska-podnebnih politik v RS.

Na katerih področjih okoljske politike se je vključevala vaša organizacija med predsedovanjem Slovenije EU ?

Podnebno-energetski sveženj. Predvsem smo preučili, kakšne izzive in priložnosti pomeni za Slovenijo in stališča posredovali odločevalcem in javnosti. Poleg tega smo organizirali mednarodno konferenco o dotedanjih izkušnjah in prihodnosti trgovanja z emisijami toplogrednih plinov v EU, s katero smo želeli dobiti neposredno informacijo o novi shemi trgovanja s strani Komisije ter stališča nekaterih članic EU in »velikih 5« NVO organizacij (CAN, Greenpeace, EEB, WWF, InforSE).

Ali ste pri tem nastopali kot samostojna nacionalna NVO ali je šlo za povezovanje z drugimi nacionalnimi in mednarodnimi organizacijami? V primeru povezovanja me

zanima s katerimi organizacijami ste se povezovali? Kaj so po vašem mnenju prednosti tovrstnega povezovanja?

Nastopali smo v neformalni povezavi s Focusom, društvom za sonaraven razvoj, ki je v zadnjem času bolj aktiven na ravni EU okoljskih oz. klimatskih NVO mrež in katerega predstavnica je bila tudi predstavnica slovenskih NVO v vladni delegaciji na lanskem COP na Baliu. Mi smo prispevali naše evropske strokovne povezave glede ocene predloga smernice ter alternativ predlogu Evropske komisije, Focus pa je prispeval dostop do predstavnikov/ic ključnih EU nevladnih mrež (CAN, GREENPEACE, EEB, WWF), ki se na EU ravni vsakodnevno ukvarajajo s klimatsko politiko EU.

Na kakšne načine ste med predsedovanjem izvajali svoje aktivnosti na omenjenem okoljskem področju? Ali je to vključevanje obsegalo tudi aktivnosti v okviru spletnega portala NVO, ki je bil ustanovljen za namene vključevanja NVO med predsedovanjem?

Spletnemu portalu smo samo posredovali informacije o naših dejavnostih in stališčih, kljub temu, da nam je bila ponujena priložnost, pa zaradi pomanjkanja kapacitet nismo sami urejali vsebin in prispevkov.

Ali ste z vašim delovanjem med predsedovanjem skušali uveljavljati svoje zahteve in s tem vplivati na oblikovanje politik na omenjenem okoljskem področju?

Predvsem smo preizkusili ali so NVO mreže na EU ravni sposobne oblikovati alternativni predlog predlogu Komisije ali pa samo zagovarjati okoljsko oz. klimatsko najbolj radikalno oz. »čisto« verzijo, ki jo običajno izvorno pripravi Komisija, potem pa jo »omehča« evropski Svet, se pravi »nacionalni egoizmi« držav članic oz. njihovih najbolj prizadetih in vplivnih industrij. V našem primeru se je izkazalo, da NVO mreže nimajo dovolj intelektualnega potenciala in strokovnih kapacitet, da bi oblikovale alternativni predlog nove sheme trgovanja z emisijami TGP.

V primeru vašega vplivanja na oblikovanje okoljskih politik me zanimajo naslednja vprašanja:

- **na kakšne načine ste izvajali omenjen vpliv?**

Z organizacijo strokovne konference ter njenega medijskega odmeva ter neposrednimi stiki s strokovnimi svetovalci in visokimi državnimi uradniki Ministrstva za okolje in prostor.

- **na katere pristojne politične institucije oziroma odločevalce ste skušali vplivati in na kateri ravni (nacionalni/nadnacionalni)?**

Na centrale velikih okoljskih NVO v Bruslju, na visoke državne uradnike in strokovnjake v Sloveniji ter na strokovnjake iz »think tankov« v Bruslju.

- **kako je potekalo sodelovanje med pristojnimi odločevalci in vašo organizacijo (enostransko/dvostransko posvetovanje; upoštevanje/neupoštevanje stališč...)?**

Šlo je za večstransko posredovanje stališč in argumentov, pri čemer Slovenija kot predsedujoča ni mogla zavzeti stališča, ki bi bilo neposredno konkurenčno stališču Komisije, tudi če bi to želele, centrale velikih okoljski NVO iz EU pa niso pokazale pripravljenosti na to, da bi se resno spoprijele s trgovanjem z emisijami kot ideološkim konceptom Komisije.

- **ali ste se pri vplivanju na oblikovanje politik srečevali s kakšnimi problemi?**

Srečali smo se zlasti s problemom pomanjkanja lastnih kapacitet slovenskih NVO za artikuliranje in posredovanje interesov na ravni EU oz. za sposobnost profesionalnega lobiranja tako na nacionalni kot tudi na EU ravni.

Kateri dejavniki so vplivali na vaše morebitno ne vključevanje v oblikovanje politik (finančni dejavniki, kadrovske dejavniki, (predhodno) nesodelovanje s političnimi odločevalci itd.)?

Za tovrstne dejavnosti enostavno ni sistemskih virov sredstev in je sredstva potrebno ad hoc ustvarjati z organizacijo dogodkov (konference, delavnice, promocijske kampanje), ki se tematsko pokrivajo z »issue«. Potem pa organizacija in izvedba dogodkov pobereta večino kapacitet, tako da jih le malo ostane za politično delo in lobiranje. Preden uspeš oblikovati ustrezne kapacitete je ponavadi že prepozno ali pa celoten proces traja tako dolgo, da vzpostavljenih kapacitet ne uspeš vzdrževati do odločilnih trenutkov oz. zaključka procesa odločanja. Ampak to ni le problem NVO – je problem vseh šibkih akterjev v EU, vključno z novimi malimi članicami.

Ali so po vašem osebnem mnenju slovenske okoljske nevladne organizacije dovolj vključene v oblikovanje okoljskih politik? Če ne, kje vidite razloge za premajhno

vključenost (tako na strani NVO kot na strani političnih odločevalcev) in kaj bi po vašem mnenju bilo potrebno storiti za izboljšanje situacije?

Večinoma je bilo na vprašanje odgovorjeno že z odgovorom na prejšnje vprašanje. Dokler Slovenija kot država ne bo prepoznala potrebe, da se v EU politike aktivno vključuje že pri samem definiranju problemov ter pri tem iskat zaveznikov med celotno plejado akterjev na bruseljskem parketu toliko časa se bodo tudi slovenske NVO vključevale v oblikovanje politik le preko osebnega angažmaja vidnih predstavnikov/ic velikih EU NVO iz Slovenije. Slovenske NVO so doma predvsem postavljene v vlogo cenenega izvajalca šibkih programov ozaveščanja, informiranja in izobraževanja, saj sredstev za sodelovanje pri oblikovanju in izvajanju politik praktično ni. Brez denarja pa ni muzike in proti temu ne odpomore niti načelna in tudi siceršnja pripravljenost visokih državnih uradnikov in politikov do sodelovanja z NVO. Sicer zaradi nje o veliko zadevah precej (neformalno) vemo, a komajda lahko kaj storimo.

Na katerem nivoju (nacionalnem/nadnacionalnem) je po vaših izkušnjah odprtost političnih institucij za vključevanje NVO v oblikovanje politik večja?

Sam neposrednih izkušenj z EU ravnijo odločanja nimam, je pa po mnenju kolegov/ic iz NVO, ki te izkušnje imajo, odprtost v Bruslju večja, seveda pa je potrebno vzeti v zakup, da so tudi zahteve za profesionalnost v Bruslju večje. V sami Sloveniji pa je na področju varstva okolja in trajnostnega razvoja kljub vsemu največjo odprtost zaznati pri MOP, precej manj v kmetijstvu, prav nič pa pri resorjih, ki pokrivajo promet in (veliko) energetiko.

PRILOGA E - STALIŠČA FOCUS DRUŠTVA ZA SONARAVEN RAZVOJ V ZVEZI S PODNEBNO-ENERGETSKIM PAKETOM.

Stališča so bila podana v okviru intervjuja (Priloga A) z ga. Lidijo Živčič in ga. Barbaro Kvac, predstavnicama Focus društva za sonaraven razvoj.

Splošna stališča:

1. EU se mora zavezati k 30 % zmanjšanju emisij toplogrednih plinov do leta 2020. Ta zmanjšanja morajo biti dosežena znotraj EU, brez upoštevanja zunanjih kreditov (t.j. kreditov iz CDM/JI projektov). Cilji znotraj direktive EU ETS in odločitve o delitvi naporov med državami članicami morajo biti skladni s tem ciljem;
2. Energetska učinkovitost je najlažji in stroškovno najbolj učinkovit način doseganja podnebno – energetskih ciljev EU, zato bi morala biti vloga učinkovite rabe energije v paketu izpostavljena. Focus je mnenja, da mora cilj o 20 % povečanju energetske učinkovitosti do leta 2020 postati pravno zavezujoč.

Evropska shema trgovanja z emisijami toplogrednih plinov (EU ETS):

1. Raven dovoljenih emisij mora biti postavljena v skladu s ciljem 30 % zmanjšanja emisij v EU do leta 2020, glede na leto 1990;
2. Raba zunanjih kreditov je lahko dovoljena le dodatno k temu cilju, torej za zmanjšanja nad 30 % ciljem. Edini način, ki zagotavlja, da projekti, iz katerih izhajajo krediti, res prispevajo k dodatnemu zmanjšanju emisij in trajnostnemu razvoju, je Gold Standard;
3. Vsi emisijski kuponi morajo biti razdeljeni preko avkcij;
4. Vsi prihodki iz avkcioniranja morajo biti porabljeni za projekte na področju podnebnih sprememb: 50 % za podporo držav v razvoju za njihove aktivnosti blaženja in prilagajanja na podnebne spremembe, 50 % pa za projekte znotraj EU.

Delitev naporov:

1. EU se mora zavezati k 30 % zmanjšanju emisij do leta 2020, ta cilj pa mora biti dosežen znotraj EU;
2. Dodatno k temu se mora EU zavezati k zavezujoči podpori držav v razvoju, podporo pa bi bilo potrebno zagotoviti v obliki dodatne finančne pomoči;

3. Odločitev o delitvi naporov mora vsebovati stroga pravila za zagotavljanje skladnosti s cilji. Potreben je boljši in hitrejši način poročanja, pa tudi sankcije v obliki finančnih kazni za države, ki ne dosegajo ciljev.

Shranjevanje in zajemanje ogljika (CCS):

1. Focus ne podpira uvajanja CCS tehnologij, predvsem zaradi tveganj, ki jih ta tehnologija odpira ter njene energetske potratnosti.

Obnovljivi viri energije:

1. Focus pozdravlja prenos cilja EU o 20 % deležu obnovljivih virov v končni energiji do leta 2020 v zakonodajo;
2. Za zagotovitev resničnega doseganja cilja je potrebno določiti tudi pravno zavezujoče vmesne cilje;
3. Cilj 10 % obnovljivih virov enegije v transportu do leta 2020 je potrebno odpraviti, saj bi bilo potrebno količino biogoriv nemogoče zagotoviti na trajnosten način.
4. Določena stopnja fleksibilnosti med državami članicami za doseganje ciljev OVE je sicer dobrodošla, vendar bi splošna uvedba trgovalnega sistema za OVE na ravni podjetij lahko spodkopala nacionalne podporne politike in povečala njihove stroške. Zato v Focusu nasprotujemo možnosti trgovanja s certifikati o izvoru med podjetji;
5. Prav tako je potrebno okrepiti določbe direktive o izvajanju in skladnosti. Potrebne so stroge kazni, ki bodo zagotovile, da bodo države članice v resnici dosegale svoje cilje.