

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Uroš Stibilj

Strategije, moč in dostop slovenskih nevladnih  
organizacij po vstopu v EU: Evropeizirane da ali ne?

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Uroš Stibilj

Mentorica: izr. prof. dr. Simona Kustec Lipicer

Strategije, moč in dostop slovenskih nevladnih  
organizacij po vstopu v EU: Evropeizirane da ali ne?

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

***ZAHVALA:***

Zahvaljujem se mentorici dr. Simoni Kustec Lipicer za vso strokovno pomoč pri pisanju diplomske naloge.

Še posebej pa se zahvaljujem mojima sončkoma, Nikolaji in Diani, za vso ljubezen in potrpežljivost, s katerima sta me zalagali leta in leta študija.

Vedve sta začetek in konec vsega.

## Strategije, moč in dostop slovenskih nevladnih organizacij po vstopu v EU: Evropeizirane da ali ne?

Diplomsko delo raziskuje vlogo, ki jo imajo slovenske nevladne organizacije v slovenskem in evropskem javnopolitičnem prostoru ter poizkuša odgovoriti na vprašanje, ali se je le-ta spremenila po vstopu Slovenije v Evropsko unijo. Prav tako avtor dela preučuje strategije, ki se jih iste organizacije poslužujejo pri lobiranju v procesu oblikovanja politik. Pred analizo strukturiranega intervjuja in nekaterih strateških dokumentov, pomembnih za področje nevladnega sektorja, so v teoretičnem delu predstavljene najpomembnejše teorije in pojmi, ki se nanašajo na javno politiko in javnopolitični proces. Raziskovalna hipoteza je bila po analizi stališč predstavnikov 4 večjih nevladnih organizacij oziroma mrež ovržena. Odgovor na vprašanje, ali je slovenski nevladni sektor evropeiziran, je tako negativen.

Ključne besede: javna politika, igralci, lobiranje, evropeizacija, nevladne organizacije.

## Strategies, power, and access of Slovenian non-governmental organizations after accession to the EU: Europeanized yes or no?

The bachelor's degree thesis is investigating the role of Slovenian non-governmental organizations in the Slovenian as well as the European public policy environment. It also tries to find an answer to the question whether this role has changed since the Slovenian accession to the European Union. The author is also trying to determine the strategies the non-governmental organisations in question are employing when lobbying in the public policy process. In the theoretical part we can find some relevant theories and notions regarding public policy and the public policy process, while the methodological part consists of the analysis of some major strategic documents of great value to the non-governmental sector, as well as the analysis of the interview. The hypotheses has been rejected after a thorough analysis of the answers from 4 major Slovenian non-governmental organisations or networks. The final answer to the question of europeanisation of the Slovenian non-governmental sector is therefore negative.

Key words: public policy, actors, lobbying, europeanisation, non-governmental organisations.

## KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOGIJA</b> .....	<b>10</b>
2.1	CILJI DIPLOMSKE NALOGE .....	10
2.2	HIPOTEZA .....	10
2.3	METODE IN TEHNIKE .....	11
<b>3</b>	<b>TEORETIČNA IZHODIŠČA</b> .....	<b>12</b>
3.1	JAVNA POLITIKA .....	12
3.2	JAVNOPOLITIČNI PROCES .....	14
3.3	JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE .....	17
3.3.1	<i>STRUKTURA JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA</i> .....	<i>19</i>
3.3.2	<i>IGRALCI IN NJIHOVI ODNOSI V JAVNOPOLITIČNEM OMREŽJU – MOČ NEVLADNIH ORGANIZACIJ</i> .....	<i>20</i>
3.5	EVROPEIZACIJA .....	27
<b>4</b>	<b>NEVLADNE ORGANIZACIJE</b> .....	<b>30</b>
4.1	SLOVENSKE NEVLADNE ORGANIZACIJE .....	34
4.2	EVROPSKE MREŽE NEVLADNIH ORGANIZACIJ .....	38
4.3	VLOGA NEVLADNIH ORGANIZACIJ V PROCESU OBLIKOVANJA POLITIK .....	42
4.4	EVROPEIZACIJA SLOVENSКИH NEVLADNIH ORGANIZACIJ .....	43
<b>5</b>	<b>ANALIZA POGLAVITNIH DOKUMENTOV</b> .....	<b>44</b>
5.1	KOMISIJA IN NEVLADNE ORGANIZACIJE: OBLIKOVANJE TESNEJŠEGA PARTNERSTVA .....	45
5.3	STRATEGIJA VLADE RS ZA SODELOVANJE Z NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI .....	47
5.4	KODEKS DOBRIH PRAKS PARTICIPACIJE CIVILNE DRUŽBE V PROCESIH ODLOČANJA .....	48
<b>6</b>	<b>EMPIRIČNA ANALIZA</b> .....	<b>52</b>
6.1	SODELUJOČE NEVLADNE ORGANIZACIJE .....	53
6.2	MOČ IN DOSTOP NEVLADNIH ORGANIZACIJ .....	54
6.3	STRATEGIJE NEVLADNIH ORGANIZACIJ .....	59
<b>7</b>	<b>ZAKLJUČEK</b> .....	<b>62</b>
<b>8</b>	<b>LITERATURA</b> .....	<b>66</b>
	<b>PRILOGE</b> .....	<b>70</b>
	PRILOGA A: INTERVJU UMANOTERA .....	70
	PRILOGA B: INTERVJU MLADINSKI SVET SLOVENIJE .....	75
	PRILOGA C: INTERVJU FOCUS .....	79
	PRILOGA Č: INTERVJU PRAVNO-INFORMACIJSKI CENTER NVO .....	82

## KAZALO SLIK IN GRAFOV

Slika 3.1: Procesualni model javnopolitičnega procesa.....	15
Slika 3.2: Struktura javnopolitičnega omrežja .....	20
Slika 3.3: Dejavniki moči v javnopolitični podareni.....	23
Slika 3.4: Odnos med EU in državami članicami – od spodaj navzgor in od spodaj navzdol .....	29
Graf 4.1: Deleži posameznih tipov organizacij med vsemi civilno-družbenimi organizacijami v Sloveniji .....	36
Graf 4.2: Klasifikacija slovenskih civilno-družbenih organizacij glede na področja delovanja v mednarodni klasifikaciji (ICNPO) .....	37
Slika 5.1: Intenzivnost participacije NVO na različnih stopnjah javnopolitičnega procesa .....	49

## SEZNAM KRATIC

BDP	Bruto domači proizvod
CEECN	Central and Eastern European Citizen Network
ECAS	European Citizen Action Service
CEDAG	European Council for Non-Profit Organisations
EEB	European Environmental Bureau
CONCORD	European NGO Confederation for Relief and Development
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
NVO	Nevladna organizacija
ITR	Inštitut za trajnostni razvoj
MSS	Mladinski svet Slovenije
NSIOS	Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije
PIC	Pravno-informacijski center nevladnih organizacij
RS	Republika Slovenija
SLOGA	Slovenian Global Action
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
ICNPO	The International Classification of Non-Profit Organizations
WWF	World Wildlife Fund
CNVOS	Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij

# 1 UVOD

Slovenske nevladne organizacije so v svoji dolgi/kratki zgodovini že nekajkrat doživele obdobje razcveta, ki pa mu je skoraj nujno sledilo obdobje stagnacije. Zadnje plodno obdobje je bil čas predpristopnih pogajanj za članstvo v EU, nenazadnje tudi zato, ker EU spodbuja razvoj nevladnega sektorja in participativne demokracije.

Po 1. 2004 bi lahko zato pričakovali izboljšanje položaja nevladnih organizacij, njihove kadrovske zasedbe in finančne podpore, hkrati pa tudi vidno povečanje vloge tega sektorja pri oblikovanju javnih politik ter prilagajanje njihovih strategij dostopa do političnih odločevalcev, da bi zadostili konkurenčnosti v evropski javnopolitični areni ter sooblikovali »nov« slovenski politični prostor. Prav to je namreč proces evropeizacije, s katerim se ukvarjam v diplomskem delu. Börzelova (2003, 10) ga označuje kot prilagajanje oziroma vključevanje evropskih politik, pravil in procedur ter političnih procesov v politične sisteme držav članic, Radaelli (v Fink Hafner in Lajh 2005, 23) pa k temu dodaja, da se v procesu evropeizacije spreminjajo tudi odnosi med javnopolitičnimi igralci, ki lahko povzročijo, da postane javnopolitični slog bodisi manj konflikten, regulativen, korporativističen ali pluralističen. Vpogled, ali je temu res tako, nam bodo lahko ponudili izsledki raziskovanja dostopa in strategij NVO v Sloveniji po vstopu v EU, kar je tudi poglobljena tema te naloge.

V diplomskem delu tako zasledujem tri cilje: raziskati spreminjanje moči izbranih nevladnih organizacij po vstopu Slovenije v Evropsko unijo in zaradi vstopa v EU; raziskati spremembe v odnosih med slovenskimi nevladnimi organizacijami in ostalimi igralci v javnopolitičnem procesu po in zaradi vstopa Slovenije v EU; ter raziskati strategije delovanja izbranih nevladnih organizacij na slovenski in evropski ravni ter njihove morebitne spremembe kot posledice evropeizacije.

Vsi trije cilji so predstavljeni v uvodnem delu naloge, ki je razdeljena na več poglavij. Poleg ciljev in hipoteze na tem mestu predstavim še izbrane metode in tehnike raziskovanja.



Tretji del naloge je teoretičen, v njem predstavim teorijo javnih politik in javnopolitičnega omrežja. Posebno pozornost namenjam t.i. procesualnemu modelu oblikovanja in izvajanja javnih politik ter vlogi in strategijam javnopolitičnih igralcev. Seveda je podrobneje in z večih strani opredeljen tudi proces evropeizacije.

Četrty del vsebuje opredelitev nevladnih organizacij. Pri tem so seveda izpostavljene slovenske nevladne organizacije, ki predstavljajo vzorec moje raziskave, ter evropske mreže, v katere se le-te vključujejo. Opišem tudi vlogo nevladnih organizacij v procesu oblikovanja politik ter na kratko obnovim dosedanje izsledke raziskovanja procesa evropeizacije na Slovenskem.

Peti del je analiza 4 strateških dokumentov, katerih poznavanje smatram kot relevantno za raziskovanje izbrane tematike in interpretacijo rezultatov:

- Komisija in nevladne organizacije: oblikovanje tesnejšega partnerstva (Ministrstvo za javno upravo 2000),
- Sporazum o sodelovanju med nevladnimi organizacijami in Vlado Republike Slovenije za obdobje 2005-2008 (Ministrstvo za javno upravo 2004),
- Strategija Vlade Republike Slovenije za sodelovanje z nevladnimi organizacijami (Ministrstvo za okolje in prostor 2005) in
- Kodeks dobrih praks participacije civilne družbe v procesih odločanja (CNVOS 2009).

V šestem delu pa predstavim izsledke strukturiranega intervjuja, s pomočjo katerega sem analiziral stališča predstavnikov štirih slovenskih nevladnih organizacij:

- Umanotere, Slovenske fundacije za trajnostni razvoj, ustanove,
- Focusa, Društva za sonaravni razvoj,
- Mladinskega sveta Slovenije in
- Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij – PIC.

Sedmi in zadnji del naloge vsebuje povzetke analize vprašanj intervjuja ter ponuja zaključna razmišljanja o vlogi in strategijah slovenskih nevladnih organizacij po vstopu Slovenije v EU.

## **2 METODOLOGIJA**

### **2.1 CILJI DIPLOMSKE NALOGE**

Poglavitni namen diplomskega dela je raziskati način delovanja slovenskih nevladnih organizacij v slovenskem in evropskem javnopolitičnem prostoru, pri čemer zasledujem naslednje cilje:

- raziskati spreminjanje moči izbranih nevladnih organizacij po vstopu Slovenije v EU in zaradi vstopa v EU,
- raziskati spremembe v odnosih med slovenskimi nevladnimi organizacijami in ostalimi igralci v javnopolitičnem procesu po in zaradi vstopa Slovenije v EU ter
- raziskati strategije delovanja izbranih nevladnih organizacij na slovenski in evropski ravni ter njihove morebitne spremembe kot posledice evropeizacije.

### **2.2 HIPOTEZA**

**H:** Po vstopu Slovenije v EU imajo zaradi institucionalnih sprememb in spremenjenega načina dela pri oblikovanju javnih politik kot posledic evropeizacije slovenske nevladne organizacije kot javnopolitični igralec večjo moč in boljši dostop do političnih odločevalcev.

## 2.3 METODE IN TEHNIKE

V diplomski nalogi sem uporabil več različnih raziskovalnih metod in tehnik:

- metodo analize in interpretacije sekundarnih virov kot so strokovni članki, monografije, zborniki, e-knjige in internetne strani. S to metodo sem opredelil določene izbrane teoretične pojme in koncepte ter postavil teoretična izhodišča metodološkega raziskovanja. Naslanjal sem se predvsem na dela slovenskih raziskovalcev kot so »Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela« (Fink Hafner, ur. 2007b), »Vrednotenje javnih politik« (Kustec Lipicer 2009), »Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni« (Fink Hafner in Lajh 2005) in »Oblikovanje javnih politik« (Krašovec 2002). Seveda pa sem teoretično raziskovanje razširil tudi na mednarodni prostor in preučil naslednja dela, t.j. »Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems« (Howlett, Ramesh in Perl 2009), »*Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*« (Kenis in Schneider 2001), »What's so Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance« (Börzel 1997), »Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations« (Beyers 2003) in drugih;
- metodo analize in interpretacije primarnih virov kot so zakoni, programi, akcijski načrti ter drugi uradni dokumenti, s čimer sem želel podrobneje opredeliti položaj NVO v Evropski uniji in Sloveniji. Pri tem sem posebej analiziral štiri izbrane dokumente in sicer »Komisija in nevladne organizacije: oblikovanje tesnejšega partnerstva« (Ministrstvo za javno upravo 2000), »Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami« (Ministrstvo za okolje in prostor 2005), »Sporazum o sodelovanju med nevladnimi organizacijami in Vlado Republike Slovenije za obdobje 2005-2008« (Ministrstvo za javno upravo 2004) ter »Kodeks dobrih praks participacije civilne družbe v procesih odločanja« (CNVOS 2009<sup>1</sup>);

---

<sup>1</sup> CNVOS ali Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij je pripravil prevod dokumenta Konference mednarodnih NVO-jev Sveta Evrope »*Code of Good*

- metodo strukturiranega družboslovnega intervjuja, izvedenega s predstavniki različnih slovenskih nevladnih organizacij, ki so vključene tudi v različne sorodne evropske mreže in imajo potemtakem dostop in podatke tako do slovenskega kot do evropskega javnopolitičnega prostora. Z uporabo te metode sem pridobil vse relevantne informacije, potrebne za preverjanje zastavljene hipoteze – v ta namen so bila oblikovana tudi vsa vprašanja intervjuja, opravljenega z naslednjimi sogovorniki:
  - Gajo Breclj, vodjo projektov pri Umanoteri, slovenski fundaciji za trajnostni razvoj, ustanovi,
  - Barbaro Kvac, vodjo programa Podnebje pri Focusu, društvu za sonaraven razvoj,
  - Nino Bakovnik, odgovorno za strokovno podporo in projekte na Mladinskem svetu Slovenije,
  - Katarino Bervar Sternad, pravnico za področje človekovih pravic na Pravno-informacijskem centru nevladnih organizacij - PIC.

### **3 TEORETIČNA IZHODIŠČA**

#### **3.1 JAVNA POLITIKA**

Pojem javne politike so poskušali na svojstven način opredeliti različni avtorji, med najenostavnejše razlage pa zagotovo sodi Dyeva (v Krašovec 2002, 14), ki pravi, da poskuša javna politika odgovoriti na vprašanja: Kaj vlada dela? Zakaj to dela? Kakšno spremembo dosega? Howlett in Ramesh (v Krašovec 2002, 5) sta mnenja, da je s tem vlada izpostavljena kot tisti element, ki mora biti pri oblikovanju javnih politik nujno prisoten, da neka posamezna politika postane javna.

Dunn (v Fink Hafner 2007b, 15) posamično javno politiko opredeljuje kot dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir, ki jih sprejmejo vladna telesa in uradniki, Fink Hafnerjeva (2007, 18) pa k temu dodaja, da pri oblikovanju in izvajanju

---

*Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*«, ki je bil kot referenčni dokument Sveta Evrope potrjen oktobra 2009.

javnih politik ne sodelujejo le državni, pač pa tudi nedržavni igralci, t.j. interesne skupine, neparlamentarne politične stranke, informacijski sektor in državljani.

Jenkins (v Krašovec 2002, 5-6) je oblikoval bolj natančno opredelitev javne politike, ki pravi, da je taka politika niz medsebojno povezanih odločitev, ki jih sprejme politični igralec ali skupina igralcev, nanaša pa se na izbor ciljev in sredstev, s katerimi naj bi te cilje dosegli. Krašovec (2002, 6) meni, da je s tem izpostavil dejstvo, da se javna politika oblikuje v procesih in nizu medsebojno povezanih odločitev političnih igralcev, ki pa imajo omejeno možnost odločanja in delovanja.

Javne politike se med seboj razlikujejo in kategorizirajo glede na različne razločevalne lastnosti. Fink Hafnerjeva (2007, 16-17) tako loči med imenskimi kategorijami, razločevanjem glede na učinke oziroma posledice in razlikovanjem glede na kakovost.

Glede na imenske kategorije ločimo med:

- energetska, kmetijska, gospodarska, okoljevarstvena, finančna, zunanjo itd. javno politiko<sup>2</sup>,
- begunsko, mladinsko, družinsko itd. javno politiko<sup>3</sup>,
- občinsko, regionalno, nacionalno, deželno, zvezno, skupno evropsko itd. javno politiko<sup>4</sup>.

Ko Fink Hafnerjeva (2007, 16-17) razlikuje med javnimi politikami glede na njihove učinke oziroma posledice, navaja:

- *urejevalne ali regulativne javne politike*, s katerimi država določa pravila vedenja in nadzora;
- *razdelitvene ali distributivne*, s katerimi država razdeljuje nove vire;
- *prerazdelitvene ali redistributivne*, s katerimi država spreminja razdelitve obstoječih virov in;

---

<sup>2</sup> Poimenovanje glede na področje, na katerega posamezna javna politika posega (Fink Hafner 2007, 16).

<sup>3</sup> Poimenovanje glede na ciljno skupino (Fink Hafner 2007, 16).

<sup>4</sup> Poimenovanje glede na institucionalni okvir, v katerem se javna politika oblikuje in izvaja (prav tam).

- *ustanovne ali konstitucijske*, s katerimi država vzpostavlja nove ustanove ali reorganizira stare.

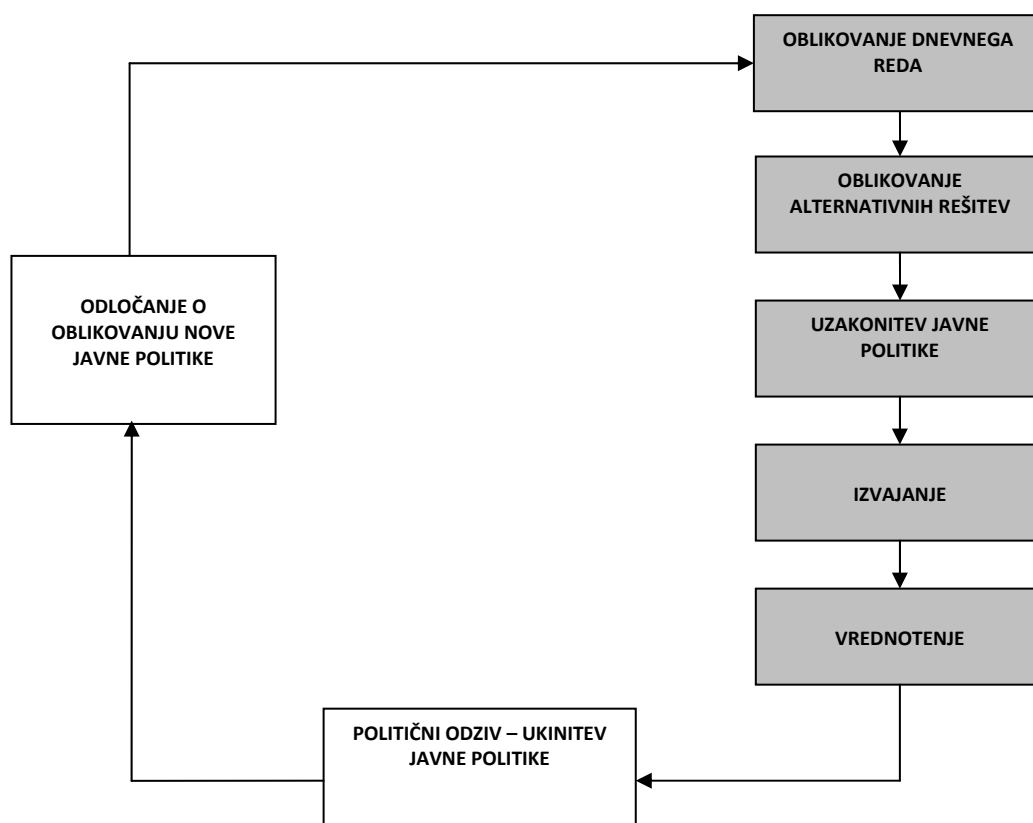
Kar se tiče razlikovanja javnih politik glede na kakovost, pa ista avtorica razlikuje med materialnimi (zajemajo različne oblike in načine finančnih prenosov ter zagotavljanja materialnih dobrin) in nematerialnimi javnimi politikami (ponujajo določene storitve in določajo pravila obnašanja ljudi v določeni teritorialno politični enoti).

### 3.2 JAVNOPOLITIČNI PROCES

Ker so javne politike eno izmed poglavitnih sredstev za vzpostavljanje reda v družbi/državi, je oblikovanje določene javne politike dinamičen in večkrat nepredvidljiv ter zvečine dolgotrajen proces, ki vključuje različne interese in udeležence.

Fink Hafnerjeva (2007, 19 in 34) piše, da so družboslovci za lažje razumevanje procesov političnega odločanja razvili več idealnih modelov, t.j. procesualni, elitistični, institucionalni, interesno skupinski, sistemski, inkrementalni, racionalni model in model na podlagi teorije iger, ki poenostavljeno orisujejo določene značilnosti oblikovanja in izvajanja javnih politik, med njimi pa kot najpomembnejšega izpostavi **procesualni model**. Le-ta določa proces oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedje večih zaporedno ločenih faz in najenostavnejše oriše, kako oblikovanje in izvajanje javnih politik poteka, hkrati pa ponuja jasne smernice za vključevanje (nedržavnih) igralcev (glej Sliko 3.1). Kot najodločilnejša se ponuja prva faza, saj se brez javne zaznave problema, opozarjanja odločevalcev nanj in uvrščanja zadeve na uradni politični dnevni red, proces političnega odločanja sploh ne bi mogel začeti (Fink Hafner 2007b, 20).

**Slika 3.1:** Procesualni model javnopolitičnega procesa



**Vir:** Fink Hafner (2007b, 21).

Na tej prvi točki javnopolitičnega procesa se vanj lahko vključijo tudi zasebni in civilni igralci, ki opozarjajo in prepričujejo državne igralce o obsegu in pomenu določenega problema. Ker sem se pri pisanju diplomskega dela zgledoval tako po Fink Hafnerjevi (2007b) kot po številnih drugih avtorji, ki za najpomembnejšo točko javnopolitičnega procesa smatrajo prav slednjo, si jo bomo na tem mestu nekoliko podrobneje ogledali. Oblikovanja javne politike kot rečeno namreč ni, dokler ali če se posamezne tematike ne uvrstijo na dnevni red. Lajh in Kustec Lipicer (2007, 126) ugotavljata, da je sama zaznava problema in uvrstitve le-tega na dnevni red odvisna predvsem od tega, kdo zazna problem oziroma se zavzema za njegovo rešitev. Če ga zaznajo nosilci političnih odločitev, je verjetnost, da se problem znajde na dnevnem redu zagotovo večja, kot če se nezadovoljstvo in zahteva po spremembi porodita zunaj institucij političnega odločanja.

Uvrstitev problema na dnevni red oblikovanja javnih politik tako razgalja moč posameznih igralcev v javnopolitičnem procesu. Cobb in Elder (v Lajh in Kustec Lipicer 2007, 127) pa proces obravnavata celo kot kazalnik in dejavnik

demokracije, saj naj bi bilo v demokratičnih družbah vsem družbenim skupinam **vsaj na formalni ravni** (op.p.) omogočena uveljavitev njihovih interesov, medtem ko nedemokratske družbe participacijo državljanov onemogočajo z različnimi sredstvi represije.

Za konec si lahko ogledamo še dva osnovna kriterija, na podlagi katerih udeleženci javnopolitičnega procesa izberejo javnopolitični problem:

- a) ali jih vladajoči segment identificira kot relevantne ali pa
- b) so prepoznani kot problemi, katerih rešitev bi lahko ogrozila položaj politične elite, saj na tej točki javnopolitičnega procesa elita varuje in vneto brani svojo strukturo prevlade ter se »bori«  
proti spremembi obstoječega političnega sistema (Fink Hafner 2000, 85).

V naslednji fazi (tako Fink Hafnerjeva 2007b, 25), t.j. fazi oblikovanja alternativnih rešitev, različni javnopolitični igralci predlagajo različice rešitve istega družbenega problema ali načelno različne javne politike s tem, da napovedujejo in vrednotijo pričakovane posledice posameznih alternativnih rešitev skupaj z možnostjo, da država nič ne ukrepa.

Faza sprejemanja javne politike pomeni, da je sprejeta in uzakonjena ena izmed predlaganih alternativnih rešitev. Kot osrednjo fazo v javnopolitičnem procesu Howlett, Ramesh in Perl (2009, 160) označujejo implementacijo ali izvajanje javne politike, ki označuje udejanjanje javnopolitične odločitve ter vključuje tako napore in znanje kot vire javnopolitičnih igralcev – zakon namreč ni koristen, če se ga ne more uspešno uporabiti. Tudi ta faza poteka skozi daljše obdobje, s čimer je ostalim igralcem dana možnost vplivanja na javnopolitični izid.

Javnopolitični proces pa se zaključi s fazo ocenjevanja izvedene javne politike. Kustec Lipicerjeva (2009, 48) meni, da je vrednost poslednje faze v javnopolitičnem procesu predvsem v njeni odločilni vlogi za določanje nadaljnje usode javne politike, vključno z odločitvijo, da je treba javnopolitični problem, ki se ga je že reševalo, ponovno ustrezneje opredeliti in na tej podlagi iskati nove, boljše rešitve zanj. Iz tega lahko sklepamo, da je konec nekega javnopolitičnega procesa hkrati nov začetek ozr. kroženje in da se model javnopolitičnega procesa



prelevi v model javnopolitičnega ciklusa (Hogwood in Gunn, Parsons, Fink Hafner v Kustec Lipicer 2009, 48) oziroma vrtavke (Vedung v Kustec Lipicer 2009, 48).

Za oblikovanje in izvajanje javnih politik so nujno potrebni dejavniki, ki se v sam javnopolitični proces vključujejo, ga (so)oblikujejo, izvajajo in nadzorujejo. Ti dejavniki so igralci oziroma akterji oziroma deležniki (več v podpoglavju 3.3.2), ki v procesu vstopajo v različna javnopolitična razmerja ali omrežja.

### **3.3 JAVNOPOLITIČNO OMREŽJE**

Sodobna družba, kultura in ekonomija so v modernem svetu vedno bolj rezultat medsebojnega sodelovanja in soodvisnosti različnih udeležencev. Prav zato ni nič čudnega, da so postale poglavitni vidik preučevanja različnih strok prav te povezave in skupki.

Pojem omrežja kot skupka vseh povezanih enot različne znanstvene discipline različno opredeljujejo. Kustec Lipicerjeva (2007, 89) je pri tem menja, da je pri opredeljevanju v politološkem smislu za javnopolitična omrežja ključno zavedanje, da z njimi spoznavamo in preučujemo omrežja odnosov med tistimi igralci, ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik.

Koncept javnopolitičnega omrežja torej temelji na razumevanju, da javnih politik ne oblikujejo le državne agencije, pač pa so le-te rezultat nekakšnih interakcij in odnosov med državnimi agencijami, igralci zasebnega sektorja in igralci civilne družbe.

Državni in nedržavni igralci, ki se vključujejo v različne faze oblikovanja in izvajanja politik, med seboj razvijajo različne odnose. Prav ti odnosi so zajeti v konceptu javnopolitičnih omrežij, ki ga Börzelova (1997, 1) opiše kot skupek razmeroma uravnoteženih odnosov (nehierarhične in neodvisne narave) med

različnimi igralci, katere med seboj povezujejo isti interesi in ki si med seboj izmenjujejo vire, da bi s tem dosegli skupne cilje.

Peterson in Bomberg (1999, 8) sta mnenja, da je javnopolitično omrežje skupek igralcev, od katerih ima vsak interes oziroma korist v določenem sektorju ter hkrati zmožnost, da vpliva na izid procesa oblikovanja javne politike in odloča o njegovi uspešnosti oziroma neuspešnosti.

Kenis in Schneider (2001, 23) vidita javnopolitična omrežja kot orodja za mobilizacijo političnih sredstev v situacijah, ko je zmožnost političnega odločanja, oblikovanja programa in izvajanja javne politike široko razpršena med javnimi in zasebnimi igralci.

Scharpf, Marin in Mayntzova (v Fink Hafner 2007b, 89) pa poudarjajo, da je koncept javnopolitičnega omrežja koncept, ki s svojim obstojem predstavlja nove kvalitete v naravi odnosov med državo in civilno družbo, hkrati pa je to tudi proces delovanja javnih politik.

Hanf in Scharpf (v Kenis in Schneider 2001, 30) menita, da v svojem najosnovnejšem pomenu koncept omrežja zgolj sugerira dejstvo, da proces oblikovanja politik vključuje veliko število različnih javnih in zasebnih igralcev z različnih ravni in funkcijskih aren države ali družbe. S poudarjanjem medsebojnih odnosov in soodvisnosti teh posameznih igralcev koncept prav tako opozarja na vzorce interakcij in povezav med temi elementi ter na način, kako te interakcije in povezave strukturirajo obnašanje določene agencije (prav tam).

Izraz javnopolitično omrežje se po Mandič (1998, 897) v najobčem smislu uporablja kot krovni izraz za vrsto različnih možnih odnosov med državo in interesnimi organizacijami pri oblikovanju sektorskih politik. Kustec Lipicerjeva (2007, 90-91) kot nujne in potrebne izhodiščne pogoje oziroma dimenzije za vzpostavitev javnopolitičnega omrežja določa *problem* (na osnovi katerega neka javna politika šele začne nastajati), *igralce* (ki se delijo na državne in nedržavne igralce), *vire* (s katerimi igralci razpolagajo in ki so pomembni za vzpostavljanje in ohranjanje medsebojnih stikov), *odnose* (med igralci, ki se večinoma

vzpostavljajo na podlagi razpolaganja z viri in močjo) in *meje omrežij* (ki so večinoma fluidne, saj omrežja pogosto prehajajo iz enega v drugo).

Van Warden (v Börzel 1997, 4-5) pa je koncept javnopolitičnih omrežij razširil v tipologijo sedmih glavnih kriterijev: igralci, funkcije, struktura, institucionalizacija, pravila obnašanja, razmerja moči in strategije igralcev, pri čemer je kot najpomembnejše za razlikovanje med obstoječimi tipi omrežij izpostavil število in vrsto vključenih družbenih igralcev, glavne funkcije omrežja in razmerje moči.

### 3.3.1 STRUKTURA JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA

Javnopolitična omrežja obstajajo v procesu oblikovanja politik kot neke določene strukture, katerih obliko določajo igralci, njihovi odnosi in meje javnopolitičnega omrežja. Knoke (1990, 8-9) je tako mnenja, da gre pri strukturi javnopolitičnega omrežja za nekakšen vzorec družbenih odnosov, ki sestojijo iz števila posrednih in neposrednih povezav med igralci, pri čemer ima struktura odnosov med vpletenimi pomembne vedenjske in perceptualne posledice tako za samo javnopolitično omrežje kot za sistem kot celoto. Van Waarden (1992, 31-51) pa poudarja, da strukturo javnopolitičnega omrežja določajo individualne lastnosti igralcev, pogloblitne funkcije določenega javnopolitičnega omrežja ter razmerje moči med deležniki (glej Sliko 3.2). To seveda ni nič presenetljivega, če vzamemo v obzir dejstvo, da javnopolitičnega omrežja ne bi bilo brez vpletenih igralcev, ki v njem zastopajo in poskušajo uresničiti svoje interese in cilje.

**Slika 3.2:** Struktura javnopolitičnega omrežja



Vir: Van Waarden (1992, 34-35).

### 3.3.2 IGRALCI IN NJIHOVI ODNOSI V JAVNOPOLITIČNEM OMREŽJU – MOČ NEVLADNIH ORGANIZACIJ

Kot smo že ugotovili, strukturo javnopolitičnega omrežja nujno določajo njegovi igralci in njihovi odnosi. Ti javnopolitični igralci v določenih fazah oblikovanja politik sprejemajo različne odločitve za reševanje javnopolitičnega problema in uresničevanje svojih interesov. V proces so tako vključeni tisti igralci (država), ki

imajo formalno-pravno obveznost sodelovanja v njem, kot tudi igralci, ki skušajo s svojo vpletenostjo vplivati na dnevni red in oblikovanje rešitev.

Javnopolitične igralce delimo po vsaj dveh kriterijih na (Krašovec 2002, 8-9):

- lokalne, nacionalne in nadnacionalne igralce (glede na raven oblikovanja javnih politik) in
- igralce iz sfere države ter na civilnodružbene igralce (glede na sfero, iz katere prihajajo).

Krašovčeva (2002, 9) kot najpomembnejše igralce iz sfere države določa:

- parlament,
- vlado,
- predsednika države,
- sodišča,
- državno upravo,
- lokalne skupnosti in
- paradržavne ustanove.

Fink Hafnerjeva (2007b, 18) pa našteva naslednje nedržavne (oziroma nevladne ali civilno družbene) igralce: interesne skupine (na primer delodajalske in delojemalske organizacije, podjetja, organizirani interesi na področju kmetijstva, poklicne skupine, prostočasne in humanitarne organizacije, cerkve itd.), neparlamentarne politične stranke, informacijski sektor (predvsem množični mediji, posamezni uveljavljeni strokovnjaki in raziskovalci, inštituti in univerze) ter državljani, ki pišejo pisma in vloge ustreznim ustanovam, pišejo v množične medije, demonstrirajo, podpisujejo peticije.

Odnosi med državnimi in civilnodružbenimi igralci so različni in so v bistvu nekakšni komunikacijski kanali za medsebojno izmenjavo informacij, znanja, zaupanja itd. Čeprav bi bilo za reševanje javnopolitičnega problema najbolje, da bi med igralci v omrežju vladali sodelovalni odnosi, pa je po mnenju Johna (v Krašovec 2002, 17) praksa pokazala, da prevladujejo tekmovalni in konfliktni odnosi, kar posledično privede do prevlade na eni in podreditve na drugi strani.

Ker me v diplomskem delu zanima, kolikšno vlogo imajo nevladne organizacije kot javnopolitične podarene<sup>5</sup> v slovenski in evropski javnopolitični areni, si bomo poglobljevali še pojem moči v procesu oblikovanja politik. Moč je praviloma porazdeljena med posamezne igralce v javnopolitičnem omrežju in določa, kakšno vlogo bodo le-ti imeli pri sooblikovanju dnevnega reda in predlaganju rešitev. Dahl (v Krašovec 2002, 18) pravi, da je pri tem moč posameznega igralca odvisna predvsem od možnosti obvladovanja, nadzorovanja in/ali monopoliziranja dejavnikov moči ter da hkrati z naraščanjem števila dejavnikov moči, ki jih posamezen igralec lahko obvladuje, nadzoruje in/ali manipulira, narašča tudi njegova moč. Dejavniki moči pa so, glede na strokovno literaturo, različni viri in formalno določene funkcije in pristojnosti (glej Sliko 3.3).

---

<sup>5</sup> Javnopolitične podarene so po Krašovec (2002, 10) manjši prostori, v katerih poteka večji ali manjši del procesov oblikovanja javnih politik, po mnenju Jordana in Richardsona (v Krašovec 2002, 10) pa lahko govorimo o javni, strankarski, parlamentarni, vladni, uradniški in interesno-skupinski javnopolitični podareni.

**Slika 3.3:** Dejavniki moči v javnopolitični podareni



Vir: Krašovec (2002, 19).

Obnašanje v javnopolitičnih omrežjih naj bi bilo, po mnenju Rhodes (2006, 431), podobno igri, v kateri poskuša vsak izmed igralcev pridobiti odločilno prednost, pri čemer izkoristi svoje vire, ki so lahko zakonsko določeni, organizacijski, finančni, politični ali informacijski. S tem želi posamezen igralec povečati svoj vpliv nad končnim rezultatom nekega javnopolitičnega procesa, hkrati pa se trudi izogniti odvisnosti od drugih javnopolitičnih igralcev. Odnosi v javnopolitičnem omrežju tako izvirajo iz zaupanja, določajo pa jih pravila igre, ki so jih skupaj sestavili igralci omrežja (prav tam).

Izbrani elementi moči, relevantni predvsem pri raziskovanju in preverjanju moje hipoteze, so *strokovno znanje, formalno določene funkcije in pristojnosti, finančna sredstva in stiki z nadnacionalno javnopolitično podareno*.

Krašovec (2002, 115) strokovno znanje izpostavlja kot tisti dejavnik moči, ki ga interesne skupine (ker NVO uvršamo med interesne skupine, vse velja v enaki meri tudi zanje - op.p.) lahko obvladujejo, nadzorujejo in/ali monopolizirajo, saj je po mnenju Presthusa (v Krašovec 2002, 115) specializirano znanje v procesu oblikovanja javnih politik nujno, v zadostni meri pa ga lahko zagotovijo le interesne skupine.

Formalno določenih funkcij in pristojnosti interesne skupine v bistvu nimajo, saj v nasprotnem primeru ne bi bilo govora o možnosti dostopa do procesa oblikovanja politik. Buksti, Richardson in Smith (v Krašovec 2002, 116) tako menijo, da lahko interesne skupine stalno sodelujejo v javnopolitičnem procesu kot del politične kulture določene države, vendar pa to še ne pomeni, da imajo formalno določene funkcije in pristojnosti (ker jih nimajo). Po mnenju Smitha (v Krašovec 2002, 116) se lahko celo dogaja, da se tudi v državah s takó participativno politično kulturo vedno znova postavljajo zahteve, ki jih morajo interesne skupine izpolniti ali se jim podrediti, če želijo ohraniti, pridobiti ali si vedno znova zagotoviti dostop do procesov oblikovanja javnih politik.

Finančna sredstva so velikokrat izpostavljena kot pomemben dejavnik moči v procesih oblikovanja javnih politik, čeprav se Grant (v Krašovec 2002, 116) in Smith (prav tam) s tem ne strinjata, saj menita, da so zadostna finančna sredstva mogoče res nujna, vendar še zdaleč niso tudi zadostni pogoj pridobitve velike moči interesnih skupin v javnopolitičnih procesih.

Kar se tiče komunikacije z ostalimi javnopolitičnimi podarenami pa Krašovec (2002, 117) piše, da imajo od vzpostavitve komunikacijskih omrežij koristi tako interesno-skupinska podarena kot tudi javnopolitične podarene, s katerimi le-ta sodeluje, saj lahko tako interesne skupine vsaj delno obvladujejo, nadzorujejo in/ali monopolizirajo tudi ta dejavnik moči.



Ko nevladne organizacije poskušajo vplivati na oblikovanje javnih politik in nastopiti v vlogi igralca nekega javnopolitičnega omrežja, govorimo o lobiranju. Različni avtorji opisujejo različne tehnike lobiranja ali vplivanja, med katerimi se bomo v pričujočem diplomskem delu usmerili na dihotomijo med posrednimi in neposrednimi tehnikami vplivanja, notranjim in zunanjim lobiranjem ter na strategijo glasu in dostopa.

Pri neposrednih tehnikah vplivanja poskušajo lobisti vplivati na politične odločevalce v medsebojnih stikih, pri čemer najpogosteje uporabljajo telefonske razgovore, osebne stike v ali izven uradnih prostorov, pošiljanje pisem in peticij političnim odločevalcem, udeležbo na sejah delovnih teles parlamentov in drugih organov ter izdelavo lastnih analiz in pošiljanje njihovih rezultatov političnim odločevalcem (Prethus, Ippolito in Walker, Grant vsi v Krašovec 2002, 113). Nasprotno pa se med posredne tehnike največkrat uvršča različne tehnike vplivanja prek javnega mnenja, ki ga v veliki meri (so)oblikujejo množični mediji, pri čemer Grant (v Krašovec 2002, 114) predstavlja šest možnih načinov instrumentalizacije množičnih medijev:

- za pritegnitev pozornosti in mobilizacijo;
- za pridobivanje informacij o možnih tarčah vplivanja;
- za spreminjanje vzdušja v javnosti in njeno sprejemanje delovanja interesnih skupin;
- za obrambne oziroma pojasnjevalne odgovore javnosti;
- za izvajanje pritiska na politične odločevalce in mobilizacijo javnosti v podporo uveljavitvi interesnih skupin;
- za neposredno nagovarjanje javnosti prek izbranih vsebin.

Podobno opredeljuje Patterson (v Bibič 1995, 13) zunanje lobiranje, pri čemer gre za posebno vplivanje na državne organe preko njihove »volilne baze«, bodisi preko mobilizacije določene skupine volivcev ali s finančno podporo, ki je v prid določenemu kandidatu ali stranki. Temu nasprotno pa si pri notranjem lobiranju lobiji in lobisti prizadevajo ohraniti čim tesnejše stike z oblikovalci politik (na primer z informiranjem državnih organov o zadevi s stališča strokovnega poznavanja in interesov danih interesnih skupin), pri čemer niso usmerjeni le v smer političnih odločevalcev, za katere se smatra, da so naklonjeni določenim

interesom, marveč tudi k izrazitim nasprotnikom določenega interesa (Patterson v Bibič 1995, 13).

Strategijo glasu in dostopa pa je razvil Jan Beyers (2003), ki pravi, da so interesne skupine igralci, ki različne politične strategije uporabljajo glede na predvidene stroške in koristi, pri čemer se izogibajo dragim in neučinkovitim strategijam (Caduff 2007, 8). Dostop se odvija v svetu parlamentarnih komitejev, svetovalnih teles in agencij ter je samo delno viden širšemu občinstvu – tu poteka izmenjava pomembnih javnopolitičnih informacij preko formalnih ali neformalnih mrež z javnimi uslužbenci, prav tako pa tudi politično prekupčevanje in dogovori (Beyers 2003, 4-5). Strategije glasu pa se nasprotno odvijajo v različnih javnih sferah, v katerih je komunikacija med interesnimi skupinami in oblikovalci politik vidna širšemu občinstvu – tu se izvajajo politične kampanje, mobilizacija javnosti in oblikovanje javnega mnenja, pri čemer so v nasprotju z dostopom zaželeni relativno majhni delci informacij (Beyers 2003, 4-5).

Pri izbiri omenjenih tehnik vplivanja Beyers na podlagi del Gaisa in Walkerja (v Beyers 2003, 8-10) ter Kollmana (prav tam) omenja dve različni vrsti *interesov* in posledično razlikuje med skupinami z razpršenimi interesi ter skupinami s specifičnimi interesi. Med prve lahko štejemo okoljevarstvene skupine, organizacije potrošnikov in solidarnostna združenja, ki naj bi se zaradi svoje fragmentirane narave in širokega kroga zagovornikov v večji meri posluževale javnega izražanja svojih stališč. Skupine z razpršenimi interesi se namreč težje mobilizirajo in imajo zaradi tega posledično manjše možnosti za neposreden dostop do političnih odločevalcev, problemi, na katere opozarjajo, pa so večinoma manj oprijemljivi in nestratesko povezani z materialnimi interesi ter največkrat usmerjeni v neko javno dobro. Na drugi strani so skupine s specifičnimi interesi ali socio-ekonomske skupine, ki nosijo jasen delež v proizvodnem procesu ter zagovarjajo interese dobro oblikovanih akterjev. Te skupine imajo možnost večjega dostopa do javnopolitičnih akterjev, med nje pa uvrščamo sindikate, združenja delodajalcev in sektorske organizacije, ki se osredotočajo na ekonomske, socialne, strokovne in komercialne interese svojih članov.

Po Downovi (v Caduff 2007, 10) teoriji racionalne ignorance so volivci razmeroma slabo informirani o političnih zadevah, zato avtorji, kot so na primer

Bonardi in Keim (v Caduff 2007, 10) ali Kollman (v Caduff 2007, 10) menijo, da se NVO raje poslužujejo strategije glasu kot dostopa, saj želijo vplivati na javno mnenje volivcev, da bi tako privabili pozornost oblikovalcev politik in pridobili podporo za svoje interese. Istega mnenja je tudi Caduff (2007, 13), ki trdi, da imajo civilne interesne skupine manjše finančne zmožnosti za lobiranje pri oblikovalcih politik ter hkrati manjše tehnično znanje, ki ga državni igralci potrebujejo za razumevanje določenega problema, prav tako pa zahteve NVO niso prvotno vezane na kratkotrajno ekonomsko dobrobit in zaposlovanje, zato jim primanjkuje politične pomembnosti – vse to so razlogi za izbiro glasu pred strategijo dostopa.

### **3.5 EVROPEIZACIJA**

V uvodu k pričujoči diplomski nalogi sem zapisal, da je moj primarni interes raziskati, v kolikšni meri so se slovenske nevladne organizacije in slovenski politični prostor »spremenili« po vstopu Slovenije v EU (zanima me torej, v kolikšni meri so NVO pridobili na svoji moči in dostopu do političnih odločevalcev v procesu oblikovanja javnih politik ter kako, če sploh, so spremenile svoje strategije dostopa). Ta »sprememba« je eden izmed dejavnikov procesa, ki ga imenujemo evropeizacija.

Evropeizacija NI teorija politike širitve EU (Grabbejeva v Fink Hafner in Lajh 2005, 18) in to je tudi najenotnejša opredelitev termina, saj si teoretiki evropeizacijo predstavljajo na različne načine in jo opredeljujejo v ožjem ali širšem smislu. V primeru preučevanja evropeizacije gre torej za poontološko raven raziskovanja, saj preučujemo dejanske učinke evropskega povezovanja v državah članicah oziroma pristopnicah EU (na primer Radaelli in Grabbe v Fink Hafner in Lajh 2005, 18).

Caporaso, Green-Cowles in Risse (v Radaelli 2000, 2) definirajo pojav evropeizacije kot vzpostavitev in razvoj določenih oblik vladanja na evropski ravni, to je političnih in družbenih institucij, povezanih s političnim reševanjem

problemov, ki formalizirajo odnose med igralci in javnopolitičnimi omrežji, specializiranimi za ustvarjanje avtoritativnih pravil.

Olsen (2002, 3-4) nasprotno pojem evropeizacije razširja na pet različnih načinov uporabe:

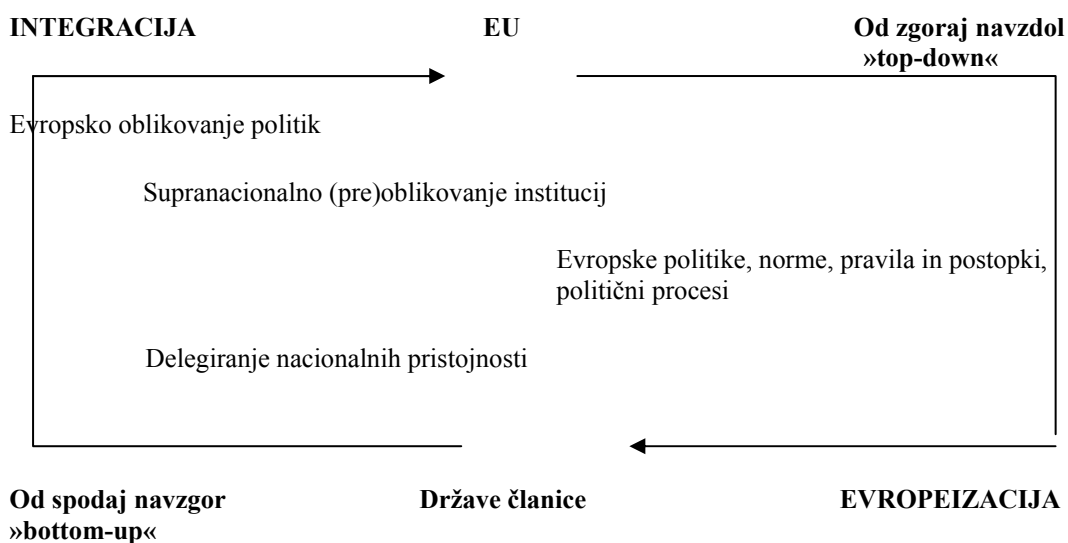
- a) evropeizacija kot spremembe v zunanjih teritorialnih mejah,
- b) evropeizacija kot razvoj oziroma spreminjanje vladnih institucij na evropski ravni,
- c) evropeizacija kot prodiranje oblike upravljanja v nacionalne in subnacionalne sisteme,
- č) evropeizacija kot razširitev tipičnih evropskih oblik političnih organizacij in vladanja preko evropskega ozemlja in
- d) evropeizacija kot politični projekt, usmerjen k enotni in politično močnejši Evropi.

Risse et al. (v Radaelli 2004, 5) preprosto označijo evropeizacijo kot vzpostavitev in razvoj določenih oblik vladanja na evropski ravni, medtem ko Radaelli (2004, 5) predlaga naslednjo definicijo:

»Evropeizacija sestoji iz procesov a) konstrukcije, b) razpršitve in c) institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, postopkov, policy paradigem, stilov ter skupnih vrednot in norm, ki so najprej definirane in konsolidirane v EU policy procesu in nato vključene v logiko nacionalnega in subnacionalnega diskurza, politične strukture in javnih politik.«

Odnos med EU in državami članicami je po mnenju Börzelove (2003, 10) dvosmeren; »bottom-up« ali od spodaj navzgor in »top-down« ali od zgoraj navzdol (Slika 3.4), pri čemer evropeizacija predstavlja slednjega, saj pomeni prilagajanje/vključevanje evropskih politik, norm, pravil in procedur ter političnih procesov v politične sisteme držav članic.

**Slika 3.4:** Odnos med EU in državami članicami – od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol



Vir: Schmidt, Hix in Goetz v Börzel (2003, 10).

Börzel in Risse (2000, 2) predlagata definicijo evropeizacije, ki jo lahko smatramo kot dokaj ozko opredelitev, vendar v večji meri kot prej omenjene uporabno za namen pričujočega diplomskega dela. Avtorja namreč menita, da morata biti, če želimo pričakovati nacionalne spremembe kot odziv na evropeizacijo, izpolnjena dva pogoja. Prvi je ta, da mora obstajati med procesi, politikami in institucijami na evropski in nacionalni ravni neujemanje, drugi pa, da morajo obstajati neki dejavniki (javnopolitični igralci ali institucije), ki se odzivajo na proces adaptacije (Börzel in Risse 2000, 2). Logika racionalnega institucionalizma tako namiguje, da evropeizacija vodi k nacionalnim spremembam preko drugačne razdelitve moči med igralci, ki je posledica redistribucije virov na nacionalni ravni (prav tam).

Prav tako pomembna za raziskovanje strategije in odnosov oziroma moči slovenskih NVO po vstopu v EU je opredelitev Maurer et al. (v Fink Hafner in Lajh 2005, 19), ki v središče evropeizacije postavlja javnopolitične igralce, sam proces pa smatra kot dogajanje, v katerem vladni, parlamentarni in nevladni javnopolitični igralci preusmerjajo svojo pozornost na bruseljsko areno odločanja, vključijo svoje vire in investirajo svoj čas. V povezavi z vplivom evropeizacije na

javnopolitične igralce je pisal tudi Radaelli (v Fink Hafner in Lajh 2005, 23), ki posebno pozornost v povezavi z vplivom evropeizacije na javnopolitične igralce med drugim nameni spreminjanju javnopolitičnega sloga sprejemanja odločitev, saj meni, da lahko spremenjeni odnosi med javnopolitičnimi igralci povzročijo, da javnopolitični slog postane na primer bodisi manj konflikten, regulativen, korporativističen ali pluralističen. Vpogled, ali je temu res tako, nam bodo lahko ponudili izsledki raziskovanja dostopa in strategij NVO v Sloveniji po vstopu v EU, kar je tudi poglavitna tema te naloge.

#### **4 NEVLADNE ORGANIZACIJE**

Pojem nevladna organizacija ali NVO se je začel uporabljati po letu 1945, ko je OZN opredelil določene pravice in obveznosti, ki jih imajo določeni subjekti na podlagi svojega statusa. Danes se poleg tega izraza pojavljajo še številni drugi, kot so na primer volonterska organizacija, tretji sektor, neprofitna organizacija, neodvisna organizacija, civilno-družbena organizacija, neprofitno-volonterska organizacija, neformalni sektor, vsi pa označujejo tisti del družbe, ki zapolnjuje prostor med trgom, državo in skupnostjo.

Ker termin NVO v večini držav še ni zakonsko opredeljen<sup>6</sup>, obstaja več različnih poskusov definicije. Willetts (1996, 5) tako meni, da je nevladna organizacija katera koli neprofitno usmerjena, nenasilna in organizirana skupina ljudi, ki ne skuša prevzeti oblasti.

Weiss in Gordenker (1996, 20 in 37) sta določila kot nevladne organizacije tiste zasebne organizacije državljanov, ki so ločene od vlade, aktivne na področju družbenih vprašanj, neprofitne in transnacionalne po naravi delovanja.

---

<sup>6</sup> Tako je tudi v Sloveniji.

Salamon in Anheier (1997, 30-34) pa sta podrobneje razvila štiri tipe definicij, ki naj bi opredelile nevladni sektor:

- **pravna definicija**, pri čemer se opredeljevanje tretjega sektorja naslanja na pravo države, ki se proučuje. Nevladne organizacije so tako tiste organizacije, ki jim je ta status podelila država;
- **ekonomska definicija**, ki temelji na prej omenjeni klasifikaciji Združenih narodov, po kateri so ekonomske aktivnosti razdeljene v neprofitni sektor, nefinančne korporacije, finančne korporacije, vlado in gospodinjstva, pri čemer neprofitni sektor obsega vse tiste organizacije, ki večino svojih sredstev pridobijo s članarino in donacijami;
- **funkcionalna definicija**, ki upošteva dvojno naravo neprofitnih organizacij, katere lahko služijo javnim interesom ali pa je njihova temeljna značilnost solidarnost;
- **strukturno-operacionalna definicija**, ki opredeljuje nevladni sektor s pojmi, kot so organiziranost (vsaj minimalna formalnost in institucionaliziranost organizacij), zasebnost (ločenost od vlade, tudi v smislu nadzora), neprofitnost, avtonomnost v smislu vodenja in volonterstvo.

Svetovna banka<sup>7</sup> nadalje opredeljuje nevladne organizacije kot zasebne organizacije, ki poskušajo s svojimi aktivnostmi olajšati trpljenje, promovirati interese revnih, zaščititi okolje, zagotoviti osnovne socialne storitve ali zagotoviti razvoj skupnosti, pri čemer razlikuje med t.i. *operacijskimi NVO* in *zagovorniškimi NVO*. Operacijske nevladne organizacije se osredotočajo predvsem na razvoj in implementacijo konkretnih akcijskih programov, ki bodo imeli neposreden rezultat na življenja ljudi, obstoj kulturnih artefaktov, razvoja in varstva naravnega okolja itd., zagovorniške pa poskušajo s svojim delovanjem vplivati na mnenja, politiko in prakso tako nacionalnih kot mednarodnih vladajočih avtoritet, podjetij, družbenih skupin in splošne javnosti.

Evropska unija pa termin NVO uporablja za organizacije, ki niso ustvarjene v dobičkonosen namen, ki so prostovoljne in v določeni meri formalne, s čimer se razlikujejo od neformalnih ali ad hoc organizacij, ki so neodvisne, posebej od

---

<sup>7</sup> Povzeto po Vedder (2007, 2-5).

vladnih teles in ekonomskih organizacij, in katerih cilj je delovanje v dobrobit dela ali celotne družbe (Ministrstvo za javno upravo 2000, 11).

Ker postaja nevladni sektor v demokratičnih državah vedno bolj pomemben del družbe in celo eden izmed pokazateljev stopnje demokratične razvitosti neke države, se je tudi Vlada RS odločila za pospešen razvoj in vzpostavitev sodelovanja z nevladnimi organizacijami. V ta namen je v Strategiji Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami iz leta 2005 NVO opredeljena kot vsaka prostovoljna, neodvisna in nepridobitna organizacija civilne družbe, s statusom pravne osebe, ki jo v skladu z zakonom ustanovijo fizične ali pravne osebe zasebnega prava, pri čemer mora organizacija delovati po načelu svobodne odločitve, načelu nepridobitnosti (presežkov dohodkov nad odhodki in premoženja ne sme deliti med svoje člane ali upravo, temveč jih mora uporabljati za doseganje v ustanovitvenem ali temeljnem aktu določenih ciljev) in načelu neodvisnosti (zlasti od vlade in drugih organov oblasti, političnih strank in gospodarskih družb), njen namen pa mora presegati interese članstva oziroma mora biti splošno koristen ali dobrodelen (Ministrstvo za javno upravo 2005, 6).

Da povečana vloga nevladnih organizacij v globalnih institucijah odseva svetovno demokratičnost je prepričan tudi Dodds (v Merrill Betsill in Corell 2008: VIII-IX), ki pravi, da je bilo leta 1972 na svetu le 39 demokratičnih držav, leta 2002 pa že 139, vmesnih 30 let pa je v veliki meri zaznamovala pospešena rast civilne družbe, saj so postajali ljudje vedno bolj nezadovoljni z obstoječim tipom demokracije, medtem ko so morale vlade v vedno večji meri prisluhniti stališčem svojih državljanov ter se opredeliti za stališča nevladnih organizacij. Fink Hafner in Lajh (2002, 106 in 119-120) se zagotovo strinjata z njegovim mnenjem, saj menita, da imajo lahko NVO precejšnjo politično vlogo in jih zato definirata kot tisto interesno skupino, ki poskuša vplivati na oblikovanje zakonodaje in drugih političnih odločitev o javnih politikah ter na njihovo praktično izvajanje.

PIC je v okviru priprave osnutka Zakona o položaju in javno koristnem delovanju nevladnih organizacij podal predlog, da se kot nevladna organizacija smatra vsaka organizacija, ki je ustanovljena kot društvo, zavod, ustanova ali v drugi pravno organizacijski obliki na podlagi zakona in ima naslednje skupne značilnosti, ki ji dajejo svojstvo nevladne organizacije (PIC 2011):



- njeni ustanovitelji so domače ali tuje fizične ali pravne osebe zasebnega prava (ustanoviteljstvo);
- ni ustanovljena zaradi služenja osebnim ali poslovnim namenom in ciljem (omejitev namena in cilja):
- ustanovljena je prostovoljno, sodelovanje v njej je prostovoljno in običajno vključuje prostovoljno delo (prostovoljnost);
- njen ustanovni akt določa, da je namen in cilj njenega delovanja nepridobiten (nepridobitnost);
- je svobodna pri določanju ciljev svojega delovanja in pri izbiri sredstev za njihovo doseganje, ki so omejeni le z zahtevo, da so v skladu s pravnim redom (zakonitost);
- deluje samostojno in je neodvisna od drugih subjektov, zlasti od državnih organov, političnih strank in gospodarskih subjektov (neodvisnost);
- deluje javno in odprto (javnost in odprtost).

Kot lahko razberemo iz izbranih definicij nevladnega sektorja imajo nevladne organizacije v današnjih demokracijah precejšnjo moč, ne glede na to, ali predstavljajo alternativno in korekturo državi ali pomagajo pri razvoju in ohranjanju demokracije. Pri poskusu opredelitve nevladnih organizacij pa ne moremo mimo poskusov sistemizacije nevladnega sektorja, ki se pri različnih avtorjih zaradi velike heterogenosti organizacij prav tako pojavlja v različnih oblikah.

Tako Sachße (v Zimmer in Priller 2004, 15-16) v okviru neprofitnega sektorja ločuje med članskimi organizacijami, katerih temelj so člani in skupne aktivnosti teh članov; interesnimi organizacijami, ki zastopajo interese določene skupine ljudi ali družbe kot celote (na primer okoljevarstvene organizacije); storitvenimi organizacijami, ki ponujajo članom in ostalim storitve in podporne organizacije, ki nudijo finančno, kadrovsko in tehnično podporo.

Prej omenjena Salamon in Anheier (1997, 70-74) sta na podlagi primerjalnih študij trinajstih držav identificirala trinajst področji delovanja NVO:

- področje kulture in umetnosti ter športa,
- področje raziskovanja in izobraževanja,

- področje zdravstva,
- področje socialnega varstva,
- področje zaščite okolja in varstva živali,
- področje razvoja lokalnih skupnosti in stanovanja,
- področje prava, zagovorništva in politike,
- področje pridobivanja sredstev in promocije volonterstva,
- področje mednarodnega delovanja,
- področje regij,
- področje poslovnega in poklicnega združevanja in
- drugo.

Kolarič (2002, 26) in sodelavci pa glede na kriterij formalno pravnega statusa ločujejo med nevladnimi organizacijami, ki delujejo v javnem interesu in med tistimi, ki delujejo v skupnem interesu. Pri tem v skupino NVO, ki delujejo v javnem interesu uvrščajo društva, zasebne zavode, fundacije, socialna podjetja in verske organizacije, v skupino NVO, ki delujejo v skupnem interesu, pa članske klube in združenja, članske zadrage, zbornice in druga poslovna združenja, sindikate, politične stranke itd. (prav tam).

#### **4.1 SLOVENSKE NEVLADNE ORGANIZACIJE**

V Sloveniji sega zgodovina nevladnih organizacij daleč v preteklost. Po obdobjih vzpona in zatona postavlja pomemben mejnik leto 1974, ko je bil sprejet nov zakon o društvih, kar je privedlo do pospešenega ustanavljanja majhnih društev, katerim pa država ni posvečala ne podpore ne pomembnosti. Nov zakon so prinesla leta pred osamosvojitvijo Slovenije, vendar pa je nevladni sektor že kmalu po letu 1991 doživel večji udarec, ko je večina protagonistov osamosvojitve presedlala v zasebni ali vladni sektor. Nevladne organizacije so zopet začele pridobivati na moči s pričetkom pristopnih pogajanj o vstopu Slovenije v EU, nenazadnje tudi zato, ker Unija spodbuja razvoj nevladnega sektorja in participativne demokracije. Tudi ustanovitev CNVOSA leta 2001 je predstavljala velik korak naprej - vanj je vključenih že več kot 250 slovenskih NVO, hkrati pa zavod deluje tudi v imenu celotnega nevladnega sektorja, ko z

različnimi dejavnostmi prispeva k razvoju in povezovanju NVO v Sloveniji ter si prizadeva za doseganje pomembnejšega položaja v družbi.

Slovenski NVO lahko formalno-pravno obstajajo v eni od sledečih oblik (Trstenjak 1998, 32-34):

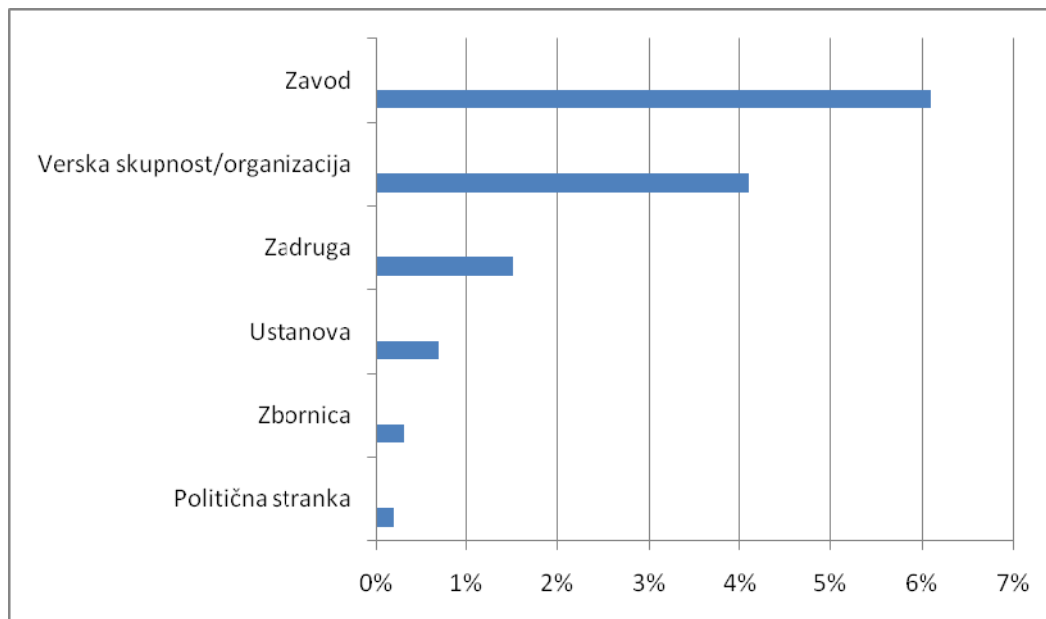
- društvo (prostovoljno, samostojno in nepridobitno združenje fizičnih oseb, ki se združujejo zaradi skupnih interesov), katerega pojavnost regulira Zakon o društvih,
- ustanova (nima ne članov ne lastnikov, pač pa je na namen vezano premoženje), ki jo regulira Zakon o ustanovah,
- zavod (organizacija, ki deluje na področju zdravstva, socialnega, otroškega ali invalidskega varstva, znanosti, kulture, športa ter drugih dejavnosti, katerih cilj ni pridobivanje dobička), reguliran z Zakonom o zavodih ali
- druge, s posebnimi zakoni urejene organizacije<sup>8</sup>.

Po podatkih Statističnega urada republike Slovenije je v letu 1996 v Sloveniji delovalo 11.570 društev in njihovih zvez, 30 fundacij, 110 zadrug, 154 zasebnih zavodov in 336 verskih organizacij (Statistični urad Republike Slovenije). Dandanes je v Sloveniji registriranih preko 23.000 nevladnih organizacij, v katere je vključenih preko 900.000 državljanov, čeprav med temi po zadnji raziskavi indeksa civilne družbe (Kolarič in Rakar 2010, 7-8) društva in zveze društev še vedno predstavljajo skoraj 75% delež med vsemi civilno-družbenimi organizacijami, ostale oblike nevladnega sektorja pa zavzemajo le nekaj skromnih (če sploh) odstotkov (Graf 4.1).

---

<sup>8</sup> Na primer Zakon o zadrugah, Zakon o verski svobodi, Zakon o gospodarskih zbornicah, Zakon o reprezentativnosti sindikatov, Zakon o političnih strankah.

**Graf 4.1:** Deleži posameznih tipov organizacij med vsemi civilno-družbenimi organizacijami v Sloveniji



Vir: Kolarič in Rakar (2010, 7).

Ti podatki so pomembni predvsem zaradi dejstva, da so društva, ki so pri nas najštevilčnejša, predvsem organizacije združevanja ljudi s podobnimi interesi, v katerih njihovi člani izražajo svoje interese, razvijajo svoje sposobnosti in potencialne, niso pa to organizacije, ki bi delovale v javno dobro. Tudi zaradi tega avtorici raziskave ugotavljata, da se obseg slovenskega nevladnega sektorja sicer intenzivno povečuje, vendar obstaja vprašanje, ali se s povečanjem obsega sektorja povečuje tudi njegova moč oziroma pomen v celotni družbi (Kolarič in Rakar 2010, 10). Približno enako sliko poda raziskovanje strukture nevladnega sektorja (Graf 4.2), saj kar 41% slovenskih civilno-družbenih organizacij izvaja kulturne, umetniške, športne, rekreacijske dejavnosti in dejavnosti družabništva, le majhen procent nevladnega sektorja pa deluje politično ter izvaja zagovorništvo.

**Graf 4.2:** Klasifikacija slovenskih civilno-družbenih organizacij glede na področja delovanja v mednarodni klasifikaciji (ICNPO)



Vir: Kolarič in Rakar (2010, 12).

Če vse te podatke primerjamo še z deležem, ki ga prihodki civilno-družbenih organizacij predstavljajo v BDP-ju, je ta od leta 1996, ko je predstavljal 1,92% BDP, do leta 2008 narastel le na 1,99% BDP (Črnak-Meglič 2009, 21), kar pomeni, da siceršnja rast nevladnega sektorja ne pomeni, da se povečuje njegova moč v družbi.

Posebno mesto v slovenskem nevladnem sektorju zavzema Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij. CNVOS je mreža nevladnih organizacij, katere cilj je okrepitev NVO v Sloveniji ter prizadevanje za njihov razvoj, povezovanje in sodelovanje (CNVOSa). Ustanovilo ga je 27 nevladnih organizacij leta 2001 z namenom doseganja uspešnejšega izvajanja svoje vloge in uresničevanja svojega poslanstva predstavljanja NVO kot pomembnega dela civilne družbe v Sloveniji, z namenom doseganja partnerstva in sodelovanja NVO na nacionalni in mednarodni ravni, zagotovitve pomembnejšega položaja NVO v družbi, dviga osveščenosti javnosti o pomenu NVO ter podpore razvojnim projektom na področju NVO (CNVOSb). Zavod ponuja različne spletne informacijske portale kot so CNVOS.INFO, RAZPISI.INFO in BAZA ZNANJA (vsi CNVOSc), organizira različna

izobraževanja in delavnice ter redno analizira in spremlja podporno okolje za delovanje in razvoj NVO, pripravlja predloge predpisov in strateških dokumentov v korist NVO, lobira, sodeluje v strokovnih vladnih delovnih telesih in organizira javne posvete in e-posvetovanja (CNVOSč).

CNVOS si kot krovna organizacija prizadeva za povezovanje slovenskih NVO tako na lokalni, regionalni in državni kot tudi na evropski in mednarodni ravni (CNVOS 2006). Ker je plačljivo članstvo v Sloveniji velika težava (mnoge nevladne organizacije borijo s pomanjkanjem finančnih sredstev), ponuja Zavod tako brezplačno kot plačljivo članstvo. Članov brezplačnega Info centra je po zadnjih podatkih že 451, članstvo v plačljivem Razvojnem centru pa 31 članom ponuja predvsem tesnejšo obliko sodelovanja, kot je na primer partnerstvo pri projektih (CNVOSd).

Čeprav se CNVOS na mojo prošnjo po sodelovanju v intervjuju ni odzval, je predsednica Sveta zavoda CNVOS Katarina Bervar Sternad, sogovornica iz PICa.

#### **4.2 EVROPSKE MREŽE NEVLADNIH ORGANIZACIJ**

Z vključitvijo Slovenije v Evropsko unijo so se tudi za slovenske nevladne organizacije odprle mnoge nove možnosti in priložnosti. Zadnjih nekaj let namreč postajajo nevladne organizacije v EU vedno vplivnejše, njihova moč, strokovnost, znanje in storilnost pa se vedno bolj upošteva. Evropske institucije, zlasti Evropska komisija, še posebej izrazito skrbijo za posvetovanje z nevladnimi interesnimi skupinami, nedejavni akterji pa postajajo, po mnenju Fink Hafner in Lajh (2002, 3), pomemben igralec pri oblikovanju in izvajanju javnih politik v modernem okolju predvsem na naslednje načine:

- z organiziranim nastopom v komunikaciji z državnimi akterji (tudi na primer z združevanjem v krovne organizacije, ki so sogovorniki vladnih igralcev);
- z informiranostjo, ki jo lahko dosežejo s profesionalizacijo in notranjo delitvijo dela med zaposlenimi, ki tako lahko sproti specializirano spremljajo dogajanja v državni sferi na področjih, ki so pomembna za interesne skupine;

- s strokovnim analitičnim pristopom (z argumentiranjem kritik, predlogov in zahtev, z rezultati analiz, pripravljenih sproti in »na zalogo« o tem, kakšni so učinki vpletanja oziroma nevpletanja države na izbranih družbenih področjih in kakšni so učinki obstoječih javnih politik);
- s pravočasno aktivnostjo v vseh pomembnih fazah odločanja.

Ker je za nevladne organizacije, ki delujejo na ravni EU, značilno, da se povezujejo v mreže, bomo v nadaljevanju spregovorili predvsem o tem pojavu.

Če beseda mreženje pomeni medsebojno povezovanje, ustvarjanje in uporabljanje kontaktov, potem nevladno mreženje predstavlja povezovanje nevladnih organizacij zaradi povečevanja moči in vpliva, sodelovanja pri projektih ter zaradi zagotavljanja informacij. Evropske nevladne mreže pomembno prispevajo k učinkovitejšemu uveljavljanju nevladnih organizacij v evropskem prostoru ter k večji vlogi le-teh na evropskem političnem parketu.

V dokumentu o mreženju evropskih nevladnih organizacij<sup>9</sup>, ki ga je CNVOS izdal leta 2005, tik po vstopu Slovenije v EU, lahko beremo, da mreže prispevajo h krepitvi nevladnih organizacij s tem, ko zagotavljajo informacije, izmenjavo znanj med članskimi organizacijami in izmenjavo primerov dobrih praks ter inovativnih pristopov, vzporedno s tem pa mnoge nudijo tudi informacije o finančnih virih ter zagotavljajo iskanje projektnih partnerjev. Na evropski ravni mreže povečujejo vpliv NVO v odnosu do institucij EU, saj jim omogočajo boljši dostop do ključnih akterjev ter si prizadevajo za obravnavo ključnih vprašanj znotraj institucij EU, z oblikovanjem skupnega nastopa organizacij, oblikovanjem politik, lobiranjem, vodenjem kampanj na nacionalni in evropski ravni, obveščanjem medijev in ozaveščanjem javnosti pa evropske mreže omogočajo svojim članom usklajeno delovanje pri uveljavljanju skupnih interesov. Mreže pa lahko delujejo tudi kot »umbrella« ali krovne organizacije in tako prevzamejo funkcijo zastopanja, ko v imenu svojih članic nastopajo v raznih odborih, posvetovalnih telesih ipd. (CNVOS 2005, 9).

---

<sup>9</sup> CNVOS. 2005. Nevladne mreže, Vodič po mrežah NVO v Evropski uniji. Ljubljana: Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij.

Na tem mestu bom v nadaljevanju omenil samo tiste mreže nevladnih organizacij EU, v katerih so po podatkih CNVOS-a iz leta 2007<sup>10</sup> vključene tiste nevladne organizacije, na katere sem naslovil prošnjo po sodelovanju za namene raziskovanja teme diplomskega dela. CNVOS je tako vključen v (CNVOS 2007, 17-27):

- **European Citizen Action Service ali ECAS**, ki si prizadeva za krepitev civilne družbe v EU, pri čemer svoje delovanje usmerja k civilni družbi v razširjeni EU, državljskim pravicam ter državljanstvu in vladanju. Poslanstvo združenja je omogočati nevladnim organizacijam ter posameznicam in posameznikom izražanje in uveljavljanje mnenj v EU preko iskanja kontaktov, zbiranja sredstev in z asistenco pri ustvarjanju nove evropske organizacije ali mreže.
- **CEDAG – European Council for Non-Profit Organisations**, ki se posveča promociji civilnega dialoga in participativne demokracije na ravni EU, lobira za pravico sektorja do posvetovanja glede politik EU, neprofitnim organizacijam iz vse EU pa zagotavlja forum za izmenjavo primerov dobrih praks iz nevladnega sektorja ter svoje člane informira o temah, ki so pomembne za njihovo delovanje na EU ravni.
- **Social Platform**, ki na evropski ravni uveljavlja interese članskih organizacij, spodbuja socialno pravičnost in si prizadeva za razvoj in krepitev dialoga med evropskimi NVO s področja sociale in institucijami EU.
- **Civil Society Contact Group** v sebi združuje 8 evropskih mrež z različnih področji, formalizirala pa se je ob razpravi o Ustavi EU leta 2002, da bi zagotovila vključenost civilne družbe v proces njenega oblikovanja. Leta 2002 je ustanovila kampanjo »act4europe«, katere namen je vzpostavitev trajnega dostopa do informacij in participacije v odločanju o zadevah, ki se dotikajo civilne družbe.

---

<sup>10</sup> CNVOS. 2007. Prednosti mreženja NVO. Ljubljana: Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij.



- **CEECN – Central and Eastern European Citizens Network** povezuje NVO in mreže iz srednje in vzhodne Evrope in je bila ustanovljena s ciljem spodbujati participacijo državljanov in zagotavljati priložnosti za izobraževanje, izmenjavo izkušenj in idej med članskimi organizacijami.

Poleg teh so različne slovenske NVO vključene še v (CNVOS 2007, 28-36):

- **European Youth Forum**, ki deluje z namenom krepitev položaja mladih in njihove aktivne participacije pri oblikovanju Evrope in družb v katerih živijo ter izboljšanja življenjskih pogojev mladih kot evropskih državljanov, pri čemer se osredotoča predvsem na oblikovanje in posredovanje skrbi svojega članstva na politično agendo institucij, kot so EU, Svet Evrope in Združeni narodi. Njegov član je Mladinski svet Slovenije.
- **CONCORD** ali konfederacijo, katere poglaviti cilj je z združeno strokovnostjo in skupnim nastopom povečati vpliv evropskih razvojnih NVO na evropske institucije. Njen član je SLOGA - Platforma nevladnih organizacij za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč.
- **European Women`s Lobby**, katerega član je Slovenski ženski lobi.
- **EEB – European Environmental Bureau**, katerega člani so Umanotera, Focus, društvo za sonaravni razvoj, Inštitut za trajnostni razvoj in Društvo temno nebo Slovenije.
- **European Federation of Transport & Environment**, katerega član je Focus, društvo za sonaravni razvoj.
- **Health and Environment Alliance**, katerega član je Društvo ECHO.
- **European Disability Forum**, katerega član je NSIOS.
- **Climate Action Network Europe, Friends of the Earth Europe in WWF** - član vseh treh mrež je Focus, društvo za sonaravni razvoj.

### 4.3 VLOGA NEVLADNIH ORGANIZACIJ V PROCESU OBLIKOVANJA POLITIK

V funkciji sektorja, ki zapolnjuje prostor med trgom, državo in skupnostjo, imajo lahko nevladne organizacije različne vloge. Čeprav je v okviru teme diplomskega dela za nas najpomembnejša tista, ki se dotika vloge NVO kot predstavnika državljanov in akterja pri oblikovanju in izvajanju javnih politik, si bomo v nadaljevanju, zaradi boljšega razumevanja nevladnega sektorja, ogledali tudi ostale, kot jim jih pripisujejo različni avtorji. Pease (2003, 34-35) tako meni, da imajo nevladne organizacije tri pomembne funkcije:

- informacijsko ali zbiranje in širjenje informacij ter vzpostavljanje strokovnega pristopa,
- implementacijsko, pri čemer NVO delujejo kot izvajalci mednarodnih ali nacionalnih programov in politik in
- vest sveta, pri čemer so NVO partnerji pri oblikovanju politik na mednarodni ravni.

Dokaj podobno so NVO kot vest sveta predstavljeni v Strategiji Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami, kjer imajo poleg družbene vloge (različne oblike pomoči in samopomoči, izvajanje določenih vrst javnih storitev) tudi funkcijo glasu državljanov, saj zastopajo interese šibkih in ranljivih skupin ter posameznikov, vzpostavljajo civilni dialog z drugimi deli civilne družbe in Vlado ter sodelujejo z Vlado v postopkih odločanja (Ministrstvo za okolje in prostor 2005, 7).

Dobkin (v Powell 1987, 3) neprofitne organizacije opredeljuje kot skupino posameznikov, ki se združujejo zaradi enega izmed treh vzrokov:

- izvajanje javnih nalog, ki jim jih je poverila država,
- opravljanje javnih dejavnosti, ki jih ne zadovoljita niti država niti trg in
- vplivanje na javne politike, profitni sektor ali druge neprofitne organizacije.

Fink Hafner in Lajh (2002, 119-120) pa menita, da nevladne organizacije s svojim javnim delovanjem 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 le ti problem uvrstijo na dnevni red in ga prično reševati. Prav zato postajajo nedržavni akterji pomemben igralec pri oblikovanju in izvajanju javnih politik v modernem okolju predvsem na naslednje načine (Fink Hafner in Lajh 2002):

1. z organiziranim nastopom v komunikaciji z državnimi akterji,
2. z informiranostjo,
3. s strokovnim analitičnim pristopom in
4. s pravočasno aktivnostjo v vseh pomembnih fazah javnopolitičnega odločanja.

#### **4.4 EVROPEIZACIJA SLOVENSКИH NEVLADNIH ORGANIZACIJ**

Skoraj desetletje pred vstopom Slovenije v EU je Andrej A. Lukšič (1998, 207) zapisal, da smo Slovenci po osamosvojitvi leta 1991 v naši državi vzpostavili institucionalni aranžma po vzoru parlamentarne demokracije ter uvedli pravila tržnega ravnanja, čaka pa nas še druga stopnja demokracije, to je oblikovanje javnopolitičnih omrežij v posameznih političnih arenah. V istem obdobju je Fink Hafnerjeva (2007, 32) raziskovala in ugotavljala naslednje politološko zanimive vidike »evropeizacije« interesnih skupin v Sloveniji kot državi kandidatki: legitimizacijski ali »evropski« učinek v korist interesnih skupin držav kandidatk v njihovem domačem političnem okolju kot tudi legitimizacijo evropskih interesnih skupin v očeh njihovega članstva; izvoz oziroma uvoz vrednot EU, političnih problemov in stilov iz EU v države kandidatke; širjenje stikov med nevladnimi akterji držav kandidatk in uradniki v ustanovah Evropske unije; oblikovanje institucij civilne družbe in intermediacijskega prostora v državah kandidatkah s pomočjo EU interesnih skupin ter povečanje števila tako vladnih kot nevladnih političnih akterjev, vključenih v pogajalske procese o pridruženju držav kandidatk k EU. Po avtoričinah ugotovitvah je tako evropeizacija slovenskih interesnih skupin (in s tem tudi NVO, ki spadajo v realm interesnih skupin) v večji meri potekala (oziroma še poteka) pod vplivom EU interesnih skupin, ki nudijo podporo domačim interesnim skupinam, saj nadalje trdi, da so tiste

interesne skupine, ki prejemajo tujo podporo, vplivnejše v slovenskih procesih oblikovanja javnih politik, ter pogosteje pridobijo partnerski status v komunikaciji s političnimi odločevalci, saj naj bi jih vladni/državni igralci prav zaradi evropskih povezav sprejemali kot relevantne javnopolitične igralce.

Vse to velja za obdobje predpristopnih pogajanj, ki je, kot že vemo, tudi obdobje vnovičnega razcveta NVO v Sloveniji, saj je bila v našem javnopolitičnem prostoru civilna družba vključene v pogajalske procese. Vpliv evropskega povezovanja Slovenije po vstopu v EU pa ostaja v večji meri neraziskan. Nekaj vpogleda prinaša preliminarna raziskava Fink Hafnerjeve iz leta 2007 (v Fink Hafner 2007a, 42-43), ki je pokazala, da je sprememba poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije zaradi novih institucionalnih okoliščin in načina dela pri oblikovanju skupnih evropskih politik prinesla pomembne spremembe pri vplivanju interesnih skupin na odločevalske procese o evropskih zadevah, saj je vpliv interesnih skupin sedaj otežen ne le zaradi različnih strukturnih priložnosti in razpoložljivih virov interesnoskupinskega delovanja, temveč tudi zaradi izjemnega časovnega pritiska in tajnosti dela.

## **5 ANALIZA POGLAVITNIH DOKUMENTOV**

Namen slednjega poglavja je ugotoviti, kakšen pogled na nevladni sektor imajo evropske institucije ter le-tega primerjati s pogledi slovenskih institucij. Ker v diplomski nalogi raziskujem, v kolikšni meri so se slovenske NVO vključile v evropsko javnopolitično arena (če sploh) in v kolikšni meri (če sploh) tako same NVO kot slovenski politični odločevalci upoštevajo priporočila EU o vključevanju NVO v oblikovanje javnih politik, si bomo v nadaljevanju ogledali nekaj najrelevantnejših dokumentov s tega področja.

## **5.1 KOMISIJA IN NEVLADNE ORGANIZACIJE: OBLIKOVANJE TESNEJŠEGA PARTNERSTVA**

Evropska komisija je leta 2000, torej 4 leta pred pridružitvijo Republike Slovenije EU, izdala za nevladne organizacije zelo pomemben dokument »The Commission and Non-governmental Organisations: Building a Stronger Relationship« (Ministrstvo za javno upravo 2000). V tem dokumentu je predstavljena narava dotedanjih odnosov med Komisijo in NVO, njegov namen pa je preučiti ukrepe, potrebne za izboljšanje in krepitev sodelovanja med obema deležnikoma.

Komisija kot glavne razloge za sodelovanje med Komisijo in nevladnimi organizacijami navaja naslednjih pet predpostavk (Ministrstvo za javno upravo 2000, 4-5):

1. Krepitev participativne demokracije (pri čemer Komisija opozarja, da je to pomembno predvsem v kontekstu širitve EU, saj članstvo v skladu s kopenhavskimi merili predvideva, da je država kandidatka vzpostavila stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, spoštovanje pravne države in človekovih pravic ter spoštovanje in zaščito manjšin, k čemer lahko veliko prispevajo prav NVO).
2. Zastopanje pogledov specifičnih skupin državljanov v evropskih institucijah.
3. Prispevek k oblikovanju politik (saj lahko s svojimi povezavami na lokalni, regionalni, nacionalni in evropski ravni NVO zagotovijo koristno strokovno znanje pri oblikovanju javnih politik).
4. Prispevek k vodenju projektov.
5. Prispevek k evropskem združevanju.

Kar zadeva dialog o javnih politikah, si Komisija v dokumentu sama sebi nalaga izpolnjevanje svoje medinstitucionalne obveznosti in znotraj teh meja ponuja možnost za posvetovanje z NVO kot zastopniki civilne družbe, saj meni, da dialog med EK in NVO koristno dopolnjuje institucionalno oblikovanje politik (Ministrstvo za javno upravo 2000: 7).

Pogajalska skupina za pripravo sporazuma, sestavljena iz predstavnikov nevladnih organizacij in Vlade je novembra 2004 pripravila osnutek Sporazuma o sodelovanju med nevladnimi organizacijami in Vlado Republike Slovenije za obdobje 2005-2008 (po tem obdobju se je pisanje dokumentov o sodelovanju med obema stranema ustavilo, zato so l.2009 nevladne organizacije sestavile Memorandum slovenskih nevladnih organizacij, katerega so poslale tudi predsedniku vlade Borutu Pahorju (Delovna skupina za pripravo memoranduma 2009)). Sporazum po besedah sestavljalcev temelji na vrednotah demokracije, aktivnega državljanstva, enakosti, različnosti, vključevanja, pluralizma, socialne ekonomije in socialne pravičnosti, njegov namen pa je doseči krepitev NVO, boljše sodelovanje in delitev dela med obema partnerjema kot tudi vključevanje nevladnih organizacij v izvajanje javnih služb (Ministrstvo za javno upravo 2004, 3).

V sporazumu sta obe strani določili naslednje skupne cilje (prav tam, 4-12):

1. Vzpostavitev civilnega dialoga (preko sprejetja načel trajnega civilnega dialoga med vlado in nevladnimi organizacijami; z vzpostavitvijo mehanizmov, teles in struktur, potrebnih za izvajanje trajnega civilnega dialoga; z medsebojnim razumevanjem vloge in odnosov med državnimi organi in nevladnimi organizacijami; ter z zagotovitvijo pogojev in ukrepov za promocijo partnerstva in trajnega dialoga pri ciljnih in splošnih javnostih).
2. Ureditev systemskega pravnega okolja in (so)financiranja iz javnih sredstev za delovanje nevladnih organizacij (preko opredelitve položaja in javno koristnega delovanja nevladnih organizacij; s harmonizacijo statusne in področne zakonodaje; s spremembo davčne zakonodaje in uvedbo novih davčnih mehanizmov; z ureditvijo prostovoljnega dela v nevladnih organizacijah; in z izvajanjem načela vključevanja javno koristnega delovanja nevladnih organizacij v vsebine predpisov ter v izvajanje javnih služb in izvrševanje funkcij uprave).
3. Vzpostavitev pogojev in mehanizmov za zaposlovanje v nevladnih organizacijah (preko povečanja zaposlenih v NVO do konca leta 2008 za 4000 in z vzpostavitvijo infrastrukture za zaposlovanje v nevladnih organizacijah).

### 5.3 STRATEGIJA VLADE RS ZA SODELOVANJE Z NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI

Vlada RS je svojo vizijo sodelovanja z nevladnimi organizacijami opisala v Strategiji iz leta 2005. V dokumentu je najprej opredelila status in funkcije NVO, ocenila tedanje stanje in ga primerjala s stanjem v mednarodni skupnosti, na koncu pa predstavila še izhodišča, cilje in ukrepe za sodelovanje Vlade RS z NVO.

Tako so med drugim v Strategiji omenjeni učinki vključevanja Slovenije v EU. Krepitev NVO je bila prepoznana kot pogoj za enakopravno vključevanje v procese odločanja o pogojih članstva v EU, zato so bili ukrepi sprva usmerjeni prav v krepitev nevladnega sektorja in v spodbujanje povezovanja med NVO, s čimer se je želelo doseči vključevanje čim širšega kroga zainteresiranih organizacij v procese odločanja in sobivanja znotraj EU (Ministrstvo za okolje in prostor 2005, 13). Ker je analiza stanja iz leta 2002 pokazala izreden potencial NVO kot tudi veliko pestrost problemov v zvezi z razvojem nevladnega sektorja ter sodelovanjem v procesih odločanja, si je Vlada pri vzpostavljanju sodelovanja med obema stranema zastavila naslednja izhodišča<sup>11</sup> (Ministrstvo za okolje in prostor 2005, 15):

- sedanji pravni in drugi pogoji NVO ne omogočajo razviti in uveljaviti vseh funkcij v družbi,
- danes prevladujoče oblike sodelovanja z NVO sicer omogočajo prepoznavanje in reševanje posamičnih problemov na ravni resorjev, ne pa tudi širših sistemskih ovir in ne omogočajo partnerskega odnosa pri določanju in izvajanju vladnih politik ter s tem sodelovanja javnosti pri sprejemanju aktov državne oblasti,
- trajno sodelovanje, ob polnem spoštovanju načel različnosti in komplementarnosti, je tisti mehanizem, ki lahko na dolgi rok zagotovi uveljavljanje najboljših rešitev za krepitev pogojev za delo in razvoj nevladnih organizacij,
- sprejemati je potrebno sistemsko naravnane ukrepe, ki bodo zagotavljali odprte, fleksibilne in učinkovite mehanizme sodelovanja.

---

<sup>11</sup> Na tem mestu omenjam samo tiste, ki so relevantne za temo diplomskega dela.

Kot temeljni cilj Strategije Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami si je Vlada zadala vzpostavitev sodelovanja z NVO v duhu dobrega partnerstva, za dosego česar bo sama vzpostavila trajno podlago za reševanje problemov, ki se porajajo pri delu in razvoju NVO, uveljavila trajne oblike vplivanja NVO na oblikovanje in izvajanje politik ter opredelila in uveljavila različne oblike sodelovanja NVO v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik na tistih ravneh javne uprave in lokalne samouprave, kjer se oblikujejo in izvajajo (Ministrstvo za okolje in prostor 2005).

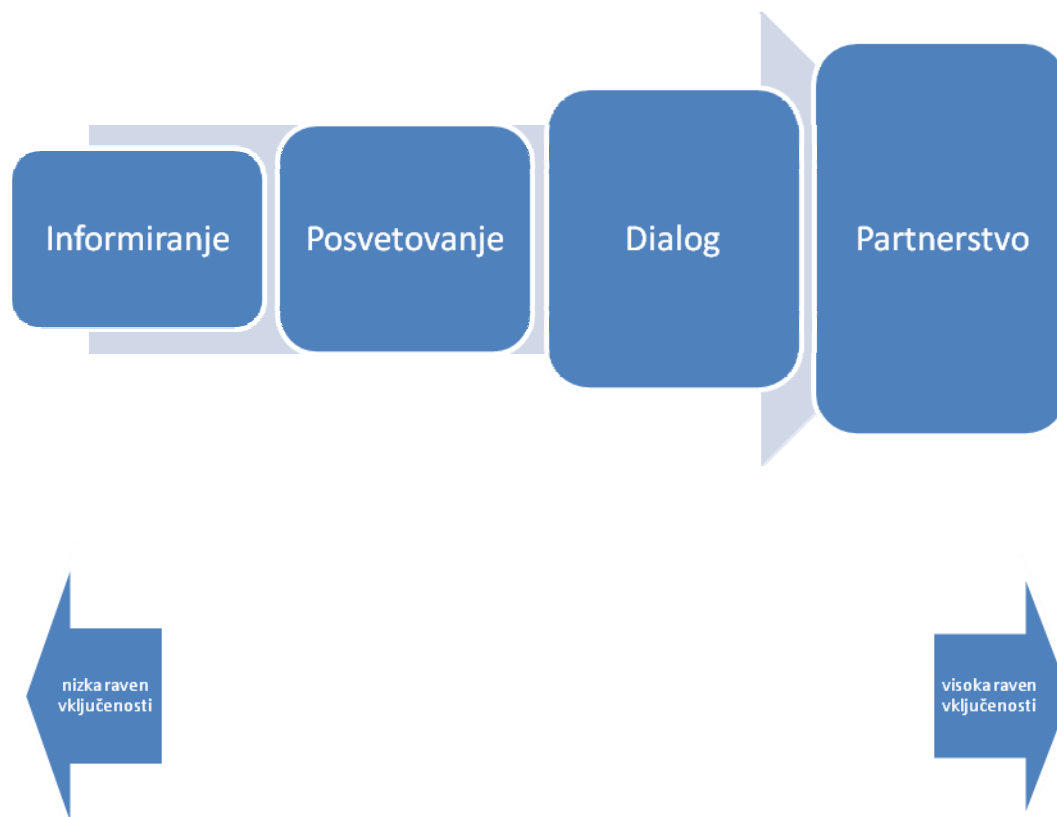
#### **5.4 KODEKS DOBRIH PRAKS PARTICIPACIJE CIVILNE DRUŽBE V PROCESIH ODLOČANJA**

Ker se v diplomski nalogi primarno ukvarjam s politično vlogo NVO, si bomo v nadaljevanju podrobneje ogledali še načine udeležbe NVO pri različnih korakih političnega procesa odločanja ter različne stopnje participacije v sklopu javnopolitičnega odločanja, kot so opisani v Kodeksu dobrih praks participacije civilne družbe v procesih odločanja, ki je bil leta 2009 sprejet s strani konference mednarodnih NVO, njegov namen pa je prispevati k oblikovanju podpornega okolja za nevladne organizacije na evropski ravni (CNVOS 2009). Dokument je bil izoblikovan skozi vseevropski posvetovalni proces in ga že uporabljajo tako aktivisti kot predstavniki organov oblasti.

Vključenost NVO na različnih stopnjah javnopolitičnega procesa naj bi se tako razlikovala v štirih naraščajočih stopnjah participacije: informiranje, posvetovanje, dialog ter partnerstvo (glej Sliko 5.1).



**Slika 5.1:** Intenzivnost participacije NVO na različnih stopnjah javnopolitičnega procesa.



Vir: CNVOS (2009, 11).

**Informiranje** predstavlja relativno nizko raven participacije, čeprav je osnova za vse nadaljnje korake vključevanja NVO v proces odločanja, običajno pa vključuje zgolj enostransko zagotavljanje informacij s strani državnih organov (CNVOS 2009, 12).

**Posvetovanje oziroma konzultacija** ponavadi obsega informiranje NVO o aktualnem razvoju politik s strani državnih organov, ki vabijo k dajanju pripomb, mnenj in odzivov, medtem ko lahko pobudo za **dialog** dasta obe strani (prav tam). Slednji je lahko splošne ali sodelovalne vrste, razlika med njima pa je v tem, da je sodelovalni dialog bolj usmerjen k opolnomočenju kot splošni, saj obsega pogosta in redna skupna srečanja, namenjena razvoju osrednjih strategij politik, ter pogosto vodi do dogovorjenih izidov. **Partnerstvo** kot najvišja stopnja participacije pomeni delitev odgovornosti na vsaki stopnji političnega procesa odločanja in lahko vključuje aktivnosti, kot so prenos določenih nalog na

nevladno organizacijo, oblikovanje participativnih forumov in vzpostavitev so-odločevalskih teles (prav tam).

Posamezne korake javnopolitičnega procesa smo si že ogledali v enem izmed teoretičnih poglavij pričujočega diplomskega dela, na tem mestu pa se bom nanje osredotočil predvsem kot na priložnosti za uveljavitev vloge NVO v procesih političnega odločanja. Pri vsakem izmed šestih korakov (oblikovanje dnevnega reda, oblikovanje alternativnih rešitev, uzakonitev javne politike, izvajanje, vrednotenje in politični odziv ali preoblikovanje javne politike) bom tako naštel različne prispevke NVO, kot so navedeni v Kodeksu.

### ***Oblikovanje dnevnega reda***

NVO lahko na tej fazi javnopolitičnega procesa prispevajo z izpostavljanjem vprašanj in potreb določenih skupin uporabnikov, predstavljanjem dognanj NVO državnim organom in vključevanjem ključnih skupin državljanov, strokovnostjo in svetovanjem, razvojem novih rešitev in pristopov ter z oblikovanjem politik in razvijanju alternativnih ali neobstoječih storitev za posebne skupine uporabnikov (CNVOS 2009, 13-14).

### ***Oblikovanje alternativnih rešitev***

Ključni element te stopnje bi moralo biti omogočanje priložnosti za posvetovanja ter razne oblike dialoga za zbiranje odzivov ključnih akterjev, NVO pa lahko v javnopolitični proces prispevajo predvsem z obveščanjem državljanov o procesu priprave osnutka, z zagotavljanjem analiz in raziskav o obravnavanih temah ali s predlaganjem novih prioritet, z zagotavljanjem rešitev z uvedbo novih pristopov ter nadzorovanjem in spremljanjem procesa priprave osnutka, da bi se s tem zagotovilo upoštevanje skrbi deležnikov ter vključujoč in transparenten proces (CNVOS 2009, 14-15).

### ***Uzakonitev javne politike***

Tretja točka javnopolitičnega procesa izpostavlja posvetovanje kot ključni element za doseganje informirane odločitve. Čeprav leži končna moč odločanja na strani državnih organov, lahko NVO prispevajo z vplivanjem na odločevalce pred glasovanjem, informiranjem državljanov o političnih odločitvah in njihovih

možnih učinkih, zagotavljanjem podrobne analize in spremljanjem odločevalskega procesa ter zagotavljanjem njegove demokratičnosti, transparentnosti in optimalne učinkovitosti (CNVOS 2009, 16-17).

### ***Izvajanje javne politike***

Na tej stopnji javnopolitičnega procesa je mnogo nevladnih organizacij najaktivnejših, na primer na področju zagotavljanja storitev in izvajanja projektov (CNVOS 2009, 17). Če večina aktivnost NVO pri predhodnih korakih vključuje prizadevanja k vplivanju izvajanja politik, pa je ta faza posebej pomembna za zagotavljanje izpolnjevanja zelenih izidov. Tako je nevladni sektor primarno osredotočen na ozaveščanje javnosti, razlago koristi oziroma negativnih vidikov ter učinkov politike, implementacijo političnih pobud ter na ocenjevanje in zagotavljanje pravilne implementacije politike, brez škodljivih stranskih učinkov (prav tam).

### ***Vrednotenje javne politike***

Na tej točki je vloga NVO spremljati in ocenjevati izide izvajanih politik, pri čemer NVO zbirajo dokaze ali raziskujejo učinke politike (vključujejo tako imenovane think- tanke ali skupine za razmislek), opozarjajo na rezultate in zelene učinke javne politike v družbi ter nosijo odgovornost za spremljanje učinkov programov glede kakovosti, trajnosti, učinkovitosti in primerov iz prakse (CNVOS 2009, 17-18).

### ***Politični odziv – preoblikovanje javne politike***

Spreminjajoče se potrebe v družbi zahtevajo preoblikovanje neke javne politike in začetek novega odločevalskega ciklusa z znanjem, pridobljenim preko ocenjevanja izvajanja te politike. NVO na tej zadnji stopnji javnopolitičnega procesa prispevajo z lobiranjem za prenavo politike preko izpostavljanja omejitev ali stranskih učinkov trenutne politike, z izvajanjem raziskav in analiz za identifikacijo pomanjkljivosti trenutne politične pobude, z razvijanjem novih pristopov k obravnavi relevantnih političnih tem ter z identifikacijo ovir in zbiranjem dokazov, ki ilustrirajo spreminjajoče se potrebe (CNVOS 2009, 18).

## 6 EMPIRIČNA ANALIZA

Poglavitni namen diplomskega dela je raziskati možnosti delovanja slovenskih NVO v slovenskem in evropskem javnopolitičnem prostoru, pri čemer zasledujem naslednje cilje:

- raziskati spreminjanje moči izbranih nevladnih organizacij po vstopu Slovenije v EU in zaradi vstopa v EU,
- raziskati spremembe v odnosih med slovenskimi nevladnimi organizacijami in ostalimi igralci v javnopolitičnem procesu po in zaradi vstopa Slovenije v EU ter,
- raziskati strategije delovanja izbranih nevladnih organizacij na slovenski in evropski ravni ter njihove morebitne spremembe kot posledice evropeizacije.

Odločil sem se, da bom odgovore na vprašanja, ki so se mi pri oblikovanju ciljev in hipoteze zastavila, poskušal pridobiti s pomočjo strukturiranega intervjuja s predstavniki različnih slovenskih nevladnih organizacij. Za obliko strukturiranega intervjuja kot metode pridobivanja podatkov sem se odločil zato, ker me zanimajo predvsem stališča, izkušnje in prepričanja vpletenih igralcev, in ne toliko presek ali povprečje oziroma stanje nevladnega sektorja v Sloveniji. V empiričnem delu diplomskega dela bom tako najprej predstavil izbrane NVO, na katere sem naslovil prošnjo za sodelovanje (ter razloge za izbiro le-teh), potem pa bom v dveh podpoglavjih opisal izsledke, do katerih sem prišel s pomočjo intervjuvancev. Zavedam se, da so odgovori na vprašanja zaradi same narave izbrane metode nujno subjektivni, vendar sem, kot že rečeno, poizkusil dobiti vpogled v stanje nevladnih organizacij preko stališč in mnenj vpletenih.

## 6.1 SODELUJOČE NEVLADNE ORGANIZACIJE

Po zadnjih podatkih registra Agencije RS za javnopravne evidence in storitve (Kolarič in Rakar 2010, 7) je v Sloveniji že nekaj več kot 21.000 nevladnih organizacij, vendar dve tretjini teh še vedno obstajajo v obliki društev ali zvez društev, ki pa so ustanovljena za razvijanje in uresničevanje potreb svojih članov in ne za javno dobro. Ker želim z diplomskim delom ugotoviti morebitne spremembe v obnašanju nevladnih organizacij kot igralcev pri oblikovanju in izvajanju javnih politik po vstopu Slovenije v EU, sem se pri raziskovanju osredotočil na nevladne organizacije in njihove mreže, ki delujejo v javno dobro. Zanimala me je tudi morebitna (ne)dejavnost slovenskih nevladnih organizacij v bruseljski politični areni, zato sem se obračal na tiste nevladne organizacije, ki so članice ene ali več evropskih mrež.

Prošnjo za sodelovanje in odgovarjanje na vprašanja strukturiranega intervjuja sem poslal skupno 17 NVO oziroma mrežam slovenskih NVO z različnih področij. 5 NVO/mrež je bilo pripravljeno sodelovati, pri čemer me je predstavnik SLOGE, platforme neprofitnih in nevladnih organizacij, opozoril, da sami delujejo na zelo specifičnem področju mednarodnega razvojnega sodelovanja, in me usmeril na CNVOS, Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij. Žal se CNVOS, kljub mojim večkratnim pozivom, ni odzval.

Intervju sem tako opravil s predstavniki:

- Umanotere, Slovenske fundacije za trajnostni razvoj, ustanove,
- Focusa, društva za sonaravni razvoj,
- Mladinskega sveta Slovenije in
- Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij.

## 6.2 MOČ IN DOSTOP NEVLADNIH ORGANIZACIJ

V proces oblikovanja javnih politik se v demokratičnih državah vključujejo tako državni kot nedržavni igralci - slednji sicer nimajo formalno-pravne obveznosti sodelovanja v procesu, vendar poskušajo s svojo vpletenostjo vplivati na dnevni red in oblikovanje rešitev. Pri tem je moč vplivanja na javnopolitični rezultat praviloma porazdeljena med različne igralce in določa, kakšno vlogo bodo le-ti odigrali v procesu.

Evropska komisija se izrazito zavzema za sodelovanje z nevladnimi organizacijami (Guéguen (2007, 53) je odnos med Komisijo in NVO označil celo kot pozitivno diskriminacijo) in njihovo vključitev v oblikovanje javnih politik, med drugim tudi s širitvijo kontaktov za NVO, udeležbo na dogodkih, ki jih organizirajo NVO, lahkim dostopom do finančnih sredstev skupnosti in pilotskih projektov ter dodelitvijo proračunskih sredstev (Guéguen 2007, 54). Tudi v dokumentu »Komisija in nevladne organizacije: oblikovanje tesnejšega partnerstva« (Ministrstvo za javno upravo 2000, 7) si Komisija sama sebi nalaga izpolnjevanje svoje medinstitucionalne obveznosti in znotraj teh meja ponuja možnost za posvetovanje z NVO kot zastopniki civilne družbe, saj meni, da dialog med EK in NVO koristno dopolnjuje institucionalno oblikovanje politik.

Z vstopom v EU so se tako slovenskim NVO odprle nove možnosti sodelovanja v javnopolitičnem procesu na evropski ravni in z evropskimi institucijami (samostojno ali preko evropskih mrež), prav tako pa je, vsaj na ugotovitve raziskave Fink Hafnerjeve (2007, 32), ki je že pred vstopom Slovenije v EU ugotavljala pozitivne učinke evropeizacije v zvezi z močjo in dostopom slovenskih NVO do političnih odločevalcev v domači areni, potrebno pričakovati, da se je moč in dostop slovenskih NVO po letu 2004 povečala. Prav zato sem zastavil hipotezo: *Po vstopu Slovenije v EU imajo zaradi institucionalnih sprememb in spremenjenega načina dela pri oblikovanju javnih politik kot posledic evropeizacije slovenske nevladne organizacije kot javnopolitični igralci večjo moč in boljši dostop do političnih odločevalcev.*

Da bi preveril trenutna stališča in mnenja nevladnih organizacij, sem postavil naslednja vprašanja:

1. *Kot slovenska nevladna organizacija ste aktivni tako v slovenskem kot v evropskem političnem prostoru. Kakšno primerjavo bi lahko potegnili med obema?*
2. *Kakšni so po vašem mnenju odnosi med različnimi političnimi igralci v slovenskem in evropskem javnopolitičnem prostoru – kje so odnosi bolj enakovredni, kje se lažje dostopa do političnih odločevalcev, kje lahko NVO v večji meri vplivajo na oblikovanje javnih politik? Zakaj?*
4. *Kako ocenjujete raven sodelovanja Vaše organizacije v slovenskem in evropskem političnem prostoru? Kje je raven vključenosti v javnopolitični proces večja? Kako bi opisali sodelovanje med političnimi odločevalci in Vašo organizacijo?*
5. *Na katerih ključnih točkah procesa oblikovanja javne politike ste z državnimi organi doslej sodelovali v Sloveniji?*
6. *Na katerih ključnih točkah procesa oblikovanja javne politike ste z državnimi organi doslej sodelovali v EU?*

Z naštetimi vprašanji sem intervjuvance prosil za primerjavo slovenskega in evropskega javnopolitičnega prostora. Prav tako me je zanimala njihova ocena slovenske politične kulture – ali se je v letih po pridružitvi EU evropeizirala?

Predstavnica Umanotere, Gaja Breclj, meni, da je politična kultura na ravni EU na višjem nivoju, medtem ko je usklajevanje stališč in predlogov v slovenskem javnopolitičnem prostoru le formalno in v zadnjem trenutku. Tako v Sloveniji nevladni sektor sploh ni prepoznan kot četrta veja oblasti demokratične družbe, politični odločevalci pa v njem ne vidijo igralca z močjo. Umanotera je sicer poskušala sodelovati z državnimi organi na vseh ključnih točkah oblikovanja javne politike, vendar z malo ali nič uspeha (odgovor na 5. vprašanje *Na katerih ključnih točkah procesa oblikovanja javne politike ste z državnimi organi doslej sodelovali v Sloveniji?*). Kot primer vplivanja na oblikovanje dnevnega reda tako ga. Breclj navaja uvrstitev poročila »Ogledalo vladi« na sejo Državnega zbora decembra 2010. Tudi »Plan B« je Vlada RS priznala kot možno alternativno rešitev javnopolitičnega problema, do ostalih točk javnopolitičnega procesa pa Umanotera večinoma nima dostopa ali moči vplivanja na rezultat.

Presenetilo me je dejstvo, da Umanotera kot dokaj vidna slovenska nevladna organizacija sicer sodeluje v organizaciji EEB, vendar pa svoja mnenja in stališča skupaj z drugimi nevladnimi organizacijami evropski mreži posreduje preko Focusa in sama kot taka ne lobira v EU (odgovor na 4. vprašanje *Kako ocenjujete raven sodelovanja Vaše organizacije v slovenskem in evropskem političnem prostoru? Kje je raven vključenosti v javnopolitični proces večja?*).

Podobno razmišlja Barbara Kvac, predstavnica Focusa, Društva za sonaravni razvoj. Njeno mnenje, kot ga je podala pri 2. vprašanju *Kakšni so po Vašem mnenju odnosi med različnimi političnimi igralci v slovenskem in evropskem javnopolitičnem prostoru – kje so odnosi bolj enakovredni, kje se lažje dostopa do političnih odločevalcev, kje lahko NVO v večji meri vplivajo na oblikovanje javnih politik?*, je namreč, da sta na evropski ravni Evropski parlament in Svet EU enakopravna pri sprejemanju odločitev (vsaj pri okoljskih zadevah), medtem ko slovenski parlament (v večini primerov) zgolj potrjuje predloge vlade, možnost vplivanja na odločitve, ko so predlogi v DZ, pa je bolj ali manj navidezna. Vplivanje na politike je tako lažje na evropski ravni, saj evropske institucije sodelovanje javnosti in stališča različnih deležniških skupin jemljejo bolj resno, društvo Focus pa se v odločevalske procese vključuje tako na nacionalni kot na evropski ravni, pri čemer so pobude za sodelovanje praviloma podane s strani same nevladne organizacije (po besedah ge. Kvacove FOCUS sledi procesom in ob primernih trenutkih poda svoja mnenja, stališča, pobude itn.) oziroma se vključuje v procese v okviru javnih posvetovanj, javnih obravnav itn. Za razliko od Umanotere pa naj bi FOCUS po besedah intervjuvanke v slovenskem političnem prostoru že sodeloval na vseh ključnih točkah oblikovanja javne politike (odgovor na 5. vprašanje *Na katerih ključnih točkah procesa oblikovanja javne politike ste z državnimi organi doslej sodelovali v Sloveniji?*).

Z naslednjima dvema sogovornicama sem opravil dvakratni intervju, saj so se mi po analizi vprašanj iz prvega sklopa pojavila še nekatera podvprašanja, s katerimi sem želel pridobiti globlji vpogled v stališča intervjuvancev glede moči in



odnosov slovenskih NVO tako v slovenskem kot v evropskem javnopolitičnem prostoru<sup>12</sup>:

1. *Ali menite, da se je moč NVO (natančneje Vaše organizacije) kot javnopolitičnih igralcev po vstopu Slovenije v EU povečala?*
2. *Ali je za Vašo organizacijo dostop do političnih odločevalcev po vstopu Slovenije v EU lažji? Če da, zakaj?*
3. *Kje je dostop do političnih odločevalcev lažji – neposredno v slovenskem javnopolitičnem prostoru ali posredno prek evropskih mrež v slovenskem javnopolitičnem prostoru?*

Nina Bakovnik z Mladinskega sveta Slovenije tako ocenjuje, da je v evropskem prostoru sodelovanje NVO v procesih razvoja politik bolj ponotranjena metoda kot v slovenskem prostoru, vendar sta po njenem mnenju del vzroka za to zagotovo tudi narava in teža odločitev, ki se sprejemajo na obeh nivojih. Odnose med različnimi političnimi igralci sicer sama težje ocenjuje, saj MSS kljub članstvu v evropski mreži European Youth Forum konkretnije pozna le slovenski politični prostor, vendar misli, da so le-ti bolj enakovredni v evropskem prostoru. V slovenskem prostoru namreč odnosi definitivno niso enakovredni, sicer pa je dostop do političnih odločevalcev precej lahek, ker je celoten prostor tudi zelo majhen in je na ta način mogoče hitreje priti do potrebnih vezi (odgovor na 2. vprašanje *Kakšni so po Vašem mnenju odnosi med različnimi političnimi igralci v slovenskem in evropskem javnopolitičnem prostoru – kje so odnosi bolj enakovredni, kje se lažje dostopa do političnih odločevalcev, kje lahko NVO v večji meri vplivajo na oblikovanje javnih politik?*).

Prav tako Bakovnikova meni, da je sodelovanje pri oblikovanju javnih politik načeloma enako dostopno vsem NVO oziroma so možnosti sodelovanja bolj ali manj omejene le s prepoznavnostjo, priljubljenostjo in kakovostjo dela posamezne organizacije ter tudi z njenim položajem znotraj nevladnega sektorja. Ne glede na to pa je dejanski vpliv nevladnega sektorja na oblikovanje javnih politik po njeni subjektivni oceni zaenkrat še precej šibak oziroma zahteva nesorazmerno veliko truda za manjši končni učinek, kar velja predvsem za tisti del nevladnega sektorja, ki daje prednost odnosom sodelovanja pred konfliktnimi odnosi z oblastmi,

---

<sup>12</sup> Moja prva sogovornica iz Umanotere me je glede odgovorov na podvprašanja napotila na Focus ali ITR, sogovornica s Focusa pa za podvprašanja žal ni bila več dosegljiva, zato sem jih zastavil le MSSju in PICu.

medtem ko imajo nekatere nevladne organizacije ob nasprotnem lahko bolj konkreten vpliv, ki pa na prvem mestu izhaja iz njihove sposobnosti mobilizacije množic.

Na konkretno podvprašanje o povečanju moči slovenskih NVO po vstopu Slovenije v EU *Ali menite, da se je moč NVO (natančneje Vaše organizacije) kot javnopolitičnih igralcev po vstopu Slovenije v EU povečala?* je Bakovnikova odgovorila negativno, hkrati pa meni, da je za MSS zagotovo lažji neposreden dostop do političnih odločevalcev v slovenskem javnopolitičnem prostoru (odgovor na 3. podvprašanje *Kje je dostop do političnih odločevalcev lažji – neposredno v slovenskem javnopolitičnem prostoru ali posredno prek evropskih mrež v slovenskem javnopolitičnem prostoru?*).

Katarina Bervar Sternad, predstavnica Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij – PIC, pa je mnenja, da so različni procesi pred samim vstopom Slovenije v EU (vstopna pogajanja in izpolnjevanje *acquis communautaire*) in tudi po vstopu vplivali na lažje vključevanje NVO v procese odločanja. Kar se tiče PIC-a je tako dostop do političnih odločevalcev ne lažji ampak bolj jasen, predvsem zaradi povečanja strokovnega znanja NVO o tehnikah lobiranja (odgovor na 1. in 2. podvprašanje). Ker je dostop do evropskih političnih odločevalcev po mnenju intervjuvanke povezan z zelo dobrim poznavanjem ustroja oblikovanja politik EU in večjim angažiranjem s strani NVO, je dostop prav gotovo lažji v Sloveniji, saj po oceni PIC-a slovenske nevladne organizacije nimajo ne dovolj sredstev, znanja ali časa za neposredno vključevanje v evropski javnopolitični prostor (odgovor na 3. podvprašanje *Kje je dostop do političnih odločevalcev lažji – neposredno v slovenskem javnopolitičnem prostoru ali posredno prek evropskih mrež v slovenskem javnopolitičnem prostoru?*).

Glede na zbrana stališča in mnenja intervjuvancev moram tako zastavljeno hipotezo ovreči. Moč slovenskih nevladnih organizacij se namreč po vstopu Slovenije v EU ni povečala, prav tako dostop do političnih odločevalcev ni postal lažji. Slovenske nevladne organizacije se še vedno borijo z mlino na veter in se največkrat počutijo preslišane ali spregledane s strani državnih igralcev. Morda je malce presenetljivo dejstvo, da slovenske nevladne organizacije ne izkoristijo novega dostopa do bruseljske arene, vendar je na to odgovorila Bervar Sternadova

s PIC-a, ki pravi, da jim za to primanjkuje sredstev, znanja in časa, saj je slovenski nevladni sektor v veliki meri podhranjen. Zanimivo bi bilo preveriti tudi mnenja državnih igralcev glede dostopa NVO po članstvu Slovenije v EU (ali še vedno trdijo izsledki Fink Hafnerjeve (2007, 32), ki je že pred pridružitvijo ugotavljala zanimive pozitivne politične vidike evropeizacije; namreč povečanja vrednosti in moči tistih slovenskih NVO, ki so imeli podporo sorodnih EU skupin?), vendar tega zaradi usmerjenosti moje raziskave izključno na stališča nevladnih organizacij nisem opravil.

### 6.3 STRATEGIJE NEVLADNIH ORGANIZACIJ

V teoretičnem delu naloge sem predstavil različne strategije in tehnike lobiranja, ki se jih nevladne organizacije lahko poslužijo, ko želijo dostopati do političnih odločevalcev oziroma se vključiti v javnopolitični proces. Nadalje sem domneval, da imajo slovenske NVO po vstopu Slovenije v EU večjo moč vplivanja in dostopa do javnopolitičnega procesa, zato sem sklepal, da so se v skladu s tem in kot odziv na proces adaptacije spremenile tudi strategije lobiranja (predvideval sem premik s strategije medijske kampanje k strategiji neposrednega dostopa do političnih odločevalcev).

V okviru zastavljene hipoteze *Po vstopu Slovenije v EU imajo zaradi institucionalnih sprememb in spremenjenega načina dela pri oblikovanju javnih politik kot posledic evropeizacije slovenske nevladne organizacije kot javnopolitični igralec večjo moč in boljši dostop do političnih odločevalcev*, sem tako vsem 4 sogovornikom zastavil naslednja vprašanja:

- 2 *Katerih tehnik vplivanja na politične odločevalce se Vaša organizacija poslužuje v slovenskem in katerih v evropskem javnopolitičnem prostoru?*
- 3 *Kje (v slovenskem ali evropskem javnopolitičnem prostoru) je po Vašem mnenju bolj učinkovita strategija medijske kampanje (mobilizacija javnosti, oblikovanje javnega mnenja) in kje strategija neposrednega dostopa do političnih odločevalcev?*

Na vprašanje, katerih tehnik vplivanja na politične odločevalce se dotična nevladna organizacija poslužuje v slovenskem javnopolitičnem prostoru, je tako Gaja Breclj z Umanotere odgovorila, da se Slovenska fundacija za trajnostni razvoj pogosto poslužuje osebnih stikov s političnimi odločevalci, ki pa niso nikoli izven uradnih prostorov, ampak vedno na ministrstvih ali vladnih službah ter v večji meri strategije medijske kampanje, kot je bila naprimer akcija »Ukrepaj zdaj!«, največkrat z željo oblikovanja glasu civilne iniciative. Na vprašanje, ali so se strategije Umanotere v kakšni meri spremenile po vstopu Slovenije v EU, ga. Brecljeva ni odgovarjala.

Focus, Društvo za sonaravni razvoj, se po besedah Barbare Kvac pri vplivanju na politične odločevalce poslužuje vseh možnih tehnik vplivanja, od telefonskih pogovorov, osebnih stikov, udeležbe na sejah delovnih teles in drugih organov, sodelovanja na javnih tribunah/konferencah/posvetih, do odprtih pisem političnim odločevalcem ter pošiljanjem pisem in peticij. Pri tem je izbira tehnike vedno odvisna od ciljev kampanje, pri čemer drži, da se možnosti za upoštevanje podanih predlogov s strani nevladnih organizacij večajo sorazmerno z večanjem pritiska, kar nam da vedeti, da je strategija medijske kampanje še vedno poglobljena in logična izbira slovenskih NVO.

Sogovornicama z MSS-ja in s PIC-a sem, kot je bilo že prej omenjeno, v drugem intervjuju zastavil še naslednji podvprašnji:

4. *Ali so se Vaše strategije dostopa do politični odločevalcev po vstopu Slovenije v EU v kakšni meri spremenile?*
5. *Če dostopate do političnih odločevalcev tudi preko evropskih mrež v EU javnopolitični areni, ali pri tem uporabljate iste strategije dostopa kot v slovenskem javnopolitičnem prostoru?*

Nina Bakovnik meni, da je v okviru MSS, katerega predstavnica je, nemogoče oceniti, ali so se strategije dostopa po vstopu Slovenije v EU spremenile, ker se MSS pred vstopom z dostopanjem do političnih odločevalcev še ni ukvarjal v tolikšnem obsegu kot dandanes. Katarina Bervar Sternad s PIC-a pa pravi, da je njihova strategija pri vključevanjih jasno načrtana in so kot organizacija, ki se trudi doseči sistemske spremembe za kakovostno vključevanje NVO v procese

odločanja, nekatere spremembe v tej smeri že dosegli, vendar ostaja težava v dejanski praksi in neupoštevanju doseženih sprememb s strani Vlade RS.

Odgovora na 5. podvprašanje *Če dostopate do političnih odločevalcev tudi preko evropskih mrež v EU javnopolitični areni, ali pri tem uporabljate iste strategije dostopa kot v slovenskem javnopolitičnem prostoru?* sta me presenetila, saj sem, podobno kot Maurer et al. (v Fink Hafner in Lajh 2005, 19), namreč mnenja, da v procesu evropeizacije vladni, parlamentarni in nevladni javnopolitični igralci preusmerjajo svojo pozornost na bruseljsko areno odločanja, pri čemer v ta namen vključijo svoje vire in investirajo svoj čas. Vendar pa MSS samostojno ne prakticira dostopa do političnih odločevalcev na evropski ravni, prav tako se PIC v evropski javnopolitični prostor neposredno ne vključuje. Kljub temu je predstavnica PIC-a mnenja, da je v Sloveniji bolj učinkovita strategija medijske kampanje, medtem ko je v evropskem prostoru učinkovitejša strategija neposrednega dostopa do političnih odločevalcev.

Glede na izražena mnenja in stališča intervjuvanih predstavnikov slovenskih nevladnih organizacij ugotavljam, da moje raziskovanje ni pokazalo nobenih indicev, da so se strategije vplivanja na politične odločevalce v Sloveniji po vstopu v EU spremenile. Nevladne organizacije se še vedno v največji meri poslužujejo strategije medijske kampanje, pri čemer lobirajo s pošiljanjem pisem in peticij, z odprtimi pismi politični eliti in ostalimi tehnikami izvajanja pritiska. Kar se tiče uporabe strategij v evropskem javnopolitičnem prostoru, se jih slovenske nevladne organizacije sploh ne poslužujejo, saj v bruseljsko areno vstopajo le posredno preko članstva v različnih evropskih mrežah.

## 7 ZAKLJUČEK

Z diplomskim delom sem želel raziskati strategije in vlogo slovenskih nevladnih organizacij po vstopu Slovenije v EU ter preveriti, v kolikšni meri so le-te zevropeizirane oziroma so se prilagodile evropskemu javnopolitičnemu stilu. V ta namen sem zastavil hipotezo *Po vstopu Slovenije v EU imajo zaradi institucionalnih sprememb in spremenjenega načina dela pri oblikovanju javnih politik kot posledic evropeizacije slovenske nevladne organizacije kot javnopolitični igralec večjo moč in boljši dostop do političnih odločevalcev*, preverjal pa sem jo s pomočjo odgovorov na vprašanja strukturiranega intervjuja, opravljenega s predstavniki 4 nevladnih organizacij, ki so se odzvale na prošnjo za sodelovanje.

Da bi bolje predstavil težišče preučevanja, sem v teoretičnem delu naloge uvodoma razjasnil nekatere pojme, ključne za raziskovanje moči in dostopa slovenskih nevladnih organizacij kot javnopolitičnih igralcev v procesu oblikovanja politik. Dotaknil sem se javne politike kot jo opredeljujejo Dye (v Krašovec 2002), Dunn (v Fink Hafner 2007), Fink Hafner (2007) in drugi ter se posebej osredotočil na faze javnopolitičnega procesa, glede na procesualni model (Fink Hafner 2007). Za oblikovanje in izvajanje javnih politik so nujno potrebni dejavniki, ki se v sam javnopolitični proces vključujejo, ga (so)oblikujejo, izvajajo in nadzorujejo, zato sem v nadaljevanju teoretičnega dela predstavil tudi različne opredelitve javnopolitičnega omrežja in se poglobil v javnopolitične igralce ter njihove odnose v njem. Krašovec (2002) veliko piše o dejavnikih moči v javnopolitični podareni, med katerimi sem kot relevantne pri raziskovanju in preverjanju zastavljene hipoteze izbral *strokovno znanje, formalno določene funkcije in pristojnosti, finančna sredstva in stike z nadnacionalno javnopolitično podareno*.

Pojem nevladna organizacija ali NVO se je začel uporabljati po letu 1945, ko je OZN opredelil določene pravice in obveznosti, ki jih imajo določeni subjekti na podlagi svojega statusa, vendar pa ostaja termin v večini držav zakonsko neopredeljen<sup>13</sup>. V slovenskem prostoru je zadnja leta aktiven PIC, ki je v okviru

---

<sup>13</sup> Tako je tudi v Sloveniji.

priprave osnutka Zakona o položaju in javno koristnem delovanju nevladnih organizacij podal predlog, da se kot nevladna organizacija smatra vsaka organizacija, ki je ustanovljena kot društvo, zavod, ustanova ali v drugi pravno organizacijski obliki na podlagi zakona in ima nekatere skupne značilnosti, ki ji dajejo svojstvo nevladne organizacije (PIC).

Po podatkih zadnje raziskave indeksa civilne družbe (Kolarič in Rakar 2010: 7-8) je dandanes v Sloveniji registriranih preko 23.000 nevladnih organizacij, v katere je vključenih preko 900.000 državljanov, mene pa je zanimalo, v kolikšni meri so se najvidnejše nevladne organizacije, ki delujejo v javno dobro, zevropeizirale po vstopu Slovenije v EU. Če namreč sprejmemo logiko racionalnega institucionalizma, po kateri sta Börzel in Risse (2002, 2) predstavila svojo opredelitev evropeizacije, ki namiguje, da evropeizacija vodi k nacionalnim spremembam preko drugačne razdelitve moči med igralci kot posledice redistribucije virov na nacionalni ravni, bi lahko predvidevali, da se je moč slovenskih nevladnih organizacij po vstopu Slovenije v EU povečala. Tudi analiza pravnih virov, t.j. »Komisija in nevladne organizacije: oblikovanje tesnejšega partnerstva« (Ministrstvo za javno upravo 2000) in »Kodeks dobrih praks participacije civilne družbe v procesih odločanja« (CNVOS 2009), je pokazala, da institucije EU (posebej Evropska komisija) visoko cenijo vlogo nevladnih organizacij v procesu oblikovanja javnih politik ter si želijo še tesnejšega partnerstva z NVO (Ministrstvo za javno upravo 2000), temu pa se z dosedanjima poglavitnima dokumentoma na to temo »Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami« (Ministrstvo za javno upravo 2005) in »Sporazum o sodelovanju med nevladnimi organizacijami in Vlado Republike Slovenije za obdobje 2005-2008« (Ministrstvo za okolje in prostor 2004) pridružujejo tudi slovenske politične institucije. Kot temeljni cilj Strategije Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami (Ministrstvo za javno upravo 2005) si je namreč Vlada zadala vzpostavitev sodelovanja z NVO v duhu dobrega partnerstva, za dosego česar bo sama vzpostavila trajno podlago za reševanje problemov, ki se porajajo pri delu in razvoju NVO, uveljavila trajne oblike vplivanja NVO na oblikovanje in izvajanje politik ter opredelila in uveljavila različne oblike sodelovanja NVO v procesih oblikovanja in izvajanja javnih

politik na tistih ravneh javne uprave in lokalne samouprave, kjer se oblikujejo in izvajajo.

Ne glede na predvidevanja in pravne dokumente pa sem moral hipotezo *Po vstopu Slovenije v EU imajo zaradi institucionalnih sprememb in spremenjenega načina dela pri oblikovanju javnih politik kot posledic evropeizacije slovenske nevladne organizacije kot javnopolitični igravec večjo moč in boljši dostop do političnih odločevalcev*, glede na stališča intervjuvancev, zavrniti, saj se moč slovenskih nevladnih organizacij po vstopu Slovenije v EU ni povečala, prav tako dostop do političnih odločevalcev ni postal lažji. Slovenske nevladne organizacije se še vedno borijo z mlino na veter in se največkrat počutijo preslišane ali spregledane s strani državnih igralcev. Morda je malce presenetljivo dejstvo, da nevladni sektor ne izkoristi novega dostopa do bruseljske arene, vendar je na to odgovorila Bervar Sternadova s PIC-a, ki pravi, da jim za to primanjkuje sredstev, znanja in časa, saj je sektor v veliki meri podhranjen. Zanimivo bi bilo preveriti mnenja državnih igralcev glede dostopa NVO po članstvu Slovenije v EU, saj je očitno, da evropeizacija ne more potekati brez prilagajanja ostalih deležnikov v javnopolitičnem procesu, vendar tega zaradi usmerjenosti moje raziskave izključno na stališča NVO nisem opravil.

Kar se tiče raziskovanja različnih strategij dostopa do političnih odločevalcev, sem se oprl predvsem na teorijo Beyersa (2003), ki pravi, da se dostop odvija v svetu parlamentarnih komitejev, svetovalnih teles in agencij ter je samo delno viden širšemu občinstvu – tu poteka izmenjava pomembnih javnopolitičnih informacij preko formalnih ali neformalnih mrež z javnimi uslužbenci, prav tako pa tudi politično prekupčevanje in dogovori (Beyers 2003, 4-5). Strategije glasu pa se nasprotno odvijajo v različnih javnih sferah, v katerih je komunikacija med interesnimi skupinami in oblikovalci politik vidna širšemu občinstvu – tu se izvajajo politične kampanje, mobilizacija javnosti in oblikovanje javnega mnenja, pri čemer so v nasprotju z dostopom zaželeni relativno majhni delci informacij (Beyers 2003, 4-5). Zanimalo me je, katere izmed obeh skupin strategij se slovenske nevladne organizacije poslužujejo dandanes, 7 let po vstopu Slovenije v EU, ter hkrati, v kolikšni meri so se le-te (če sploh) spremenile po letu 2004. Moje predvidevanje se je gibalo v smeri premika k večji uporabi strategij dostopa,



vendar je bilo napačno, saj sem, glede na pridobljene odgovore na vprašanja intervjuja, ugotovil, da se slovenske nevladne organizacij še vedno v največji meri poslužujejo strategije medijske kampanje, pri čemer lobirajo s pošiljanjem pisem in peticij, z odprtimi pismi politični eliti in ostalimi tehnikami izvajanja pritiska. Kar pa se tiče uporabe strategij v evropskem javnopolitičnem prostoru, se jih slovenske NVO sploh ne poslužujejo, saj v bruseljsko areno vstopajo le posredno preko članstva v različnih evropskih mrežah. Ta ugotovitev je presenetljiva, saj sem, podobno kot Maurer et al. (v Fink Hafner in Lajh 2005: 19), mnenja, da v procesu evropeizacije vladni, parlamentarni in nevladni javnopolitični igralci preusmerjajo svojo pozornost na bruseljsko areno odločanja, pri čemer v ta namen vključijo svoje vire in investirajo svoj čas.

Do evropeizacije slovenskega nevladnega sektorja kot jo (evropeizacijo namreč) opisuje Radaelli (v Fink Hafner in Lajh 2005, 23), ki meni, da lahko spremenjeni odnosi med javnopolitičnimi igralci povzročijo, da javnopolitični slog postane na primer bodisi manj konflikten, regulativen, korporativističen ali pluralističen, bo tako, po mojem mnenju, preteklo še nekaj časa, predvsem pa se bo moral spremeniti pogled državnih igralcev na ta, po mnenju demokratične EU, četrti steber oblasti.

## 8 LITERATURA

1. Beyers, Jan. 2003. *Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations*. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/2821/> (18. april 2011).
2. Bibič, Adolf. 1995. Interesne skupine in politični sistem. V *Interesna združenja in lobiranje, zbornik referatov*, ur. Igor Lukšič, 1-18. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
3. Börzel, Tanja A. 1997. *What's so Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance*. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf> (23. maj 2011).
4. Börzel, Tanja A. in Thomas Risse. 2000. *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (27. julij 2011).
5. Börzel, Tanja A. 2003. *How European Union Interacts with its Member States*. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/1049/> (10. avgust 2011).
6. Caduff, Ladina. 2007. *Voice, Access, and Interest Alignment with Corporate Actors: Explaining Influence Strategy and Power of NGOs*. Dostopno prek: <http://www.lse.ac.uk/collections/alcoa/pdfs/WP2.pdf> (1. maj 2011).
7. CNVOS. 2005. *Nevladne mreže: Vodič po mrežah NVO v Evropski uniji*. Dostopno prek: [http://www.cnvos.si/article/id/144/cid/104#Vodic\\_po\\_mrezah\\_NVO\\_v\\_Evropski\\_uniji](http://www.cnvos.si/article/id/144/cid/104#Vodic_po_mrezah_NVO_v_Evropski_uniji) (1. maj 2011).
8. --- 2006. *Mreže NVO v Sloveniji*. Dostopno prek: [http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/mreze\\_NVO\\_v\\_sloveniji.pdf](http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/mreze_NVO_v_sloveniji.pdf) (1. maj 2011).
9. --- 2007. *Prednosti mreženja NVO*. Dostopno prek: [http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/prednosti\\_mrezenja\\_NVO.pdf](http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/prednosti_mrezenja_NVO.pdf) (1. maj 2011).
10. --- 2009. *Kodeks dobrih praks participacije civilne družbe v procesih odločanja*. Dostopno prek: [http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/NET\\_Prirocnik%20CNVOS%202010%20Kodeks%20dobrih%20praks\\_1.pdf](http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/NET_Prirocnik%20CNVOS%202010%20Kodeks%20dobrih%20praks_1.pdf) (1. maj 2011).
11. --- 2011a. *O zavodu*. Dostopno prek: [http://www.cnvos.si/article?path=/o\\_zavodu](http://www.cnvos.si/article?path=/o_zavodu) (29. avgust 2011).
12. --- 2011b. *10. obletnica CNVOS*. Dostopno prek: [http://www.cnvos.si/article?path=/o\\_zavodu/10\\_let](http://www.cnvos.si/article?path=/o_zavodu/10_let) (29. avgust 2011).

13. --- 2011c. *Informiranje*. Dostopno prek: <http://www.cnvos.si/article?path=/informiranje> (29. avgust 2011).
14. --- 2011č. *Podporne storitve*. Dostopno prek: [http://www.cnvos.si/article?path=/podporne\\_storitve](http://www.cnvos.si/article?path=/podporne_storitve) (29. avgust 2011).
15. --- 2011d. *Članstvo*. Dostopno prek: [http://www.cnvos.si/article?path=/o\\_zavodu/clanstvo](http://www.cnvos.si/article?path=/o_zavodu/clanstvo) (29. avgust 2011).
16. Črnak-Meglič, Andreja. 2009. *Obseg in viri financiranja nevladnih organizacij (društev, ustanov in zasebnih zavodov) v letu 2008*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
17. Delovna skupina za pripravo memoranduma. 2009. *Memorandum slovenskih nevladnih organizacij*. Dostopno prek: <http://www.cnvos.si/article/id/229/cid/78> (1. maj 2011).
18. Fink Hafner, Danica. 2000. Evropsko povezovanje interesnih skupin in javne politike v Sloveniji. *Teorija in praksa* 37 (1): 82-95.
19. --- 2007a. *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. --- 2007b. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Guégen, Daniel. 2007. *Evropsko lobiranje*. Maribor: Doba Epis.
24. Howlett, Michael, M. Ramesh in Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Don Mills, ON: Oxford University Press.
25. Kenis, Patrick in Volker Schneider. 2001. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Dostopno prek: [http://tarantula.ruk.cuni.cz/CESES-90-version1-2\\_2\\_1.pdf](http://tarantula.ruk.cuni.cz/CESES-90-version1-2_2_1.pdf) (9. maj 2011).
26. Knoke, David. 1990. *Political Networks: The Structural Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
27. Kolarič, Zinka, Andreja Črnak-Meglič in Maja Vojnovič. 2002. *Zasebne neprofitno-volonterske organizacije v mednarodni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

28. Kolarič, Zinka in Tatjana Rakar. 2010. *Obseg, struktura in vloga/funkcija slovenskih civilno-družbenih organizacij: študija primera*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/CIVICUS\\_studije/STUDIJA\\_PRIMERA\\_1.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/CIVICUS_studije/STUDIJA_PRIMERA_1.pdf) (1. julij 2011).
29. Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik: primer kulturnih politik v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. Kustec Lipicer, Simona. 2007. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 87-101. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
31. --- 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Lajh, Damjan in Simona Kustec Lipicer. 2007. Proces oblikovanja dnevnega reda. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 126-141. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. Lukšič, Andrej A. 1998. Priložnost za uvajanje participativne demokracije na področju okoljevarstva v Sloveniji. V *Evropeizacija slovenske politike: zbornik referatov*, ur. Drago Zajc, 207-222. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
34. Mandič, Srna. 1998. Stanovanjska politika in policy omrežje. *Teorija in praksa* 35 (5): 895-917.
35. Merrill Betsill, Michele in Elisabeth Corell. 2008. *NGO Diplomacy: The Influence of Non-governmental Organisations in International Environment Negotiations*. Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology Press. Dostopno prek: Google Books.
36. Ministrstvo za javno upravo. 2000. Evropska komisija in nevladne organizacije: oblikovanje tesnejšega partnerstva. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne\\_organizacije/kom.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/kom.pdf) (26. julij 2011).
37. --- 2004. *Sporazum o sodelovanju med nevladnimi organizacijami in Vlado Republike Slovenije za obdobje 2005-2008*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/Sporazum\\_sodelovanje\\_NVO-VladaRS.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Sporazum_sodelovanje_NVO-VladaRS.pdf) (1. julij 2011).
38. Ministrstvo za okolje in prostor. 2005. *Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami*. Dostopno prek: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/nevladne\\_organizacije/strategija\\_vlade.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija_vlade.pdf) (11. maj 2011).
39. Olsen, Johan P. 2002. *The Many Faces of Europeanization*. Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00403/> (22. julij 2011).

40. Peterson, John in Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-Making in the European Union*. Houndmills: Macmillan Press, New York: St.Martin's Press.
41. PIC. 2011. *Najpogostejša vprašanja o nevladnih organizacijah*. Dostopno prek: [http://www.pic.si/index.php?option=com\\_content&task=view&id=143&Itemid=179](http://www.pic.si/index.php?option=com_content&task=view&id=143&Itemid=179) (9. april 2011).
42. Powell, Walter W. 1987. *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
43. Radaelli, Claudio M. 2000. *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> (10. julij 2011).
44. --- 2004. *Europeanization: Solution or Problem?* Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf> (11. julij 2011).
45. Rhodes, R.A.W. 2006. Policy Network Analysis. V *The Oxford Handbook of Public Policy*, ur. Michael Moran, Martin Rein in Robert E. Goodin, 423-445. Oxford: Oxford University Press.
46. Salamon, Lester M. in Helmut K. Anheier. 1997. *Defining the Non-Profit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
47. *Statistični urad Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/> (23. april 2011).
48. Trstenjak, Verica. 1998. Nevladne organizacije v Sloveniji: pravna ureditev. *Pravna praksa: časopis za pravna vprašanja* 17 (7): 15-20.
49. Van Waarden, Frans. 1992. *Dimensions and Types of Policy Networks*. Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00287.x> (23. april 2011).
50. Vedder, Anton H. 2007. *NGO Involvement in International Governance and Policy: Sources of Legitimacy*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers. Dostopno prek: Google Books.
51. Weiss, Thomas G. in Leon Gordenker, ur. 1996. *NGOs, the UN and Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner.
52. Willetts, Peter. 1996. Introduction. V *The Conscience of the World: the Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, ur. Peter Willetts, 1-14. London: Hurst.
53. Zimmer, Annette in Eckhard Priller, ur. 2004. *Future of Civil Society: Making Central European Non-Profit Organizations Work*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

## PRILOGE

### PRILOGA A: INTERVJU UMANOTERA

NAZIV ORGANIZACIJE: UMANOTERA

IME IN PRIIMEK ANKETIRANCA: ga. Gaja Breclj

1. Kot slovenska nevladna organizacija ste aktivni tako v slovenskem kot v evropskem političnem prostoru. Kakšno primerjavo bi lahko potegnili med obema?

EU:

- Politična kultura na ravni EU na višji ravni, višji nivo. Se ves čas ve, kdo so lobisti (regulacija).
- Tudi slovenske nevladne organizacije v Sloveniji, delujejo na evropski ravni prek enotnega »lobista« predstavnika, ki sodeluje v organizaciji EEB (Focus).
- EEB sprejema več mnenje preko tega predstavnika, lobista, pobude, mnenja, stališča vseh okoljskih nevladnih organizacij, katere delujejo skupaj kot so UMANOTERA, Fokus, Iter.
- Ključna vloga EEB je vplivanje na oblikovanje politik.
- Lobisti prijavljeni.

SLO:

- Položaj je odvisen od osebnega odnosa do posameznikov, kateri zastopajo vladno stran.
- Kodeks dobrih praks nima nikakršnega učinka je orientacija, katere se vladna stran ne drži oziroma se je drži, samo, da zadosti pravilom na papirju.
- Usklajevanje stališč, predlogov je le formalno in v zadnjem trenutku.
- Rezultati dokumenta »Ogledalo vladi« PIC (začetek sega v leto 2000) pregled izvajanja zakonodaje s področja trajnostnega razvoja-zmanjšati deficit, katerega imajo nevladne organizacije na področju sooblikovanja slovenske javne politike. To poročilo se je prvič v zgodovini Slovenije zgodilo, da je bilo predstavljeno v Državnem zboru Republike Slovenije, da je DZ obravnaval kakšno poročilo NVO (to je bilo leta 2010).
- Lobisti, naj bi v tem trenutku tudi v Sloveniji morali, oz. bi morali državni organi, kateri navežejo stik z lobisti, morali to dogovarjanje prijaviti, vendar oni kot NVO niso dolžni prijavljati stikov, ker niso lobisti, ali je to boljše ali slabše bo pokazal čas.

Če se da vplivati na oblikovanje politike v Sloveniji se ne poslužujejo EU političnega prostora ampak poskušajo vplivati neposredno. Tak primer je bila »Agenda 2000«

2. Kakšni so po Vašem mnenju odnosi med različnimi političnimi igralci v slovenskem in evropskem javnopolitičnem prostoru – kje so odnosi bolj enakovredni, kje se lažje dostopa do političnih odločevalcev, kje lahko NVO v večji meri vplivajo na oblikovanje javnih politik? Zakaj?

Glej vprašanje 1. ZA EU ni odgovarjala.

3. Kaj je po Vašem mnenju za neko nevladno organizacijo najpomembnejše, če hoče le-ta vplivati na oblikovanje javnih politik:
  - je to politična kultura v določenem prostoru,
  - razpoložljivi finančni viri,
  - zadostna kadrovska zasedba ali
  - strokovno znanje nevladne organizacije?

Vse je zelo pomembno.

Okolje, oziroma politična kultura, so okoljske nevladne organizacije zelo deprilivirana, glede finančnih sredstev, npr. okoljske nevladne organizacije dobijo le 0,2% sredstev katere si razdelijo vse nevladne organizacije s strani države). Zato so tudi neorganizirane, kadrovske podhranjene, dogaja se jim odtekanje znanja, etc.

Politična kultura, na kakšen način se pogajajo z njimi, ni enotnega nevladnega sektroja, neprepoznavanje nevladnega sektorja, kot tistega, kateri mora imeti moč in pomen 4 veje oblasti v demokratični družbi, etc.

Zelo pomembno je tudi strokovno znanje nevladnih organizacij, vendar je to težko vzdrževati brez zadostnih finančnih sredstev.

Finančna sredstva so zelo pomembna, zaradi vsega naštetega, vendar tudi niso zadosten pogoj za uspešno delovanje nevladnega sektorja. Ni možno sklepati, da pri dvakrat večji količini denarja, da bi bile nevladne organizacije dvakrat uspešnejše. Se pa finančna sredstva težko dobi. Od države zelo malo ali nič, od privatnega sektorja ne, ker bi v tem primeru izgubili neodvisnost in bi postali izvrševalci zahtev svojih naročnikov.

4. Kako ocenjujete raven sodelovanja Vaše organizacije v slovenskem in evropskem političnem prostoru? Kje je raven vključenosti v javnopolitični proces večja? Kako bi opisali sodelovanje med političnimi odločevalci in Vašo organizacijo:
  - a) enostransko podajanje informacij s strani državnih organov,
  - b) vabilo k dajanju pripomb, mnenj in odzivov,
  - c) pogosta in redna skupna srečanja z državnimi organi, namenjena razvoju osrednjih strategij politik ali
  - d) delitev odgovornosti na vsaki stopnji političnega procesa, vzpostavitev so-odločevalskih teles in prenos določenih nalog na NVO?

EU mi bo odgovoril Focus ali Itra.

c.) srečanja so redna, bodisi na formalni, bodisi na neformalni ravni. Odvisno od želeje in običaja komisarja za okolje. Pri prejšnjem, so bili razgovori neformalni, trenutni komisar se poslužuje rednim formalnim stikom.

SLO:

- a.) drži
- b.) so dolžni v skladu z zakoni vendar je to vabilo k podajanju pripomb v zadnjem trenutku, da se zgolj zadosti zakonskim pravilom.
- c.) Srečanja niso redna, so pa pogosta. Vendar večinoma na njihovo pobudo. Primer projekt »Plan B«, osnutki strategije razvoja Slovenije (na SVREZovi strani).
- d.) Prenos in pooblaščenje NVO, bi se Slovenije lahko večkrat tega posluževala, se le redko odloči. To poročilo »Ogledalo Vladi« je tak primer, kjer še čakajo, ali bo imelo kakšno korist. Vlada bi se lahko večkrat temu poslužila, ker so dobro usposobljeni in bi lahko korektno opravili poročila kaj bi bilo modro postoriti. Pa tudi država nima mehanizmov, s katerimi bi lahko nadzorovala, kar so oni nadzorovali v tem poročilu »Ogledalo vladi.«. Opravljajo tudi naslednje funkcije: ozaveščanje in informiranje ljudi.

5. Na katerih ključnih točkah procesa oblikovanja javne politike ste z državnimi organi doslej sodelovali v Sloveniji:

- a) oblikovanje dnevnega reda,
- b) oblikovanje alternativnih rešitev,
- c) uzakonitev javne politike,
- d) izvajanje javne politike,
- e) vrednotenje učinkov javne politike ali
- f) preoblikovanje javne politike?

a.) oblikovanje dnevnega reda,  
Edini primer, da je umanotera dosegla, da so sprejeli kakršnokoli dogovor, katerega se mora država držati (zakon, podzakonske akte, etc.) je bilo tisto poročilo, katerega je obravnaval Državni zbor Republike Slovenije in za katerega je sprejel sklep DZja.

b.) Oblikovanje alternativnih rešitev,  
Služba Vlade RS za podnebne spremembe je vodila program »Alternativen razvoj za Slovenijo«. MOP pa nikoli. Pa primer Plan B1.0 so prepoznali kot alternativo.  
Raze forume, ki jih organizira UMANOTERA, in jih v velikem številu obiskuje tudi vlada. Ko pride kakšna visoka delgacija iz tujine, zaradi katere potrebuje vlada ponuditi dobro izobražen kader za kompetetnega sogovornik, jih naslovijo na njih.

c.) uzakonitev,  
Ni.

d.) Izvajanje javne politike,



V treh fazah:

- 1.) opozarjanje na probleme.
- 2.) vzpodbujanje zmanjševanja deficitov.
- 3.) vsebine trajnostnega razvoja.

e.) Vrednotenje,

Brez učinka, vsaj zaenkrat še ne.

f.) Preoblikovanje politike,

Zaenkrat še ne, v prihodnje se obetajo sprememba zakonodaje glede bolj uravnoteženega razdeljevanja finančnih sredstev katere si razdelijo nevladne organizacije. Problematiko so predstavili že dr. Roku Žarniču, ministrsu za okolje in prostor, vendar jih je prosil, če se lahko z njim izpogajajo z ostalimi ministrstvi za razdelitev finančnih sredstev na bolj pravičen sistem.

6. Na katerih ključnih točkah procesa oblikovanja javne politike ste z državnimi organi doslej sodelovali v EU:
  - g) oblikovanje dnevnega reda,
  - h) oblikovanje alternativnih rešitev,
  - i) uzakonitev javne politike,
  - j) izvajanje javne politike,
  - k) vrednotenje učinkov javne politike ali
  - l) preoblikovanje javne politike?

Zelo odvisno od teme. Večinoma izberejo kombinacijo MM (odprtega pisma, stališča posredovanega medijem za informiranje javnosti) ter posveti in konference. In v drugi fazi poskušati priti v stik z odločevalci, ker je problem, če bi se dogovorili le z odločevalci (seveda če pridejo sploh v stik z njimi) če se dogovorov držijo. S tem ko obvestijo MM se zaščitijo.

7. Katerih tehnik vplivanja na politične odločevalce se vaša organizacija poslužuje v slovenskem in katerih v evropskem javnopolitičnem omrežju:
  - telefonski pogovori s političnimi odločevalci,
  - osebni stiki s političnimi odločevalci v ali izven uradnih prostorov,
  - pošiljanje pisem in peticij,
  - udeležba in sodelovanje na sejah delovnih teles ali drugih organov,
  - sodelovanje na javnih tribunah, konferencah, posvetih,
  - odprta pisma političnim odločevalcem?

SLO:

Osebni stiki niso nikoli izven uradnih prostorov, ampak vedno v uradnih prostorih na ministrstvih. V večini primerov so to stiki z najvišjimi predstavniki ministrstev ali vladnih služb.

Veliko dajo na MM, npr. akcije kot so bile »Ukrepaj zdaj!« ali pa druge akcije, ki so se pojavile v MM. Z željo oblikovanja glasu civilne iniciative.

EU:

Green 10, se odločajo glede na situacijo ali naj delujejo enotno ali posamični (npr. Greenpeace poseje, etc.) odvisno od taktike, ki jo predvidijo nevladne organizacije.

EEB redna srečanja s predstavniki Evropske komisije, včasih neformalna, danes formalna.

8. Kje (v slovenskem ali evropskem javnopolitičnem prostoru) je po vašem mnenju bolj učinkovita strategija medijske kampanje (mobilizacija javnosti, oblikovanje javnega mnenja) in kje strategija neposrednega dostopa do političnih odločevalcev?

Glej vprašanje 7.

## PRILOGA B: INTERVJU MLADINSKI SVET SLOVENIJE

NAZIV ORGANIZACIJE: Mladinski svet Slovenije

IME IN PRIIMEK ANKETIRANCA: Nina Bakovnik

1. Kot slovenska nevladna organizacija ste aktivni tako v slovenskem kot v evropskem političnem prostoru. Kakšno primerjavo bi lahko potegnili med obema?

Gre za prostora, ki sta strukturno, vsebinsko in procesno zelo podobna, tudi kar zadeva vlogo NVO. Mogoče bi bilo oceniti, da je v evropskem prostoru sodelovanje NVO v procesih razvoja politik bolj ponotranjena metoda kot v slovenskem prostoru, vendar je del vzroka za to zagotovo tudi narava in teža odločitev, ki se sprejemajo na obeh nivojih. Kako drugače kot z oceno pa sicer težko odgovorim na to vprašanje, ker Mladinski svet Slovenije ni neposredno aktivno vključen v evropski politični prostor, pač pa se polja dotika preko krovne evropske mladinske organizacije, Evropskega mladinskega foruma.

2. Kakšni so po Vašem mnenju odnosi med različnimi političnimi igralci v slovenskem in evropskem javnopolitičnem prostoru – kje so odnosi bolj enakovredni, kje se lažje dostopa do političnih odločevalcev, kje lahko NVO v večji meri vplivajo na oblikovanje javnih politik? Zakaj?

Mislim, da so odnosi med različnimi političnimi igralci bolj enakovredni v evropskem prostoru, a tudi ta razmerja le težje ocenjujem, ker Mladinski svet Slovenije bolj konkretno pozna le slovenski politični prostor. V slovenskem prostoru odnosi definitivno niso enakovredni, sicer pa je dostop do političnih odločevalcev precej lahek, ker je celoten prostor tudi zelo majhen in je na ta način hitreje mogoče priti do potrebnih vezi. Prav tako je sodelovanje pri oblikovanju javnih politik načeloma enako dostopno vsem nevladnim organizacijam oz. so možnosti sodelovanja bolj ali manj omejene le s prepoznavnostjo, priljubljenostjo in kakovostjo dela posamezne organizacije ter tudi z njenim položajem znotraj nevladnega sektorja. Ne glede na to pa je dejanski vpliv nevladnega sektorja na oblikovanje javnih politik po moji oceni zaenkrat še precej šibak oz. zahteva nesorazmerno veliko truda za manjši končni učinek. To velja predvsem za tisti del nevladnega sektorja, ki daje prednost odnosom sodelovanja pred konfliktnimi odnosi z oblastmi, medtem ko imajo nekatere nevladne organizacije ob nasprotnem lahko bolj konkreten vpliv, ki pa na prvem mestu izhaja iz njihove sposobnosti mobilizacije množic.

3. Kaj je po Vašem mnenju za neko nevladno organizacijo najpomembnejše, če hoče le-ta vplivati na oblikovanje javnih politik:
  - je to politična kultura v določenem prostoru,
  - razpoložljivi finančni viri,
  - zadostna kadrovska zasedba ali
  - strokovno znanje nevladne organizacije?

Na prvo mesto bi postavila politično kulturo, takoj za njo pa strokovno znanje nevladne organizacije. Seveda je pri tem potrebno upoštevati, da so za ustrezno strokovno znanje organizacije v obstoječem družbeno-političnem prostoru potrebni tudi zadostni finančni viri in dobra kadrovska zasedba. Iz tega razloga tudi politično kulturo postavljam na prvo mesto. Menim namreč, da bi sodelovanju civilne družbe bolj naklonjena politična kultura sama po sebi

ustvarila boljše pogoje za kakovostno vključevanje nevladnih organizacij v oblikovanje javnih politik.

4. Kako ocenjujete raven sodelovanja Vaše organizacije v slovenskem in evropskem političnem prostoru? Kje je raven vključenosti v javnopolitični proces večja? Kako bi opisali sodelovanje med političnimi odločevalci in Vašo organizacijo:
  - a) enostransko podajanje informacij s strani državnih organov,
  - b) vabilo k dajanju pripomb, mnenj in odzivov,
  - c) pogosta in redna skupna srečanja z državnimi organi, namenjena razvoju osrednjih strategij politik ali
  - d) delitev odgovornosti na vsaki stopnji političnega procesa, vzpostavitev so-odločevalskih teles in prenos določenih nalog na NVO?

Kot sem že omenila, je raven sodelovanja Mladinskega sveta Slovenije v evropskem političnem prostoru zelo majhna oz. je striktno omejena na naše sodelovanje v Evropskem mladinskem forumu. Večja je naša vključenost v nacionalne javno-politične procese. Sodelovanje med Mladinskim svetom Slovenije in političnimi odločevalci pa je mogoče opisati kot redno podajanje pripomb, mnenj in odzivov ter občasna skupna srečanja z državnimi organi, ki so namenjena razvoju osrednjih strategij politik.

5. Na katerih ključnih točkah procesa oblikovanja javne politike ste z državnimi organi doslej sodelovali v Sloveniji:
  - a) oblikovanje dnevnega reda,
  - b) oblikovanje alternativnih rešitev,
  - c) uzakonitev javne politike,
  - d) izvajanje javne politike,
  - e) vrednotenje učinkov javne politike ali
  - f) preoblikovanje javne politike?

V Sloveniji smo sodelovali že na vseh ključnih točkah procesa oblikovanja javne politike.

6. Na katerih ključnih točkah procesa oblikovanja javne politike ste z državnimi organi doslej sodelovali v EU:
  - a) oblikovanje dnevnega reda,
  - b) oblikovanje alternativnih rešitev,
  - c) uzakonitev javne politike,
  - d) izvajanje javne politike,
  - e) vrednotenje učinkov javne politike ali
  - f) preoblikovanje javne politike?

V okviru EU neposredno nismo sodelovali na nobeni ključni točki procesa oblikovanja javne politike.

7. Katerih tehnik vplivanja na politične odločevalce se vaša organizacija poslužuje v slovenskem in katerih v evropskem javnopolitičnem omrežju:
  - telefonski pogovori s političnimi odločevalci,
  - osebni stiki s političnimi odločevalci v ali izven uradnih prostorov,
  - pošiljanje pisem in peticij,
  - udeležba in sodelovanje na sejah delovnih teles ali drugih organov,

- sodelovanje na javnih tribunah, konferencah, posvetih,
- odprta pisma političnim odločevalcem?

V slovenskem prostoru se poslužujemo vseh naštetih tehnik vplivanja na politične odločevalce, v evropskem prostoru pa neposredno nobenih, posredno (preko Evropskega mladinskega foruma) pa pošiljanja pisem in peticij ter sodelovanja na konferencah in posvetih.

8. Kje (v slovenskem ali evropskem javnopolitičnem prostoru) je po vašem mnenju bolj učinkovita strategija medijske kampanje (mobilizacija javnosti, oblikovanje javnega mnenja) in kje strategija neposrednega dostopa do političnih odločevalcev?

Zaradi narave dela svoje organizacije ponovno težko odgovorim na vprašanje. Vendar pa sama menim, da bi lahko bili obe navedeni strategiji bolj učinkoviti v nacionalnih javnopolitičnih prostorih, ker je med ljudmi v nacionalnem okvirju večja bližina, kar je pomembno tako za uspešnost medijske kampanje kot tudi za dostop do političnih odločevalcev.

Podvprašanja 1-5:

1. Ali menite, da se je moč NVO (natančneje Vaše organizacije) kot javnopolitičnih igralcev po vstopu Slovenije v EU povečala?

Na moč naše organizacije v slovenskem javnopolitičnem prostoru vstop Slovenije v EU ni imel značilnega vpliva.

2. Ali je za Vašo organizacijo dostop do političnih odločevalcev po vstopu Slovenije v EU lažji? Če da, zakaj?

To je nemogoče oceniti, ker se Mladinski svet Slovenije pred vstopom Slovenije v EU z dostopanjem do političnih odločevalcev še ni ukvarjal v tolikšnem obsegu kot dandanes.

3. Kje je dostop do političnih odločevalcev lažji – neposredno v slovenskem javnopolitičnem prostoru ali posredno preko evropskih mrež v evropskem prostoru?

Zagotovo je za našo organizacijo lažji neposreden dostop do političnih odločevalcev v slovenskem javnopolitičnem prostoru.

4. Ali so se Vaše strategije dostopa do političnih odločevalcev po vstopu Slovenije v EU v kakšni meri spremenile (torej ali uporabljate iste strategije dostopa kot pred vstopom v EU ali se poslužujete drugačnih)? Če da, zakaj?

Kot sem že omenila v odgovoru na drugo vprašanje, je to nemogoče oceniti, ker se Mladinski svet Slovenije pred vstopom Slovenije v EU z dostopanjem do političnih odločevalcev še ni ukvarjal v tolikšnem obsegu kot dandanes.

5. Če dostopate do političnih odločevalcev tudi preko evropskih mrež v EU javnopolitični arena, ali pri tem uporabljate iste strategije dostopa kot v slovenskem javnopolitičnem prostoru?

Samostojno ne prakticiramo dostopanja do političnih odločevalcev na evropski ravni. Na tej ravni smo v procese zagovorništva vpleteni le posredno preko krovne evropske mladinske organizacije, Evropskega mladinskega foruma.

## PRILOGA C: INTERVJU FOCUS

NAZIV ORGANIZACIJE: Focus, društvo za sonaraven razvoj

IME IN PRIIMEK ANKETIRANCA: Barbara Kvac

1. Kot slovenska nevladna organizacija ste aktivni tako v slovenskem kot v evropskem političnem prostoru. Kakšno primerjavo bi lahko potegnili med obema?

Podobnosti je več (vsebinskih, pa tudi procesnih). Na evropski ravni prihaja do izraza tudi velikost in moč posameznih držav članic. Lobiji delujejo na obeh ravneh.

2. Kakšni so po Vašem mnenju odnosi med različnimi političnimi igralci v slovenskem in evropskem javnopolitičnem prostoru – kje so odnosi bolj enakovredni, kje se lažje dostopa do političnih odločevalcev, kje lahko NVO v večji meri vplivajo na oblikovanje javnih politik? Zakaj?

Na evropski ravni sta Parlament in Svet enakopravna pri sprejemanju odločitev (vsaj pri okoljskih zadevah), medtem ko slovenski parlament (v večini primerov) zgolj potrjuje predloge vlade; možnost vplivanja na odločitve, ko so predlogi v DZ, je bolj ali manj navidezna.

Vplivanje na politike je lažje na evropski ravni – evropske institucije sodelovanje javnosti in stališča različnih deležniških skupin jemljejo bolj resno.

Napačno pa je prepričanje, da evropske politike nimajo zveze z nacionalnimi interesi. Drži v resnici ravno nasprotno (Svet predstavlja stališča držav članic, ki so oblikujejo na nacionalni ravni; evropski poslanci ponavadi zastopajo stališča nacionalnih interesnih skupin, večkrat tudi stališča nacionalnih vlad; tudi evropski komisarji so obremenjeni z nacionalnimi 'vsebinami').

3. Kaj je po Vašem mnenju za neko nevladno organizacijo najpomembnejše, če hoče le-ta vplivati na oblikovanje javnih politik:
  - je to politična kultura v določenem prostoru,
  - razpoložljivi finančni viri,
  - zadostna kadrovska zasedba ali
  - strokovno znanje nevladne organizacije?

Strokovno znanje nevladne organizacije.

4. Kako ocenjujete raven sodelovanja Vaše organizacije v slovenskem in evropskem političnem prostoru? Kje je raven vključenosti v javnopolitični proces večja? Kako bi opisali sodelovanje med političnimi odločevalci in Vašo organizacijo:

- a) enostransko podajanje informacij s strani državnih organov,
- b) vabilo k dajanju pripomb, mnenj in odzivov,
- c) pogosta in redna skupna srečanja z državnimi organi, namenjena razvoju osrednjih strategij politik ali
- d) delitev odgovornosti na vsaki stopnji političnega procesa, vzpostavitev so-odločevalskih teles in prenos določenih nalog na NVO?

Društvo Focus se vključuje v odločevalske procese tako na nacionalni kot evropski ravni. Pobude za sodelovanje so praviloma podane z naše strani (sledimo procesom in ob primernih trenutkih podajamo svoja mnenja, stališča, pobude itn.) oz. se vključujemo v procese v okviru javnih posvetovanj, javnih obravnav itn.

Vključenost v procese je omogočena na obeh ravneh (evropski in nacionalni).

Sodelovanje med odločevalci in društvom Focus je na splošno dobro, so pa možnosti in učinki tega sodelovanja odvisni od teme, procesa, akterjev (nekateri organi, odločevalci so za sodelovanje bolj pripravljeni kot drugi) in interesov (npr. če je industrijski lobi v nekem procesu zelo aktiven, potem je možnost za upoštevanje stališč NVO praviloma majhna).

Focus občasno prejme tudi vabilo k dajanju pripomb, mnenj in odzivov, in se odzove. Prav tako skrbimo, da prihaja do pogostih in rednih srečanj s posameznimi odločevalci.

5. Na katerih ključnih točkah procesa oblikovanja javne politike ste z državnimi organi doslej sodelovali v Sloveniji:

- a) oblikovanje dnevnega reda,
- b) oblikovanje alternativnih rešitev,
- c) uzakonitev javne politike,
- d) izvajanje javne politike,
- e) vrednotenje učinkov javne politike ali
- f) preoblikovanje javne politike?

Vseh naštetih.

6. Na katerih ključnih točkah procesa oblikovanja javne politike ste z državnimi organi doslej sodelovali v EU:

- a) oblikovanje dnevnega reda,
- b) oblikovanje alternativnih rešitev,
- c) uzakonitev javne politike,



- d) izvajanje javne politike,
- e) vrednotenje učinkov javne politike ali
- f) preoblikovanje javne politike?

Vseh, razen 'oblikovanja dnevnega reda'.

7. Katerih tehnik vplivanja na politične odločevalce se vaša organizacija poslužuje v slovenskem in katerih v evropskem javnopolitičnem omrežju:

- telefonski pogovori s političnimi odločevalci,
- osebni stiki s političnimi odločevalci v ali izven uradnih prostorov,
- pošiljanje pisem in peticij,
- udeležba in sodelovanje na sejah delovnih teles ali drugih organov,
- sodelovanje na javnih tribunah, konferencah, posvetih,
- odprta pisma političnim odločevalcem?

Vseh naštetih, na obeh ravneh.

8. Kje (v slovenskem ali evropskem javnopolitičnem prostoru) je po vašem mnenju bolj učinkovita strategija medijske kampanje (mobilizacija javnosti, oblikovanje javnega mnenja) in kje strategija neposrednega dostopa do političnih odločevalcev?

Izbira orodij je vedno odvisna od ciljev kampanje, zato je odgovor na to vprašanje lahko različen v različnih primerih. Vedno pa drži, da večji kot je pritisk, večje so možnosti za upoštevanje podanih predlogov.

## PRILOGA Č: INTERVJU PRAVNO-INFORMACIJSKI CENTER NVO

NAZIV ORGANIZACIJE: Pravno-informacijski center Nevladnih organizacij - PIC

IME IN PRIIMEK ANKETIRANCA: Katarina Bervar Sternad

1. Ali menite, da se je moč NVO (natančneje Vaše organizacije) kot javnopolitičnih igralcev po vstopu Slovenije v EU povečala?

Menim, da so različni procesi po pred samim vstopom (vstopna pogajanja in izpolnjevanje *acquisa*) in po vstopu vplivala na lažje vključevanje NVO v politiko oz. procese odločanja.

2. Ali je za Vašo organizacijo dostop do političnih odločevalcev po vstopu Slovenije v EU lažji? Če da, zakaj?

Mogoče ne lažji, pač pa je način bolj jasen; v NVOjih je več znanja o tem, kako dostopati do odločevalcev, tako da se večje število NVO tega dejansko tudi poslužuje.

3. Kje je dostop do političnih odločevalcev lažji – neposredno v slovenskem javnopolitičnem prostoru ali v evropskem prostoru (naprimer preko evropskih mrež ali neposredno, če dostopate neposredno)?

Za nas prav gotovo v Sloveniji; dostopanje do evropskih političnih odločevalcev (razen seveda naših predstavnikov) je povezano z zelo dobrim poznavanjem ustroja oblikovanja EU politik ter večjim angažiranjem. NVOji v SLO se po naši oceni namreč z vključevanjem ukvarjajo bolj na sekundarni ravni in tako nimajo dovolj sredstev, znanja in časa za vključevanje v politični prostor.

4. Ali so se Vaše strategije dostopa do političnih odločevalcev v Sloveniji po vstopu v EU v kakšni meri spremenile (torej ali uporabljate iste strategije dostopa kot pred vstopom v EU ali se poslužujete drugačnih)? Če da, zakaj?

Naša strategija je predvsem doseganje sistemskih sprememb za kakovostno vključevanje, t.j. npr Poslovník vlade, resolucija o normativni dejavnosti ipd. kjer bodo načini in vloga NVO (ter seveda tudi vseh ostalih akterjev) pri vključevanjih jasno začrtana ter bodo tudi jasne obveznosti državnih organov pri vključevanju vseh deležnikov. nekatere spremembe smo že dosegli, bolj je sedaj težava v paksi (poglejte poročilo našega projekta Oglédalo vladi 2009, 2010 - tina.divjak@cnavos.si)

5. Katerih tehnik vplivanja na politične odločevalce se vaša organizacija poslužuje v slovenskem in katerih v evropskem javnopolitičnem omrežju:

- telefonski pogovori s političnimi odločevalci,
- osebni stiki s političnimi odločevalci v ali izven uradnih prostorov,
- pošiljanje pisem in peticij,
- udeležba in sodelovanje na sejah delovnih teles ali drugih organov,
- sodelovanje na javnih tribunah, konferencah, posvetih,
- odprta pisma političnim odločevalcem?

Vseh naštetih.

6. Če dostopate do političnih odločevalcev tudi preko evropskih mrež v EU javnopolitični areni, ali pri tem uporabljate iste strategije dostopa kot v slovenskem javnopolitičnem prostoru?

V evropski prostor se neposredno ne vključujemo oz. zgolj preko mrež, katerih član ali partner smo.

7. Kje (v slovenskem ali evropskem javnopolitičnem prostoru) je po vašem mnenju bolj učinkovita strategija medijske kampanje (mobilizacija javnosti, oblikovanje javnega mnenja) in kje strategija neposrednega dostopa do političnih odločevalcev?

Rekla bi, da je v Sloveniji bolj učinkovita strategija medijske kampanje in v evropskem bolj strategija neposrednega dostopa do političnih odločevalcev.

8. Kaj je po Vašem mnenju za neko nevladno organizacijo najpomembnejše, če hoče le-ta vplivati na oblikovanje javnih politik:

- g) je to politična kultura v določenem prostoru,
- h) razpoložljivi finančni viri,
- i) zadostna kadrovska zasedba ali
- j) strokovno znanje nevladne organizacije?

Odsotnost katerekoli zgoraj navedene okoliščine onemogoča učinkovito vključevanje, pri čemer menim, da poleg tega pomembno tudi :

- da NVOji delujejo organizirano, torej da zastopajo predhodno usklajene interese sektorja (oz. vsaj grass-root organizacij na istem področju) na strokovno argumentiran način skozi različna delovna telesa, katerih člani so tudi predstavniki NVO

- NVOji si morajo prizadevati vzpostavljati učinkovito komunikacijo na vseh ravneh ter svoje postopke odločanja voditi transparentno in v smislu čim večje legitimnosti predlogov, rešitev, sprememb, ki jih podajajo odločevalcem (www.cnvos.si)

- NVOji morajo graditi na visoko strokovnem kadru, ki bo v tretjem sektorju našel izziv in priložnost za razvoj.