

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tilen Klukovič

Avtoprevoznaška zbornica

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tilen Klukovič

Mentor:izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Avtoprevoznaška zbornica

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

AVTOPREVOZNIŠKA ZBORNICA

Na pobudo različnih organizacij, ki so se borile za pravice avtoprevoznikov, ne le na relaciji do države ampak tudi v odnosu do tistih, ki naj bi jih zastopali, je bila 13. januarja 2007 ustanovljena nova Avtoprevozniška zbornica. Z njeno ustanovitvijo so povezane dileme o dotedanjem delovanju Obrtne zbornice Slovenije in Gospodarske zbornice Slovenije, ki nista zastopali interesov avtoprevoznikov nasproti vladi. Prišlo je celo tako daleč, da prevozniki, obremenjeni z raznimi birokratskimi težavami, niso več zaupali v pravno državo in pravni sistem. Do tega je prišlo, ker sta bili zbornici *de facto* izvajalki javnih pooblastil kot sestavni del javne uprave. Avtoprevozniška zbornica ni nastala čez noč, ravno nasprotno, gre za temeljito preiščeno ustanovitev na podlagi združitve različnih manjših organizacij, ki imajo svojo zgodovino. Poleg tega je pomembno, da so v njej združeni različni strokovnjaki na tem področju, članstvo pa ni obvezno. V diplomski nalogi sem se posebej osredotočil na odnos avtoprevozniške zbornice do Ministrstva za promet, kjer so se od ustanovitve zbornice pa do danes zamenjali že trije prometni ministri. Avtoprevozniška zbornica je prva zbornica, ki je nastala na podlagi novega Zakona o gospodarskih zbornicah, in je hkrati edina, ki zastopa izključno interese avtoprevoznikov. Po Zakonu o gospodarskih zbornicah je zbornica pravna oseba zasebnega prava.

Ključne besede: Avtoprevozniška zbornica, javna uprava, javno pravo, zasebno pravo, Ministrstvo za promet

CHAMBER OF AUTO TRANSPORT OF SLOVENIA

New Chamber of auto transport of Slovenia was established on 13th January 2007 as an initiative of several organizations, who had fought for the rights of auto transporters, not only on the national level, but also in a relationship to representatives. Dilemmas about activity of the Chamber of Trade and the Chamber of Commerce are connected with the establishment of Chamber of auto transport. Chamber of Trade and Chamber of Commerce have not represented interests of auto transporters against government. It came so far, that auto transporters, who were overburdened with bureaucracy, lost their thrust in rule of law and legal system. This was a consequence of Chambers, Trade and Commerce, which were performers of public authority, as a part of public administration. The establishment of Chamber of auto transport has been very well considered and based on uniting different small organizations, which have their own history. In the Chamber there are several different experts from this particular field. Membership in this Chamber is not obligatory. My project is based on the relationship between Chamber of auto transport and Ministry of transport. There have already been three different ministers, since the Chamber was established. Chamber of auto transport is the first chamber, which establishment has been based on new Act of Chambers of economy and is also the only one which represents auto transporters exclusively. Due to the Act of Chambers of economy this Chamber is corporate body of private law.

Key words: Chamber of auto transport, public administration, civil law, public law, Ministry of Transport

KAZALO

1 UVOD	6
2 METODOLOŠKI OKVIR	8
2.1 HIPOTEZE	8
2.2 UPORABLJENE METODE IN TEHNIKE	8
2.3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	9
2.4 STRUKTURA NALOGE	11
3 OSEBE JAVNEGA IN ZASEBNEGA PRAVA	12
4 POJEM IN VRSTE ZBORNIC	15
4.1 AVTOPREVOZNIŠKA ZBORNICA	16
4.1.1 STATUT AVTOPREVOZNIŠKE ZBORNICE	17
4.1.2 CILJI IN NALOGE	17
4.1.3 ORGANI ZBORNICE	17
4.2 GOSPODARSKA ZBORNICA SLOVENIJE	20
4.3 OBRTNA ZBORNICA SLOVENIJE	21
4.4 RAZMERJE MED ZBORNICAMI IN AVTOPREVOZNIKI	22
5 MINISTRSTVO ZA PROMET	25
6 ODNOS MED MINISTRSTVOM ZA PROMET IN AZ	30
7 <i>POLICY</i> ANALIZA OKOLJSKE PROBLEMATIKE	33
7.1 RAZISKOVALNI PROBLEM – OPIS IN ARGUMENTACIJA JAVNOPOLITIČNEGA PROBLEMA	34
7.2 LEGISLATIVNA ZGODOVINA PROBLEMA – ANALIZA ZAKONSKE IN PODZAKONSKE PODLAGE	35
7.3 JAVNOPOLITIČNI IGRALCI/ARENE	35
7.4 FAZA JAVNOPOLITIČNEGA PROBLEMA	37
8 ZAKLJUČEK	38
9 LITERATURA	40

KAZALO SLIK

Slika 5.1: Organizacijska shema Ministrstva za promet	25
---	----

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

AZ	Avtoprevoznaška zbornica
OZS	Obrtna zbornica Slovenije
GIZ	Gospodarsko interesno združenje
GZS	Gospodarska zbornica Slovenije
MZP	Ministrstvo za promet
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MG	Ministrstvo za gospodarstvo
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
ZDARS	Zakon o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji
ZJC	Zakon o javnih cestah
ZPCP	Zakon o prevozih v cestnem prometu
ZVCP	Zakon o varnosti cestnega prometa
ZGZ	Zakon o gospodarskih zbornicah

1 UVOD

V svoji diplomski nalogi bom preučeval Avtoprevozniško zbornico (AZ). V Republiki Sloveniji (RS) poznamo ladijski, letalski, železniški in cestni promet, zame pa je ključen ravno cestni promet. Zanimal me bo predvsem cestni tovorni promet, saj le ta predstavlja vedno večje težave, ne samo pri nas temveč tudi v svetu. Zanimalo me bo, ali slovenska prometna politika sledi zahtevam časa, povečani potrebi po mobilnosti prebivalcev in blaga. Tako kot drugod po Evropi se tudi v Sloveniji srečujemo s težavami, kot so: zastoji v prometu, nizko kakovostne storitve, onesnaževanje okolja, varnost in varovanje ter razlike v regionalnem razvoju (Portal Ministrstva za promet 2009a).

Tu pa je potrebno pogledati na drugo stran, ne le na ukrepe vlade in pristojnega ministrstva, ampak tudi na same avtoprevoznike, ki morajo vse zahteve vlade realizirati. Slovenska vlada in pristojno ministrstvo sta v preteklosti sprejela številne odločitve, ki so bolj škodile avtoprevoznikom, kot jim koristile. Poleg tega pa sta obstajali dve zbornici, Obrtna zbornica Slovenije (OZS) in Gospodarska zbornica Slovenije (GZS), z obveznim članstvom. Ti dve zbornici sta, namesto da bi se borili za pravice avtoprevoznikov, dobili javna pooblastila ter tako postali delivki določenih licenc in dovolilnic. S tem sta dobili moč, povečali svoj birokratski aparat in v veliki meri škodovali avtoprevoznikom. Tu je nastopila AZ, ki je bila ustanovljena 13. januarja 2007. Kljub številnim nasprotovanjem, podtikanjem in neodobravanjem so danes samostojna institucija. Vendar pa zaradi Zakona o gospodarskih zbornicah¹ ne more postati reprezentativna, saj na podlagi tega zakona vsi prevozniki skupaj ne dosežejo kriterija desetih odstotkov prihodka od prodaje v gospodarstvu RS.

V diplomski nalogi bom najprej preučil osebe javnega in zasebnega prava. Sledil bo pregled ustanovitve AZ, nato se bom posvetil Statutu AZ², ki jo opredeljuje, iz tega pa bo sledil pregled ciljev in nalog AZ ter njena organizacija. Poleg AZ bom vključil še delovanje GZS in OZS, s tem pa tudi glavni razlog po odcepitvi dela avtoprevoznikov in ustanovitvi lastne zbornice. Temu bo sledil pregled Ministrstva za promet (MZP). Za izvajanje svojega poslanstva mora MZP zagotavljati usklajeno delovanje celotnega prometnega sistema. Gre za izredno kompleksen sistem, saj vsi iščejo optimalne prevozne poti, to pa je ena ključnih nalog

¹ Zakon o gospodarskih zbornicah, sprejet s strani Državnega zbora RS, 26. maja 2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200660&stevilka=2537> (1. avgust 2009).

² Statut Avtoprevozniške zbornice. 2007. Transport (3): 34–35.

MZP. Temeljni strateški dokument ministrstva je Resolucija o prometni politiki³. Resolucija o prometni politiki na sodoben, kratek in enostaven način v izhodiščih, viziji, ciljih in ukrepih določa temeljne usmeritve prometne politike za prihodnost. Ker mora tudi oskrba gospodarstva temeljiti na trajnostnem razvoju, v ukrepih prometne politike predvidevajo postavitev sistema zaračunavanja uporabnin infrastrukture, ki bo slonel na tržni osnovi. V interesu države naj bi bil razvoj in konkurenčnost prevoznih podjetij, ki bodo svoje storitve izvajala kakovostno in uspešno, povečevala bodo dodano vrednost in inovativnost, saj hud konkurenčni boj na evropskem transportnem trgu podjetja sili k racionalizaciji poslovanja in borbi za preživetje (Portal Ministrstva za promet 2009a).

Ko bom preučil ti dve instituciji s področja javne uprave, se bom posvetil njenemu medsebojnemu odnosu, ki pa bo temeljni cilj moje diplomske naloge. Predstavil bom predloge AZ in odziv MZP in vlade na njih. Cilj diplomske naloge je predstaviti AZ, preučiti pa želim vlogo le te pri sprejemanju aktualne politike na področju cestnega tovornega prometa.

V zadnjem delu diplomske naloge se bom posvetil konkretnemu primeru reševanja določene problematike s strani AZ in MZP. Preučeval bom primer okoljske problematike, natančneje izpust toplogrednih plinov gospodarskih vozil. Tu se bom osredotočil na širši prostor, in sicer na zmanjševanje izpusta škodljivih snovi gospodarskih vozil v Evropski uniji (EU). Preučeval bom standarde, ki so potrebni v Evropi, in kako tem standardom zadosti Slovenija. Vse to pa bom naredil s *policy* analizo.

Zavedam se, da sem si zastavil široko in dokaj novo področje, saj se sistemska vprašanja in predlogi AZ šele odpirajo in razrešujejo.

³ Resolucija o prometni politiki, sprejeta s strani Državnega zbora RS, 3. maja 2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200658&stevilka=2426> (4. avgust 2009).

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 HIPOTEZE

Ker bo diplomska naloga iz treh sklopov, sem oblikoval tri hipoteze, ki jih bom skozi preučevanje skušal potrditi ali ovreči.

H1: Ustanovitev AZ je bila zaradi nedovzetnosti OZS in GZS za zahteve avtoprevoznikov neizbežna.

Z analizo bom skušal ugotoviti, kaj je bilo ključno za to, da se je ustanovila AZ.

H2: Sodelovanje MZP z AZ je ključnega pomena za učinkovito delovanje celotnega prometnega sistema.

Z analizo bom skušal ugotoviti, kakšno je sodelovanje med MZP ter AZ.

H3: Slovenija izpolnjuje pogoje, ki jih je sprejela EU o izpustu toplogrednih plinov gospodarskih vozil.

Na podlagi podatkov o izpustu toplogrednih plinov bom analiziral upoštevanje evropske direktive s strani RS.

2.2 UPORABLJENE METODE IN TEHNIKE

Pri izdelavi diplomske naloge bom uporabil naslednje metode in tehnike:

- analiza in interpretacija primarnih virov – pri preučevanje zakonske podlage AZ in MZP, pa tudi pri preučevanju zakonov povezanih s cestnim tovornim prometom;
- analiza in interpretacija sekundarnih virov in deskriptivna metoda – pri opredelitvi osnovnih pojmov, opisu značilnosti delovanja AZ in MZP;
- analiza internetnih virov in
- *policy* analiza – s *policy* analizo bom skušal skozi idealni model procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik razložiti okoljsko problematiko oziroma odziv na njo.

2.3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Osebe javnega prava

Pravne osebe javnega prava so ustanovljene z zakonom ali drugim oblastnim aktom, kot so uredbe, odloki in drugo. Izvajajo javna pooblastila in javne naloge. Osebe javnega prava lahko uporabljajo prisilna sredstva. V primeru da gre za člansko obliko, je le ta obvezna. Primer so različne zbornice: gospodarska, notarska, odvetniška. Osebe javnega prava delujejo v javnem interesu, država pa ima na njih večji vpliv, saj nadzira njihovo premoženje.

Osebe zasebnega prava

Pravne osebe zasebnega prava so ustanovljene z zasebno-pravnimi akti, kot so pogodbe, statuti in drugo. Lahko izvajajo tudi javne naloge v širšem smislu. Gre za gospodarske družbe, zadruge, društva, ustanove.

Avtoprevozniška zbornica

Prva strokovna organizacija slovenskih avtoprevoznikov je bila ustanovljena 13. januarja 2007. AZ je samostojno, prostovoljno, interesno in nepridobitno združenje pravnih in fizičnih oseb, ki opravljajo prometno in drugo, s prometom povezano pridobitno gospodarsko dejavnost. AZ je v svojem delovanju samostojna in nepolitična, v razmerju do političnih strank pa nevtralna in strokovna (Transport 2007c, 34–35).

Gospodarska zbornica Slovenije

Gospodarske zbornice so interesne organizacije, ki združujejo podjetja, podjetnike in druge gospodarske subjekte. Izraz gospodarska zbornica je vsebinsko širši od izrazov, ki jih srečamo v primerjalnih ureditvah. Najpogosteje najdemo termin trgovinska zbornica. Pojem trgovinska zbornica nikjer ne ustreza vsebini. Zbornice ne zajemajo zgolj sektorja trgovine. Ustreznejši pojem je trgovinska zbornica in industrijska zbornica, ker zbornice večinoma ne zajemajo gospodarske subjekte. Pa vendar lahko rečemo, da je pojem trgovinska in industrijska zbornica preozek, saj ne vključuje sektorja storitev (Virant 1992, 447). GZS je samostojna, poslovno neprofitna organizacija in je hkrati tudi pravna oseba. Za svoje delovanje ima zakonsko podlago v Zakonu o Gospodarski zbornici Slovenije⁴.

Obrtna zbornica Slovenije

⁴ Zakon o Gospodarski zbornici Slovenije, sprejet s strani Skupščine RS, 29. marca 1990. Dostopno prek: http://www.gzs.si/slo/o_gzs/pravni_temelji_delovanja/zakon_o_gzs/73 (6. avgust 2009).

Konec prvega obdobja tranzicije slovenskega gospodarstva ima slovensko obrtništvo reprezentativno, neodvisno, na zakonu in obveznem članstvu utemeljeno ter po terenu izjemno razvejano stanovsko in javnopravno organizacijo za podporo obrti in podjetništva (Portal Obrtne zbornice Slovenije 2009). Statut OZS pravi, da je ta zbornica oseba javnega prava in je samostojna, strokovna, nestrankarska, poslovna organizacija, ki deluje na območju RS. Članstvo v zbornici je obveza za vse fizične in pravne osebe, ki opravljajo pridobitno dejavnost v RS kot obrtno dejavnost, obrti podobno dejavnost ali domačo oziroma umetnostno obrt, za obrtne zadruge in oblike njihovega združevanja.

Ministrstvo za promet

Ministrstvo za promet opravlja naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, prometa po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, ter naloge na področjih prometne infrastrukture in žičniških naprav. Za izvajanje svojega poslanstva mora Ministrstvo za promet zagotavljati usklajeno, zanesljivo in stroškovno učinkovito delovanje celotnega prometnega sistema (Portal Ministrstva za promet 2009b).

Promet in onesnaževanje

Gre za javno politični problem, ki zadeva široko skupino ljudi. Promet je danes v vseh družbah pomemben dejavnik onesnaževanja okolja. Ker je dosegel tolikšno gostoto, da je pretočnost cest skoraj povsod postala omejitveni faktor, na onesnaževanje okolja bolj kot promet v smislu obsega vplivajo zastoji na cestah, saj vozila v počasnih kolonah še bistveno bolj onesnažujejo okolje kot vozila pri normalni hitrosti. Dolgoročna rešitev onesnaževanja bi bila v nadomeščanju vozil na pogon s fosilnimi gorivi z vozili na alternativne vire, kar postaja v prometni politiki eden ključnih elementov izboljšanja ekološke situacije in s tem vsakega programa za čistejše okolje (Pintar 2009a, 47).

***Policy* analiza**

Policy analiza ali analiza politik je oblikovanje strokovnih podlag, ki naj bi služile političnim odločevalcem v primeru političnega odločanja. *Policy* analiza je aplikativna družboslovna disciplina z multiplimi raziskovalnimi metodami, argumenti in transformacijo *policy* relevantnih informacij. Je interdisciplinarna veda, hkrati pa je nekaj posebnega (Fink-Hafner 2002, 8–11).

2.4 STRUKTURA NALOGE

Diplomska naloga je razdeljena v devet sklopov:

1. Prvi sklop predstavlja uvod, kjer predstavimo vsebino diplomskega dela.
2. Drugi sklop predstavlja metodološki okvir.
3. V tretjem sklopu bom opredelil osebe javnega in zasebnega prava
4. V četrtem sklopu predstavim AZ, poleg nje pa še OZS in GZS.
5. Peti sklop je namenjen MZP.
6. V šestem sklopu bom opredelil relacijo med AZ in MZP.
7. Sedmi sklop se osredotoča na primer okoljske problematike, natančneje na izpust toplogrednih plinov gospodarskih vozil in kako se s tem problemom konkretno soočata AZ in MZP.
8. Osmi sklop so potrditve oziroma zavrnitve hipotez in zaključek kot povzetek diplomskega dela.
9. Deveti sklop vsebuje vse uporabljene vire diplomskega dela.

3 OSEBE JAVNEGA IN ZASEBNEGA PRAVA

Razvrščanje pravnih oseb na osebe javnega in osebe zasebnega prava je postalo aktualno šele z odpravo družbene lastnine. Družbena pravna oseba je bila univerzalna pravna oseba za pridobitno in nepridobitno področje. Pravni institut pravne osebe javnega prava je bil v slovensko pravo uveden šele po sprejetju Ustave RS⁵, ki je dala temelje pravnega sistema demokratično urejene države. Dotedanja ureditev je temeljila na pojmu družbena pravna oseba, ki je bil bistveno širši od običajnega pojmovanja osebe javnega prava, saj je obsegal še vse gospodarske organizacije in nedržavne ter nevladne organizacije (Bohinc 2005, 25). Na institucionalnem področju tako meje med zasebnim in javnim niti ni bilo.

Danes pa le ta izhaja iz različnih pravnih interesov, ki jim sledi tako ena kot druga skupina pravnih oseb. Med osebami javnega in zasebnega prava naj bi obstajala Ockhamova britev, kjer je pravna oseba lahko le eno ali le drugo, nekaj vmesnega pa ni mogoče. Pravne posledice razlikovanja na osebe javnega in osebe zasebnega prava so raznovrstne. Nanašajo se predvsem na uporabo različnih pravnih režimov, ki veljajo za osebe javnega in za osebe zasebnega prava. Pomen razlikovanja se kaže na področjih zaposlovanja, zagotavljanja sredstev za plače in določanja višine plač, plačevanju davkov, imenovanju in razreševanju organov, financiranju iz proračuna, vrsti in obsegu nadzora, pristojnostih države in lokalne skupnosti, pristojnostih ustanovitelja po ustanovitvi in v primeru prenehanja, položaju lastnine (Bohinc 2005, 26). Vzporedno z gradnjo institucij javnega prava je postopno nastajala ločnica med javnim in zasebnim. Zasebni sektor se je oblikoval predvsem s privatizacijo.

Razlikovanje med javnim in zasebnim pravom pomeni razlike v ustanoviteljih, nalogah, morebitnih javnih pooblastilih in vlogi države. To razlikovanje je uveljavljeno v vseh evropskih pravnih ureditvah. Nedvomno je, da sta javno in zasebno pravo veji enovitega in celovitega pravnega sistema zasebnega prava, vendar je po mnenju nekaterih delitev na javno in zasebno pravo bolj ali manj arbitrarna, namenjena potrebam znanstvenega proučevanja, temeljno merilo pa je nedvomno pretežnost narave norm, ki neko področje urejajo. Razmejitve na javnopravne in zasebnopravne osebe je značilna za sodobne pravne rede, od katerih nekateri v civilni zakonodaji izrecno navajajo pravne značilnosti oseb javnega prava

⁵ Ustava Republike Slovenije, sprejeta s strani Skupščine RS, 23. decembra 1991. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=150&docid=28&showdoc=1> (10. avgust 2009).

oziroma jih izvezemajo iz veljavnosti posameznih institutov civilne zakonodaje. Za osebe javnega prava velja, da so njihova notranja razmerja, ustanovitev, organiziranost in druga statusna vprašanja v celoti urejena z javnim pravom. Enako velja za pridobitev članstva. Za notranja razmerja je obseg uporabe javnega prava manjši, saj so statusna vprašanja urejena z javnim pravom, medtem ko je položaj zaposlenih praviloma urejen z zasebnim pravom (Bohinc 2005, 65–8).

Torej, razvrščanje oseb na osebe javnega in zasebnega prava je v posameznih primerih lahko zapleteno. Bohinc (2005, 68) poudarja, da posebni kriteriji za razvrstitev niso določeni, saj se jih v teoriji različno razvršča. Ni neke enotne statusne ureditve oseb javnega prava v zakonodaji niti ni enotnega sistema registracij teh oseb. Lahko rečemo, da se v javnem pravu uporabljajo instituti zasebnega prava. Tako obstajajo različni pogledi na vprašanje razvrstitve oseb v pravu, splošno pa prevladuje pogled, da mora biti oblikovanje pravne osebnosti zasebnega in javnega prava podobno, če ne enako, v delu, ki se nanaša na primer na ustanovitev, vodenje in upravljanje same organizacije. Pravna oseba je razvojno nastala kot premoženjsko pravna tvorba zasebnega prava na lastninskem temelju in ne kot oseba javnega prava. Nekateri kriteriji so na primer: javno nasproti zasebnem ustanoviteljstvu; osebe javnega prava so tiste, ki se ustanovijo z zakonom ali upravnim aktom, s čimer so podvržene nadzoru računskega sodišča; pravne osebe zasebnega prava pogosto delujejo v javno korist, torej gre za splošno koristne ali dobrodelne namene, kot so na primer ustanove ali dobrodelna društva. Kriterij pa so lahko tudi izvajanje javnih pooblastil, uporaba prisilnih sredstev, prisilno članstvo.

Pri opredelitvi meril za razmejitev oseb javnega do zasebnega prava se lahko opremo na francosko teorijo, ki je koncept osebe javnega prava obdelala zelo podrobno, na podlagi štirih kriterijev: način ustanovitve, cilj organizacije, razmerje med organizacijo in javnimi oblastmi in ali ima organizacija prerogative ali javna pooblastila. Pri prvem kriteriju, načinu ustanovitve gre za to, ali je organizacija ustanovljena z zakonom ali upravnim aktom. To je nedvomno najpomembnejše merilo osebe javnega prava, saj so skrajno redke izjeme, ko so sodišča razglasila za javnopravno neko organizacijo, ustanovljeno z zasebnopravnim aktom. Drugi kriterij govori o cilju organizacije, ki je pomembno merilo za identifikacijo osebe javnega prava. Okoliščina, da gre za uresničevanje javnega interesa, ne pa zasebnih koristi organizacije ali njenih članov, je nedvomno kazalnik, ki kaže v smer javne organizacije. Tretji kriterij, razmerje med organizacijo in javnimi oblastmi, postavlja vprašanje, ali lahko te

oblasti posegajo v upravljanje organizacije in kako, ter ali je organizacija izpostavljena javnemu nadzoru, skratka, ali je bolj kot običajne osebe zasebnega prava podrejena javnemu pravu. Vprašanje, ali ima organizacija posebne pravice, zaradi katerih ni v celoti podrejena zasebnemu pravu, in če ima javna pooblastila, je četrti kriterij. Tu gre za vprašanja javnega financiranja, pravno ustanovljenega monopolnega položaja in obveznega članstva v organizaciji (Pirnat v Bohinc 2005, 74–6).

Razlike med pravnimi osebami javnega in zasebnega prava so:

- pravne osebe javnega prava praviloma ne plačujejo davkov,
- pravne osebe javnega prava se praviloma financirajo iz javnih sredstev (državni, občinski proračun),
- organe imenuje in razrešuje država oz. ustanovitelj (lahko pa izda samo soglasje), razen pri univerzi, ki je avtonomna,
- nadzor je strožji, nadzira jih tudi računsko sodišče (lahko nadzira tudi osebe zasebnega prava, če le te pridobijo sredstva iz proračuna),
- zaposlovanje je omejeno in enotno urejeno oz. primerljivo določeno; plače so omejene in so za celotni javni sektor usklajene, v zasebnem pravu pa jih določajo lastniki.

Specializirane osebe javnega prava so tudi različne zbornice, od GZS, Odvetniške zbornice, Notarske zbornice do številnih drugih. Kolikor je mogoče ugotoviti, so vse zbornice osebe javnega prava, saj so ustanovljene z zakonom ali drugim javnopravnim aktom (Bohinc 2005, 76). Za razliko od teh zbornic pa je AZ pravna oseba zasebnega prava, ki nima nobenih javnih pooblastil, le te pa imata OZS in GZS.

4 POJEM IN VRSTE ZBORNIC

V tem poglavju opredeljujem pojem in vrste zbornic. Zbornice so korporativne pravne osebe, v katerih se brez profitnega namena združujejo bodisi gospodarski subjekti bodisi posamezniki, ki opravljajo določen poklic. Po tej definiciji lahko ločimo dve vrsti zbornic: gospodarske, v katere se združujejo gospodarski subjekti, predvsem gospodarske družbe, ter poklicne, v katere se združujejo posamezniki, ki opravljajo določeno poklicno dejavnost (Virant 1999, 938).

Druga pomembnejša delitev zbornic pa je delitev glede na način ustanovitve, namen in obveznost članstva. Glede na način ustanovitve poznamo javnopravne zbornice, ki izhajajo iz evropsko kontinentalnega modela, ki jim daje avtonomen, strokoven in reprezentativen značaj, izvajanje javnih nalog in javnih pooblastil ter jim omogoča stabilno finančno oporo v obvezni članarini. Obvezno članstvo tako ni poseben model, temveč posledica poslanstva javnopravne zbornice v prostoru, v katerem deluje (Turk 2005, 13). V Evropi so gospodarske zbornice organizirane po načelu javnopravne zbornice v Italiji, Avstriji, Franciji, Nemčiji, Grčiji, Luksemburgu, na Nizozemskem, v Španiji in na Slovaškem.

Nadalje poznamo zasebnopravne zbornice, ki imajo osnovo v t. i. anglo-ameriškem modelu, za katerega je značilno prostovoljno članstvo ter izrazita tržnointeresna naravnost. Po načelu zasebnopravne zbornice delujejo zbornice v Veliki Britaniji, Belgiji, na Danskem, Irskem, Finskem, Norveškem, Portugalskem in v Švici. Med glavnimi prednostmi zasebnopravnega modela zbornice omenjajo neobvezno članarino ter svobodno odločanje podjetij za nakup konkretne storitve pri zbornici. Anglosaška zbornice je tako lahko izredno uspešno svetovalno podjetje na trgu. Slabosti zasebnopravnega modela zbornične organiziranosti pa je v tem, da ta zbornica, čeprav ima v svojem programu zapisano tudi zastopanje interesov gospodarstva, dejansko ne more nadomestiti zbornice, ki deluje v javnem interesu. Med slabosti anglosaških zbornic v primerjavi z javnopravnim sistemom, ki ima drugačen namen, štejemo: majhno reprezentativnost, šibko materialno-kadrovsko opremljenost, redka javna pooblastila in neenakomerno teritorialno pokritost (Turk 2005, 14–18).

Kot tretjo obliko organiziranosti zbornice pa poznamo t. i. mešani javno-zasebni model, za

katerega je značilno, da kljub prostovoljnemu članstvu zakonodaja določa pogoje za ustanovitev in delovanje gospodarskih zbornic, država pa jim podeljuje tudi določene javne naloge (Fridel 2005, 23–24).

Spodaj bom opredelil tri zbornice, ki delujejo po Zakonu o gospodarskih zbornicah, njihova umestitev pa je najbližja mešanemu javno-zasebnemu modelu zbornic.

4.1 AVTOPREVOZNIŠKA ZBORNICA

Obvezno članstvo, pridobivanje ogromnih sredstev, strokovni in administrativni delavci brez obveze in odgovornosti, nikakršnega zastopanja interesov članov, birokratizacija in pridobitništvo v GZS in OZS so ključni razlogi, ki so vodili k ustanovitvi nove zbornice, ki je pometla s starim, komunističnim sistemom, vzpostavila svoj demokratični aparat in veliko prispevala k izboljšanju stanja prevoznikov takrat in danes.

Tako je bila v skladu z napovedmi 13. januarja 2007 na pobudo GIZ Transporta, Sindikata avtoprevoznikov Slovenije in GIZ Intertransporta ustanovljena AZ. Ustanovljena je po Zakonu o gospodarskih zbornicah, s ciljem, da povezuje in usklajuje interese slovenskih avtoprevoznikov in jih zastopa nasproti vladi in vladnim institucijam, predvsem pa za pomoč svojim članom. Pomemben se mi zdi tudi podatek, da je bilo konec leta 2005 v Sloveniji registriranih 67.280 tovornih vozil, ob tem ni znano, koliko ljudi se preživlja s to panogo, po neuradnih ocenah več kot 150.000. Delež panoge v družbenem proizvodu pa se ocenjuje na približno 8 odstotkov. Na ustanovni skupščini, na kateri je bilo prisotnih 90 članov, je bil izglasovan statut, finančni okvir poslovanja zbornice in program. Poleg tega so bili izvoljeni tudi organi zbornice. Zbornica je takoj sprožila postopek registracije in je po Zakonu o gospodarskih zbornicah pravna oseba zasebnega prava (Pintar 2007b, 32–37).

AZ je svojim članom takoj predstavila svoje prednostne naloge, ki so dvig ugleda avtoprevoznništva, zagotovitev evropske konkurenčnosti prevozniške panoge, dosego večje podpore panogi pri prometnem ministrstvu in nudenje dodatnih ugodnosti članom, kot so nabava goriva in opreme, sklepanje zavarovalniških poslov in skupnem iskanju rešitve problematike pomanjkanja delovne sile (Portal Finance.si 2009). Ko je prišlo do pobude za ustanovitev lastne zbornice slovenskih avtoprevoznikov so presodili, da bo projekt uspel, če

se bo za ustanovno članstvo odločilo od 60 do 80 podjetij. Ustanovitve željnih pa je bilo precej več od ocen, saj je ob ustanovitvi AZ štela 117 ustanovnih članov. Čas je že pokazal, da na javno-političnem področju AZ že igra pomembno vlogo, kar bom pokazal v šestem sklopu diplomske naloge, kjer se bom ukvarjal z odnosom AZ do MZP in njenem udejstvovanju pri okoljski problematiki.

4.1.1 STATUT AVTOPREVOZNIŠKE ZBORNICE

Na podlagi 9. in 10. člena Zakona o gospodarskih zbornicah so ustanovitelji na ustanovni skupščini, ki so jo sklicatelji sklicali z javno objavo v Uradnem listu RS 13. januarja 2007, sprejeli Statut AZ. V statutu so opredeljene temeljne določbe, ime in sedež zbornice, cilji in naloge, organi, predsednik, upravni odbor, generalni tajnik, nadzorni odbor, častno razsodišče, odgovornost članov organov, sredstva in program dela.

4.1.2 CILJI IN NALOGE

V Statutu AZ je zapisano, da poleg prednostnih nalog, AZ spodbuja še gospodarske dejavnosti članov ter skrbi za ugled, poslovno uspešnost in razvoj prometa in transporta. Poleg tega zastopa interese članstva pred državnimi organi pri oblikovanju gospodarske politike in gospodarskega sistema; sodeluje pri oblikovanju za promet pomembne zakonodaje samoiniciativno in na povabilo državnih organov; samoiniciativno spremlja izvajanje za prometno dejavnost pomembne zakonodaje, daje pristojnim državnim in drugim organom v zvezi s tem svoja stališča in predloge za izboljšanje stanja; daje strokovno pomoč članom, organizira aktivnosti, ki podpirajo poslovno dejavnost članov, kot so poslovne delegacije, poslovni in strokovni seminarji, sejemske in druge predstavitve dejavnosti članov in druge promocijske dogodke; organizira izobraževanje in usposabljanje zaposlenih pri članih ter po potrebi tudi preverjanje znanja oziroma izpite; organizira zbiranje za poslovanje članov pomembnih podatkov in informacij in zagotavlja njihovo posredovanje članom; na zahtevo članov zanje organizira in izvaja poslovno svetovanje, poslovna srečanja in pogajanja, navezovanje novih poslovnih stikov in podobne aktivnosti; izdaja strokovne revije in literaturo ter spodbuja sodelovanje članov v javnih medijih.

4.1.3 ORGANI ZBORNICE

Statut AZ nadalje navaja, da naloge iz prejšnje točke AZ izvaja po svojih organih, območnih

oblikah organiziranja, združenjih dejavnosti in članih. Organi zbornice so: skupščina, upravni odbor, predsednik, nadzorni odbor, častno razsodišče in generalni tajnik. Le ti pa so za svoje delo odškodninsko odgovorni po Zakonu o gospodarskih družbah. Spodaj bom opisal organe AZ, ki jih opredeljuje Statut AZ.

Skupščina

To je najvišji organ upravljanja AZ. Sestavljajo jo po en predstavnik vsakega njenega člana, če je njihovo število, ugotovljeno na podlagi stanja v registru članstva vsaj 60 dni pred dnevom sklica skupščine, enako ali manjše od 90. Predstavniki imajo mandat samo za eno skupščino, določijo pa jih člani AZ v prijavnici za udeležbo na skupščini. Na skupščino mora predsednik povabiti tudi predsednika Nadzornega odbora, Častnega razsodišča in generalnega tajnika. V skupščino so člani izvoljeni v regijskih odborih, ki jih je 11, iz vsake regije po 5 članov. Skupščina obravnava in odloča o: sprejemu statuta, njegovih spremembah in dopolnitvah; sprejemu letnega in drugih programov dela AZ; sprejemu letnega in drugih finančnih načrtov in potrditvi zaključnega računa; sprejemu letnih poročil, ki jih o svojem delu predložijo predsednik, Upravni odbor, Nadzorni odbor in Častno razsodišče; voli in razrešuje predsednika, člane Upravnega in Nadzornega odbora ter glavnega tajnika; določa višino članarine; na predlog častnega razsodišča odloča o začasni ali trajni izključitvi članov oziroma drugih ukrepih, ki jih predlaga častno razsodišče. Skupščino sklicuje predsednik AZ po potrebi, najmanj pa enkrat letno. Delo skupščine vodi delovno predsedstvo, ki ga izvoli skupščina na predlog predsednika. Delovno predsedstvo sestavljajo predsednik delovnega predsedstva, trije člani in zapisnikar. Skupščina je sklepčna, če je na seji prisotna najmanj polovica tistih, ki jo sestavljajo. Skupščina sprejema odločitve z navadno večino glasov prisotnih predstavnikov članov, razen sprememb in dopolnitev statuta, za kar je potrebna večina glasov vseh tistih, ki jo sestavljajo.

Predsednik

Predsednik AZ je istočasno predsednik Upravnega odbora. Predsednik zastopa in predstavlja AZ in izvršuje sklepe skupščine in Upravnega odbora v skladu s statutom. Izvoli ga skupščina za dobo petih let in je lahko izvoljen le dvakrat zaporedoma. Za predsednika je lahko izvoljena fizična oseba, ki je državljan RS, lahko tudi države članice Evropske unije, in je zaposlen na vodilni funkciji pri pravni osebi, ki je član AZ.

Upravni odbor

Upravni odbor sestavlja 15 članov, praviloma iz vsake območne enote najmanj po eden, in predsednik AZ. Upravni odbor lahko zaradi večje operativnosti in v pomoč predsedniku imenuje do 4 podpredsednike, ki pa ne morejo samostojno predstavljati in zastopati zbornice. Člani Upravnega odbora so izvoljeni za pet let in so po izteku mandata lahko ponovno izvoljeni. Predsednik AZ na seje Upravnega odbora vabi predsednika Nadzornega odbora in glavnega tajnika, predsednike delovnih organov pa takrat, ko se obravnava zadeve s področja, ki posamezni organ neposredno zadevajo. Predsednik AZ sklicuje seje Upravnega odbora po potrebi, vendar najmanj štirikrat letno. Na sejah Upravnega odbora se vodi zapisnik. Zapisnik postane veljaven, ko ga potrdi Upravni odbor in podpiše predsednik. Upravni odbor je organ upravljanja in izvršilni organ skupščine AZ. Tako obravnava in sprejema gradiva za obravnavo na skupščini in predlaga sklepe za sprejem na skupščini; obravnava in sprejema splošne akte AZ, razen tistih, ki so v pristojnosti sprejemanja skupščine AZ; skrbi za izvajanje programa dela in finančnega načrta in drugih sklepov, ki jih je sprejela skupščina, in poroča skupščini o tem; imenuje predstavnike AZ v organe in telesa domačih in tujih organov in organizacij; odloča o včlanjevanju v AZ in oblikovanju regionalnih združenj AZ; ustanavlja in ukinja delovne organe, sekcije in druge oblike delovanja; obravnava predloge članov v zvezi z delovanjem AZ; odloča in sklepa o vseh drugih zadevah, za katere je pooblaščen na podlagi statuta ali drugih splošnih aktov AZ in drugih predpisov; določa, kateri podatki in katera dokumentacija se šteje za poslovno tajnost AZ; na predlog predsednika imenuje in razreši glavnega tajnika.

Nadzorni odbor

Nadzorni odbor sestavljajo trije člani, ki jih skupščina izvoli za pet let in so po izteku mandata lahko ponovno izvoljeni. Predsednika Nadzornega odbora izvolijo izmed članov nadzornega odbora. Član Nadzornega odbora ne more biti predsednik AZ, član Upravnega odbora in generalni tajnik. Seje nadzornega odbora sklicuje in vodi njegov predsednik po potrebi, najmanj pa enkrat na pol leta. Zapisnik seje Nadzornega odbora vodi generalni tajnik ali od njega za to pooblaščen oseba.

Častno razsodišče

Častno razsodišče obravnava vse pritožbe članov, prednostno pa tiste v zvezi z nelojalno konkurenco. Poleg tega skrbi za razvijanje in uveljavljanje dobrih poslovnih običajev v dejavnosti prometa. Med kršitve dobrih poslovnih običajev se šteje kršitev predpisov in pravil

o medsebojnih razmerjih, ki ogrožajo pravice in interese drugih članov AZ. Glede na svoje ugotovitve in sprejeto mnenje predlaga ukrepe Upravnemu odboru ali skupščini, ki so: opozorilo, opomin, javni opomin, izključitev člana za določen čas ali za trajno. Častno razsodišče imenuje skupščina AZ za dobo pet let, sestavlja pa ga pet članov, ki morajo biti iz različnih regionalnih združenj. Predsednika Častnega razsodišča izvolijo njegovi člani izmed lastnih članov, le ta pa sklicuje in vodi seje ter določa zapisnikarja in podpisuje zapisnik.

Generalni tajnik

Ključna oseba AZ je generalni tajnik, ki je vodilni in poslovodni delavec AZ. Poleg tega je odredbodajalec za AZ, podpisuje poslovno-pravne akte in listine, ki se nanašajo na poslovanje zbornice; oblikuje in vodi strokovno službo AZ; skrbi za arhiviranje in dokumentiranje pismenega in drugega gradiva o poslovanju zbornice; skrbi za informiranje članov AZ o delovanju le te. Glavnega tajnika imenuje Upravni odbor za dobo 4 let na pisni predlog predsednika, ki vsebuje najmanj podrobnosti glede delokroga dela, dolžnosti in pravice ter višino plače z dodatki. Generalni tajnik lahko svojo funkcijo opravlja profesionalno ali neprofesionalno. Za svoje delo pa je odgovoren skupščini in Upravnem odboru (Transport 2007, 34–35).

4.2 GOSPODARSKA ZBORNICA SLOVENIJE

Gospodarske zbornice so pravne osebe, v katerih se brez profitnega namena združujejo bodisi gospodarski subjekti, lahko pa tudi posamezniki, ki opravljajo določen poklic. GZS je ustanovljena za zastopanje in zaščito interesov članov pri sprejemanju odločitev, povezanih z vprašanji gospodarskega sistema in gospodarske politike, za opravljanje poslovnih storitev in izvajanje javnih pooblastil (Bohinc 2000, 109–10).

GZS je samostojna, poslovno neprofitna organizacija in je hkrati tudi pravna oseba. Za svoje delovanje ima zakonsko podlago v Zakonu o Gospodarski zbornici Slovenije. V Statutu GZS⁶ je zapisano, da GZS kot učinkovit gospodarski lobi zastopa interese podjetij v odnosih z državo in sindikati pri oblikovanju pogojev dela in poslovanja ter pri zagotavljanju pogojev za gospodarski razvoj. GZS zagotavlja članom nove priložnosti za razvoj, konkurenčnost in

⁶ Statut Gospodarske zbornice Slovenije, sprejet s strani Skupščine GZS, 22. novembra 2006. Dostopno prek: http://www.gzs.si/slo/o_gzs/pravni_temelji_delovanja/statut_gzs (14. avgust 2009).

prodor na tuje trge, poleg tega pa je racionalno organizirana in zagotavlja vpliv na odločanje in koristi vsakemu članu.

V GZS se lahko včlanijo podjetja, njihove sestavljene oblike, banke in druge finančne organizacije, zavarovalnice ter druge pravne osebe, ki opravljajo gospodarsko dejavnost in imajo sedež v RS. Poleg njih pa še fizične osebe, ki kot posamezniki opravljajo gospodarsko dejavnost, obratovalnice, obrtne zadruga in oblike njihovega združevanja preko obrtne zveze. Zadnja skupina so kmetijske in gospodarske zadruga ter druge oblike združenega organiziranja na področju kmetijstva in gozdarstva preko svoje združne zveze, ustanovljene za celotno območje RS. V zbornico se lahko včlanijo organizacije, ki opravljajo družbeno dejavnost, poklicna in strokovna društva, združenja ter druge organizacije, ki s svojo dejavnostjo pospešujejo delo in poslovanje gospodarskih subjektov.

Zakon o gospodarskih zbornicah navaja cilje GZS, in sicer izboljšanje učinkovitosti dela in poslovanja članov, nudenje pomoči pri razvijanju posameznih strok, uvajanju sodobnih tehnologij in razvijanju kadrov, oblikovanju skupnih stališč in predlogov ekonomske politike in gospodarskega sistema, nudenje strokovne pomoči in poslovnih storitev svojim članom ter spoštovanje dobrih poslovnih običajev in razvijanje poslovne morale.

V Sloveniji ima GZS že 150-letno tradicijo, organizirana pa je po teritorialnem in panožnem načelu. Tako jo sestavlja 13 območnih zbornic, panoge pa pokriva 26 združenj dejavnosti (Stanojević 2001, 7).

4.3 OBRTNA ZBORNICA SLOVENIJE

Obrtna zbornica je reprezentativna, neodvisna ter na zakonu in obveznem članstvu utemeljena ter po terenu izjemno razvejana stanovska in javnopravna organizacija za podporo obrti in podjetništva (Portal Obrtne zbornice Slovenije 2009). Statut obrtno-podjetniške zbornice Slovenije⁷ pravi, da je OZS oseba javnega prava in je samostojna, strokovna, nestrankarska, poslovna organizacija, ki deluje na območju RS. Članstvo v zbornici je čast in obveza za vse fizične in pravne osebe, ki opravljajo pridobitno dejavnost v RS kot obrtno dejavnost, obrti

⁷ Statut obrtno-podjetniške zbornice Slovenije, sprejet s strani Skupščine OZS, 18. decembra 2007. Dostopno prek: <http://www.ozs.si/prispevek.asp?IDpm=781> (14. avgust 2009).

podobno dejavnost ali domačo oziroma umetnostno obrt, za obrtne zadruge in oblike njihovega združevanja.

OZS je organizacija vseh slovenskih obrtnikov. Kot njihova strokovna organizacije deluje že 32 let, od leta 1994 pa tudi kot javna institucija. Obrtni zakon⁸ je tisti, ki daje posebno vlogo OZS. Gre predvsem za partnerstvo državi, zlasti pri oblikovanju zakonov in predpisov o številnih vprašanjih, ki se nanašajo na obrt. Pomembna je tudi vloga OZS kot institucije javnega prava s številnimi javnimi pooblastili, ki jih nanjo prenaša država, ukvarja pa se tudi s promocijo obrti, svetuje svojim članom ter vsem drugim, ki jih zanima obrtna dejavnost, ter skrbi za ohranjanje in razvijanje domačih in umetnih obrti v RS. S sprejetjem Obrtnega zakona je OZS postala samostojna strokovna in poslovna organizacija, ki izvaja tudi javna pooblastila. S tem je njena vloga predstavnika delodajalcev postala sporna, saj mora biti ta funkcija namreč strogo ločena od predstavnikov delodajalcev (Dekleva in drugi 2000, 27–8). Navkljub ukinitvi obveznega članstva drugi delodajalski zbornici z obveznim članstvom kaže, da zakonodajalec zaenkrat OZS ne namerava spremeniti javnopravnega statusa. Razlogi za to so različni. Na deklarativni ravni država opozarja na poseben pomen obrtnikov znotraj slovenskega gospodarstva. OZS šteje okoli 60.000 obvezno včlanjenih gospodarskih osebkov, med katerimi sta dve tretjini samozaposlenih (Stanojević 2001, 7).

4.4 RAZMERJE MED ZBORNICAMI IN AVTOPREVOZNIKI

Nastanek AZ je povezan z ignorantskim delovanjem dveh zbornic, ki se nista menili za interese tistih, ki bi jih morali zastopati, ampak za svoje lastne interese. Govorim o prej opisanih GZS in OZS. Zato bom v nadaljevanju predstavil ključne dileme, ki so prisostvovala k ustanovitvi nove zbornice.

Zbornici sta instituciji, ki naj bi zastopali interes podjetnikov nasproti Vladi oziroma državi. Postali sta tudi delivki licenc avtoprevoznikom, za drag denar sta avtoprevoznikom prodajali kopije oziroma izvode njihovih lastnih licenc. Poleg tega sta delili tudi dovolilnice, delitev le teh pa je bila izredno nepravilna. Spodaj bom na kratko opisal sistem razdeljevanja dovolilnic od leta 1991 do vstopa v EU leta 2004.

⁸ Obrtni zakon, sprejet s strani Državnega zbora RS, 29. julija 1994, v veljavi od 20. avgusta 1994. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO355.html (14. avgust 2009).

Takoj po osamosvojitvi so dovolilnice lahko prejeli prevozniki, ki so bili vpisani v evidenco mednarodnih prevoznikov, ki jo je vodilo ministrstvo, pristojno za promet. Prevoznik je lahko prevzel dovolilnice na podlagi predhodnega pisnega vabila pri pristojni upravni enoti. Za izdajo dovolilnic pa je bila pristojna komisija, ki so jo sestavljali predstavniki MZP, GZS in OZS. Po letu 2000 pa je prišlo do ključnega preobrata, saj je na podlagi javnega pooblastila prešlo razdeljevanje dovolilnic iz MZP na GZS in OZS. S prenosom javnih pooblastil so bila postavljena še natančnejša merila in kriteriji za delitev dovolilnic. Vstop RS v EU pa je na področju dovolilnic prinesel velike spremembe. Na področju dovolilnic je bil tako 1. maj 2004 ključni datum, kajti s tem dnem je bilo ukinjenih več vrst najbolj kritičnih dovolilnic. In tako za prevoze znotraj EU prevozniki ne potrebujejo več dovolilnic, razen za prevoz v tretje države.

Lahko rečem, da je bil vstop RS v EU ključen za večino avtoprevoznikov, saj so bile s tem odpravljene številne težave, ki so jih le-ti imeli pri pridobivanju dovolilnic zaradi mačehovskega odnosa GZS in OZS. S funkcijami, ki sta jih zbornici pridobili od države sta vzpostavili tako strahovlado in tako zbirokratiziran sistem, da so se mali prevozniki, ki so bili ves čas deležni neugodnosti, bali za svoj obstoj. V GZS je bil namreč predsednik odbora za promet hkrati tudi direktor ene večjih prevoznških podjetij v RS in tako je bila ta deležna številnih ugodnosti, na račun katerih so trpeli drugi. Strahu ni pregnal niti Zakon o prevozih v cestnem prometu⁹, ki je zbornicama odvzel podeljevanje licenc in dovolilnic in vodenje registra voznikov, saj je moč čutiti nezaupanje, ki so ga uradniki obeh zbornic zasejali med avtoprevoznike. Pintar (2007a, 12) poudarja, da bi se nad tem morala posebej zamisliti Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za javno upravo, saj je nezaupanje avtoprevoznikov pravzaprav nezaupanje v pravno državo in pravni sistem, saj sta zbornici *de facto* kot izvajalki javnih pooblastil sestavni del javne uprave.

Do ideje o ustanovitvi AZ sta bili GZS in OZS izredno sovražno razpoloženi. V zadnjih dneh pred ustanovitvijo AZ je OZS prešla v aktivno medijsko protiofenzivo, s katero je hotela vse zasluge ustanoviteljev AZ prikazati kot svoje. Podobno je delovala GZS, ki je zadnji dan pred ustanovitvijo AZ sklicala svojo tiskovno konferenco in z gradivi za medije poskušala

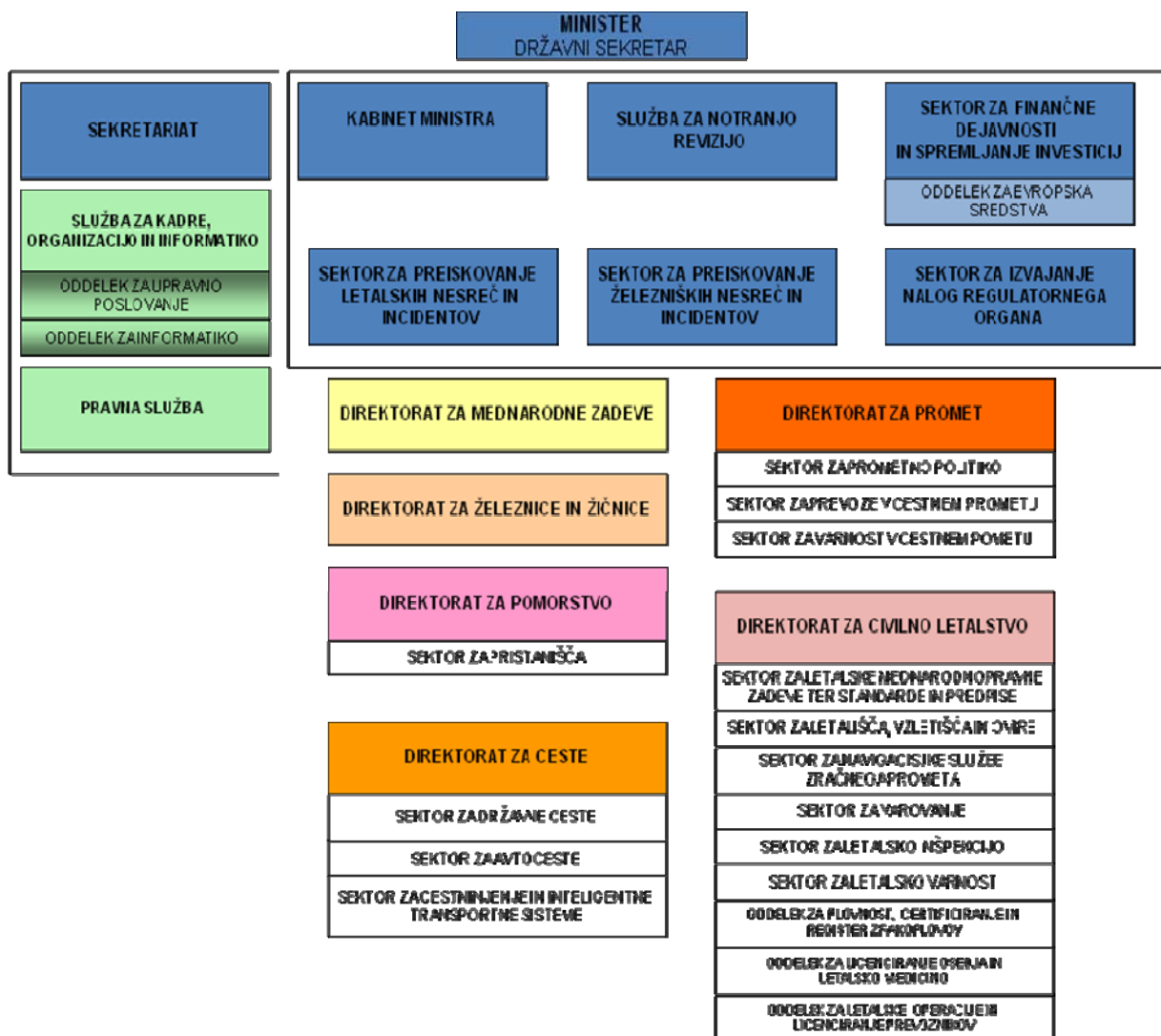
⁹ Zakon o prevozih v cestnem prometu, potrjen s strani Državnega zbora, 26. januarja 2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=54567&part=&highlight=zakon+o+prevozih+v+cestnem+prometu> (15. avgust 2009).

upravičiti svoj obstoj. Tako je AZ zavzela nevtralen odnos do obeh zbornic, njen namen pa ni bil nagovarjati člane, naj zapustijo GZS in OZS. Obljubila je le pomoč, če se bodo odločili za izstop in bi jih zbornici pri tem ovirali. Kajti tovrstno oviranje je razumljeno kot kršenje ustavnih pravic slovenskih podjetnikov, da se sami in prostovoljno odločajo o svoji stanovski organiziranosti.

5 MINISTRSTVO ZA PROMET

Za izvajanje svojega poslanstva mora MZP zagotavljati usklajeno delovanje celotnega prometnega sistema. Časi delitve prometnega sistema na ceste, železnice, letalstvo in pomorstvo so preseženi, kajti uporabniki prometnega sistema in naročniki prevoznih storitev iščejo optimalne prevozne poti in celovite logistične rešitve. Temeljni strateški dokument MZP je Resolucija o prometni politiki RS. Slovenska prometna politika skuša odgovorjati na zahteve časa, povečani potrebi po mobilnosti prebivalcev in blaga. Težave, s katerimi se Slovenska prometna politika sooča, so zastoji v prometu, nizko kakovostne storitve, onesnaževanje okolja, varnost in varovanje ter razlike v regionalnem razvoju. MZP predstavlja velik birokratski aparat (glej sliko 5.1).

Slika 5.1: Organizacijska shema MZP



Vir: Portal Ministrstva za promet (2009c).

Resolucija o prometni politiki na sodoben, kratek in enostaven način v izhodiščih, viziji, ciljih in ukrepih določa temeljne usmeritve prometne politike za prihodnost. Glavni kazalniki zapisane prometne politike izhajajo iz mobilnosti, dostopnosti, okolja in varnosti, gospodarskega razvoja, optimalne izkoriščenosti virov, intermodalnosti ter uravnoveženosti med transportnimi sistemi. Pomembno je dejstvo, da je v interesu države razvoj in konkurenčnost prevoznških podjetij, ki bodo svoje storitve izvajala kakovostno in uspešno, povečevala dodano vrednost in inovativnost. RS se trudi zgraditi primerno infrastrukturo in omogočiti tekoč in varen promet skozi državo tako slovenskim kot tujim prevoznikom.

Poglavitna področja cestnega prometa, ki zadevajo MZP, so notranji in mednarodni cestni prevozi potnikov in blaga ter mednarodni odnosi, povezani z ureditvijo notranjega in mednarodnega cestnega prevoza v RS. Sektor cestnega prometa pripravlja zakone in izvršilne predpise na področju cestnega prometa, ki se nanašajo predvsem na pogoje za opravljanje dejavnosti notranjega in mednarodnega cestnega prevoza. V okviru področja mednarodnih odnosov pa se redno sestajajo dvostranske mešane komisije za mednarodni cestni prevoz oseb in blaga, ki sklepajo sporazume in protokole, na podlagi katerih se postopoma liberalizira cestni prevoz med RS in državami, s katerimi ima RS sklenjen tak sporazum.

Na podlagi Resolucije o prometni politiki na področju prevozov v cestnem prometu MZP opravlja naslednje naloge:

- spremlja stanje v družbi in skrbi za razvoj prometa v skladu s sprejeto politiko države,
- pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter drugih gradiv za Vlado RS,
- pripravlja programe raziskovalnih in strokovno razvojnih nalog s področja cestnega prometa, prometnih tokov in infrastrukture ter spremlja in zagotavlja njihovo izvajanje,
- pripravlja strokovne podlage, sodeluje in vodi usklajevanja pri pripravi mednarodnih pogodb in sodeluje pri izvajanju mednarodnih pogodb s področja cestnega in integralnega prometa,
- pripravlja predpise in posamične akte ter interne akte za izvajanje izvršilnih nalog,
- izvaja strokovni in upravni nadzor nad izvajalci javnih pooblastil (GZS in OZS),
- zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu s predpisi,
- izvaja postopke v zvezi z zagotavljanjem pogojev za izvajanje javnega cestnega potniškega prometa,

- vzpostavlja, vodi, vzdržuje in povezuje zbirko podatkov in evidenc ter
- sodeluje v mednarodnih organizacijah, organih in delovnih telesih.

Na tej točki je potrebno opredeliti vlogo prometne politike, opredeljene v Resoluciji o prometni politiki, saj je le ta osnova za gospodarski razvoj države. Oblikovanje in razvoj prometne politike pomembno določata položaj in vlogo prometa v celotnem gospodarstvu. Izgradnja in vzdrževanje prometne infrastrukture zaposluje več kot 60 odstotkov zaposlenih v gradbeništvu. Kot sem že omenil zgoraj, prometni sektor ustvari skoraj 8 odstotkov prihodkov v bruto domači proizvod in zaposluje desetino zaposlenih v državi. To je glavni razlog, da bi prometna politika morala biti vsebinsko usklajena s širšo makroekonomsko politiko države. Na uspešnost uresničevanja prometne politike vpliva tudi širše družbeno okolje, zato je pri načrtovanju te politike treba upoštevati gospodarsko, socialno in kulturno okolje države ter poznati politiko drugih področij, ki mejijo ali pa se pokrivajo s prometnim. Sem štejemo okolje in prostor, gospodarstvo in kmetijstvo, zaposlovanje in družino, pravosodje, policijo in notranje zadeve, varnost in varovanje ter obrambo in sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Cilji prometne politike so opredeljeni z Lizbonsko pogodbo¹⁰, ki je za osrednji cilj razvoja EU do leta 2010 postavila povečanje konkurenčnosti gospodarstva ter razvoja znanosti in tehnologije, kar povzemajo tudi strateški dokumenti gospodarskega razvoja. Tako so se oblikovali splošni cilji prometne politike na nacionalni ravni:

- internalizacija zunanjih stroškov, ki jih povzroča promet,
- doseganje družbenega optimuma v delu, ki se nanaša na prometni sektor,
- povečanje prometne varnosti in varovanja,
- učinkovita poraba energije in čisto okolje,
- povečanje obsega in kakovosti javnega potniškega cestnega in železniškega prometa,
- prenos blaga v tranzitu na železnico,
- usklajeno delovanje celotnega transportnega sistema,
- vzpostavljanje arhitekture inteligentnih transportnih sistemov z uveljavljanjem regionalnih, nacionalnih in evropskih specifičnosti, usmeritev ter interesov,
- uzaveščanje in informiranje prebivalstva o trajnostni mobilnosti,
- zagotovitev potrebne prometne infrastrukture tako za kopenski kot tudi pomorski in

¹⁰ Lizbonska pogodba, podpisana s strani držav članic EU, 13. decembra 2007 v Lizboni. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (15. avgust 2009).

- zračni transport, ki bo sledil načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja,
- zagotovitev zanesljivega, varnega, cenovno konkurenčnega in okolju prijaznega transporta v tovornem in potniškem prometu,
 - optimalno izkoriščanje razpoložljivih virov,
 - vzpostavitev delovanja učinkov tržnega gospodarstva,
 - deregulacija posameznih podsistemov prometa in prodaja državnih lastniških deležev, skladno z obstoječo zakonodajo, kjer ni ogrožen javni interes, zasebni ponudniki pa z načelom tržnega gospodarstva lahko zagotovijo konkurenčnejšo in kakovostnejšo storitev, pri čemer se stopnja varnosti ne sme znižati,
 - natančno usmerjanje fiskalnih ukrepov za zagotavljanje tistih storitev, ki jih z načeli tržnega gospodarjenja ni mogoče zagotoviti samih po sebi.

Pomemben je podatek, da cestni tovorni promet v RS poteka v zasebnem in javnem sektorju. Poslanstvo cestnega tovornega prometa je v oskrbi logističnih središč, kjer blago prehaja iz ene transportne tehnologije na drugo in iz enega transportnega sistema na drugega z isto tehnologijo.

Vloga nosilcev prometne politike je zagotavljanje enakopravnih pogojev dostopa na slovenski transportni trg in zagotavljanje enakopravnih pogojev gospodarjenja vsem udeležencem transportnega trga. Nosilci prometne politike se delijo na ustvarjalce prometne politike in izvajalce prometne politike. Ustvarjalci so državni zbor, vlada in pristojna ministrstva, lokalne skupnosti, gospodarske družbe in združenja ter znanstvene in raziskovalne institucije. Ministrstvo, pristojno za promet, je nosilec in glavni izvajalec prometne politike. Skrbi za medsebojno koordinacijo ostalih izvajalcev ter preko vzvodov, ki mu jih daje prometna politika, vpliva na transportne tokove, njihov potek in razmestitev. Organi v sestavi ministrstva, pristojnega za promet, nosilci javnih pooblastil in izvajalci gospodarskih javnih služb na področju prometa delujejo v skladu s to prometno politiko in v okviru sprejetih načrtov ter danih možnosti skrbijo za izvajanje nalog na podlagi predstavljene prometne politike.

Prometna politika je namenjena zagotavljanju pogojev za optimalno mobilnost v RS in njeno povezovanje z evropskim prostorom. Posebno pozornost namenja transportu kot gospodarski panogi in doseganju družbenega optimuma. Z usklajenimi ukrepi na področju prevoznih storitev bo omogočila zagotovitev učinkovitega, zanesljivega, varnega in cenovno ugodnega

prevoza potnikov in blaga. Z ukrepi na področju javne transportne infrastrukture bo zagotovila njen skladen razvoj. Na ta način bo dosežen cilj, da se ob zagotovitvi ustrezne prometne ureditve v državi zmanjšajo negativni vplivi prometa tako na okolje kot na prebivalstvo RS.

6 ODNOS MED MINISTRSTVOM ZA PROMET IN AZ

Ob ustanovitvi nove AZ je takratni državni sekretar na MZP pozdravil tako odločitev avtoprevoznikov in napovedal sodelovanje z njimi. V začetku MZP ni dajala prevelikega pomena predlogom AZ, kar se vidi predvsem v zavrnitvi večine predlogov za izboljšanje položaja slovenskih avtoprevoznikov. Nekaj predlogov bom predstavil spodaj.

Vlada je sprejela program za trajen in stabilen razvoj slovenskega avtoprevoznništva. Program je bil sprejet kljub opozorilom AZ, da ni bil usklajen. V delovni skupini so predstavniki MZP striktno zavračali zahteve AZ o oblikovanju enotne baze podatkov o stanju v prevozništvu, poslovnih rezultatih ter nadzoru in kaznovanju. Zato je informacijska situacija v prevozništvu slaba, saj se operira z nerealnimi podatki. V panogi, v kateri je registriranih okrog 67.000 tovornih vozil, naj bi bilo po teh podatkih zaposlenih le 15.000 ljudi. Problem je tudi v tem, da MZP zavrača zahtevo po tem, da je resorno ministrstvo, odgovorno za stanje in razvoj prometnih sistemov, s tem pa tudi avtoprevoznništva. MZP vse naloge prevrača na Ministrstvo za gospodarstvo. Drugi problem je povezan z zaposlovanjem tujcev. V avtoprevozništvu že tako primanjkuje delovne sile, zato je velika potreba, da se le ta pripelje iz drugih držav. Sosednje države, s tem mislim Avstrijo in Italijo, so problem rešile tako, da lahko tujega voznika zaposlijo v nekaj dneh, v RS pa ta postopek traja do štiri mesece. Nov problem se kaže v pravilniku o zdravniških pregledih, saj imajo vozniki od 10 do 11 pregledov, kar je še enkrat več od razvitih evropskih držav. Na ta račun prevoznništvo izgublja približno 10.000 delovnih dni letno in ob takih pogojih dela slovenski prevozniki ne morejo biti evropsko konkurenčni. Ravno tako ni bil sprejet ustrezen pravilnik o izrednih prevozi, saj pripombe prevoznikov, ki se ukvarjajo s temi prevozi, ustrezno zavračajo, čeprav ne zahtevajo drugega kot uvedbo sistema, ki velja v nekaterih evropskih državah (Avstrija, Nemčija) in se je izkazal za zelo uspešnega. Nadalje je bil sprejet Zakon o prevozi v cestnem prometu, a ni rešil vseh problemov, ki jih pokriva. Tako MZP ni hotelo sprejeti evropske rešitve, da oblikuje strokovno telo, sestavljeno iz predstavnikov vlade oziroma MZP in avtoprevoznikov, tako da so možnosti dogovarjanja koordinacije ostale na vladni koordinacijski delovni skupini, v katero niso bili vključeni avtoprevozniki. Vseeno pa je novi zakon pomembna sprememba v primerjavi s prejšnjim. Iz tega izhaja, da se MZP loteva problemov avtoprevoznništva nekompetentno, brez poznavanja njegovega realnega stanja na eni in mednarodne prakse na drugi strani (Pintar 2007d, 54–5).

Neskladje med AZ in MZP se kaže v izjavi takratnega ministra, Radovana Žerjava, da je v letu 2007 MZP delalo dobro in uspešno. Vendar je situacija taka, da je MZP le postavila zapore in prepovedi na nekaterih trasah. S tem se je povečala obremenitev na drugih trasah, prišlo je tudi do povečanih zastojev in daljših čakalnih dob, kar pa vpliva tudi na ljudi in okolje. Ravno tako se je povečalo število žrtev na slovenskih cestah, saj Slovenija spada v sam vrh držav po številu mrtvih na cestah (Portal Delo.si 2009). Na podlagi tega lahko sklepamo, da izjava ministra ni bila na mestu.

Gospodarski razvoj sodobnih družb v precejšnji meri temelji na razvoju transporta. Relativna cenitev transporta omogoča, da se proizvodnja oskrbuje in organizira v čedalje večjem prostoru, da se preskrba prebivalcev dopolnjuje s proizvodi iz drugih celin. Transport je ključen v modernih družbah (Pintar 2008, 58). Zato tudi v zadnjem času prihaja do izboljšanja problemov, ki so se kazali ob ustanovitvi AZ, pa tudi večjo dovzetnost nove vlade, ki je prišla na oblast konec leta 2008. Nova vlada je AZ dala možnost za prikaz realnega stanja slovenskega prevoznitva, poleg tega je še opozorila na hitro slabšanje razmer in predlagala vrsto ukrepov, predvsem tiste, za katere se že dolgo zavzemajo vsi prevozniki. Po dobrih dveh letih od ustanovitve je AZ postala pomemben igralec v prometni politiki in zarjavelo uradniško kolesje MZP se je zganilo. V začetku leta 2009 je bil objavljen razpis za subvencije; sprejet je bil sklep Vlade o vračanju dela trošarine, vendar še ni sprejet sklep o višini vračanja; pripravljen je predlog spremembe Zakona o varnosti v cestnem prometu¹¹, ki bo omogočal enoletno odjavo vozila ob hkratnem vračilu nepretečenega dela zavarovanja; dogovorjena je bila ukinitvev določila o samoizločanju vozil v primeru snega, vendar dogovor še ni potrjen; poteka razprava o sprostitvi prometa po državnih cestah in po avtocestah v času vikenda oziroma v času sezone; polagoma se rešuje konkreten problem zaradi neracionalnih omejitev lokalnega prometa; MZP je katalogiziralo vse zahteve slovenskih prevoznikov in obljubilo, da bo postopoma reševalo vsa odprta vprašanja; ravno tako pa je pripravljen predlog Pravilnika o kabotaži, ki naj bi zmanjšal pritisk nelojalne konkurence in obsega nezakonitega dela tujih prevoznikov v RS (Pintar 2009b, 40–41).

Na tej točki se mi zdi pomembno poudariti, da so bili od ustanovitve AZ pa do danes zamenjani trije ministri. Na eni strani to predstavlja oviro, saj je treba z vsako novo garnituro

¹¹ Zakon o varnosti v cestnem prometu, sprejet s strani Državnega zbora RS, 2. aprila 2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=86881&part=&highlight=zvcp> (15. avgust 2009).

vzpostaviti nov odnos, po drugi strani pa le na ta način lahko pride do sprememb. S preučevanjem sem prišel tudi do ugotovitve, da AZ s časom pridobiva na pomenu, njen vpliv in vloga v izvajanju prometne politike pa se večata.

7 POLICY ANALIZA OKOLJSKE PROBLEMATIKE

V tem delu diplomskega dela bom s *policy* analizo prikazal in analiziral izbrani vidik javnopolitičnega problema. Javnopolitični problem bo temeljil na izbranih in jasno navedenih teoretičnih spoznanjih analize politik. Ta del diplomskega dela je razdeljen na štiri podpoglavja. V prvem podpoglavju gre za opis in argumentacijo javnopolitičnega problema, v drugem je opredeljena legislativna zgodovina problema, kjer sem analiziral zakonske in podzakonske podlage. Tretje podpoglavje opisuje javnopolitične igralce in arene, v četrtem pa so opredeljene faze javnopolitičnega problema in njegova umestitev v eno od faz.

Problem, ki sem ga izbral, je v neposredni povezavi s segrevanjem ozračja. Vsi se dobro zavedamo, da je segregacija velik problem in da ne prinaša nič dobrega. Tako sem se pozanimal, iz kje izvira ta problem in kaj skušamo narediti, da bi odpravili posledice, oziroma da bi jih omilili. Prišel sem do spoznanja, da države skušajo problem segrevanja ozračja rešiti na različne načine, na različnih področjih. Tu sem se osredotočil na konkreten primer zmanjševanja izpusta škodljivih snovi gospodarskih vozil v EU. Za zmanjševanje teh izpustov je izredno pomembna tehnologija gospodarskih vozil, zaradi katere EU lahko postavlja standarde in sprejema direktive o omejitvi teh izpustov. Za analizo sem se odločil, ker sta pomembna javnopolitična igralca na tem področju tudi MZP in AZ, njuna prizadevanja pa bom opisal spodaj.

Promet je danes v vseh družbah pomemben dejavni onesnaževanja okolja, saj je dosegel tolikšno gostoto, da je pretočnost cest skoraj povsod postala omejitveni faktor. Na onesnaževanje okolja bolj kot promet v smislu obsega vplivajo zastoji na cestah, saj vozila v počasnih kolonah še bistveno bolj onesnažujejo okolje kot vozila pri normalni hitrosti. Dolgoročna rešitev problema ni v nadaljnjem omejevanju prometa, temveč v nadomeščanju vozil na pogon s fosilnimi gorivi z vozili na alternativne vire. Prometna politika tako postaja eden ključnih elementov izboljšanja ekološke situacije in s tem vsakega programa za čistejše okolje.

7.1 RAZISKOVALNI PROBLEM – OPIS IN ARGUMENTACIJA JAVNOPOLITIČNEGA PROBLEMA

Javni problem zadeva široko skupino ljudi v družbi oziroma tiste, ki se z njim ukvarjajo. Konkretni javno-politični problem v tem primeru je segrevanje ozračja zaradi prevelikega izpusta toplogrednih plinov. Države EU so že podpisale Kjotski protokol¹² o zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov. Kjotski protokol je mednarodni sporazum, ki skuša zmanjšati emisije ogljikovega dioksida in petih ostalih toplogrednih plinov.

Sam se bom osredotočil predvsem na zmanjševanje izpustov škodljivih snovi gospodarskih vozil v EU. Od oktobra 2006 je obvezen standard Euro 4, ki postavlja ozke meje pri izpustih za tovorna vozila. Standard Euro 4 zahteva od vseh vozil, registriranih v EU, upoštevanje strogih mejnih vrednosti izpušnih plinov. V primerjavi z Euro 0 v začetku 90-ih let se mora izpust dušikovih oksidov z Euro 4 zmanjšati za 86 %. Delež trdih delcev se mora v primerjavi z Euro 0 od oktobra naprej zmanjšati celo za 98 %, poleg tega se morata drastično znižati deleža ogljikovodika in ogljikovega monoksida v izpušnih plinih. Za tista vozila, ki se teh standardov ne bodo držala, Evropski parlament predvideva občutne finančne minuse. Finančni vidiki pa še zdaleč niso edina posledica prehoda na Euro 4. Posebno težo imajo v vsakodnevni praksi prepovedi vožnje, ki so v nekaterih evropskih predelih že realnost. Sprejetje teh predpisov oziroma zakonov pomeni napredek v tehnologiji, ki pa je pomemben za manjše onesnaževanje okolja.

Glavna cilja Euro 4 sta manj dušikovih oksidov in skoraj nič več trdih delcev. To pa se da doseči le z razvojem tehnologije. Prevozniki in špedicije izražajo zahteve po sodobnem motorju, ki mora zagotavljati popolno zanesljivost in največjo moč pri najmanjši porabi. Za visoko učinkovitost so potrebne visoke zgorevalne temperature, pri katerih nastane več dušikovih oksidov. Ravno v ta namen pa so nekatera podjetja že razvila tehnologijo, ki omogoča rešitev tega protislovja (Portal EurActiv.com 2004).

¹² Kjotski protokol, v veljavi od 16. februarja 2005. Dostopno prek: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html> (15. avgust 2009).

7.2 LEGISLATIVNA ZGODOVINA PROBLEMA – ANALIZA ZAKONSKE IN PODZAKONSKE PODLAGE

Pomemben korak k zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov je bil podpis Kjotskega protokola. Sprejelo ga je 141 držav sveta, da bi zaustavile segrevanje ozračja. Okvirna konvencija za preprečevanje podnebnih sprememb je nastala pred trinajstimi leti, Kjotski protokol pa ji je bil dodan pred približno osmimi leti. Protokola ni ratificirala največja onesnaževalka ZDA, ker naj bi ta škodoval njenemu gospodarstvu.

Leta 2001 je bil začel program Čisti zrak za Evropo¹³, s ciljem najti načine, kako preprečiti, da bi onesnaževanje zraka škodovalo človeškemu zdravju in okolju. To je program EU za zbiranje in ocenjevanje znanstvenih podatkov o učinkih onesnaževanja zraka in za oblikovanje učinkovitih politik. Poleg tega programa sta Evropski parlament in Svet sprejela večje število direktiv, ki bistveno pripomorejo k zmanjševanju onesnaževanja zraka z emisijami iz motornih vozil.

EU ima cilj zmanjšati izpust toplogrednih plinov in se tako približati Japonski, ki je na tem področju najboljša. Eden od načinov zmanjševanja toplogrednih plinov je zmanjševanje izpusta škodljivih snovi gospodarskih vozil. Novi standard Euro 6 bo nadomestil sedaj veljavna Euro 4, ki je v uporabi od novembra 2006, in Euro 5, ki velja od oktobra 2008. Novi standard bo precej strožji od sedanjih (Portal EurActiv.com 2004).

7.3 JAVNOPOLITIČNI IGRALCI/ARENE

Policy akterji so vsi, ki sodelujejo v oblikovanju politik. *Policy* akter je lahko posameznik, skupina ali institucija. Bistvena značilnost *policy* akterjev je njihova aktivnost. Niso vsi udeleženci *policy* procesa tudi že *policy* akterji. Obstajajo akterji v državni sferi in akterji v civilni družbi. Oboji se velikokrat medsebojno prepletajo. Grdešić (1995, 69–75) govori o akterjih znotraj političnih institucij in vlade ter o akterjih izven državne oblasti. Ko posameznik sodeluje v javnem življenju je še to premalo, da bi lahko dejali, da je *policy* akter,

¹³ Program Čisti zrak za Evropo – *Clean Air for Europe Programme*, sprejet 4. maja 2001. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/air_pollution/128026_en.htm (15. avgust 2009).

zato mora obstajati še članstvo v določeni skupini. *Policy* arena je politični prostor, kjer se odvijajo in razvijajo odnosi med akterji. Vsaka arena ima svoje področje (Grdešić 1995, 77). Pri sodelovanju med *policy* akterji govorimo o *policy* omrežjih – *policy networks*. Razvejanosti mreže lahko primerjamo s kapilarnim sistemom in z računalniškimi mrežami. *Policy* akterji so omreženi v omejenem obsegu. *Policy* omrežja so odgovor na razmejitve med državo in civilno družbo. Na tej osnovi so prišli do definicije, da je *policy* omrežje analitični model, ki naj bi pomagal sistematizirati odnose med državo in organiziranimi interesi (Grdešić 1995, 79).

Pri raziskovanju stanja interesov in konfliktov na področju problema – zmanjševanje izpustov škodljivih snovi gospodarskih vozil – sem ugotovil, da si javnopolitični igralci nasprotujejo glede več različnih problemov oziroma v več različnih arenah. Najbolj nasprotujoči si areni sta tako okolje in gospodarstvo. Če vlade ne bodo ukrepale čim hitreje in omejile izpust teh plinov v ozračje, se bo temperatura zvišala, to pa bo privedlo do raznih kriz. Pomemben akter oziroma mednarodna institucija, ki deluje na področju zmanjševanja toplogrednih plinov, je *Green peace*. Ta deluje v civilno-družbeni sferi in pritiska na Evropski parlament, da v primeru – zmanjševanje izpustov škodljivih snovi gospodarskih vozil – svoje standarde še poveča. Glede na to, da *Green peace* pritiska na Evropski parlament, naj standarde poveča, bi lahko sklepali, da bo odziv avtomobilske industrije ravno obraten. Kot primer navajam podjetje Mercedes-Benz, ki je oblikovalo pogonsko sredstvo imenovane *AdBlue*, ki je skoraj izključno iz demineralizirane vode in pripomore k manjšemu onesnaževanju okolja. Substanca je prozorna in skoraj popolnoma brez vonja. Torej tudi velika podjetja stremijo k temu, da se izpust toplogrednih plinov zmanjša (Portal EurActiv.com 2004).

Kot sem že omenil, sta pomembna javnopolitična igralca v Sloveniji AZ in MZP. Tako je AZ predlagala nekaj ukrepov za zmanjšanje obremenitve, ki jih okolju povzroča promet. K temu bi bistveno pripomogla uvedba elektronskega cestninjenja tovornjakov v prostem toku in odstranitev sedanjih plačilnih postaj; spodbujanje zamenjave starih vozil z novimi s subvencijami; omejitev tranzita ekološko zastarelih vozil in uvedba ekoloških con; redefiniranje prometne politike v smislu iskanja najekonomičnejših prometnih povezav, ki so po pravilu tudi ekološko najmanj obremenjujoče; spodbujanje nove transportne logistike, ki bo omogočila hitrejšo dobavo blaga. Naloga MZP je, da s temi predlogi seznanijo Vlado RS, ki mora čim prej pripraviti in sprejeti Program zmanjšanja obremenitev, ki jih okolju povzroča promet. Ravno tako pa je v Resoluciji o prometni politiki zapisano, da se MZP za

uresničevanje strateških politik na področju prometa usklajuje z ministrstvom, pristojnim za okolje in prostor. Ena od skupnih strategij pa je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, saj se je Slovenija zavezala, da bo v obdobju od 2008 do 2012 emisije toplogrednih plinov zmanjšala za 8 odstotkov glede na izhodiščno leto 1986. Zupančič (2006, 5) pa poudarja, da se emisije še vedno povečujejo in da bo ta cilj nemogoče izpolniti.

7.4 FAZA JAVNOPOLITIČNEGA PROBLEMA

Idealni model oblikovanja in izvajanja javnih politik je razdeljen v pet faz. Ta idealni model poenostavljeno orisuje, kako se politike oblikujejo in izvajajo. Tako poznamo časovno zaporedje petih različnih faz:

- identifikacija družbenih/javnopoličnih problemov in oblikovanje političnega dnevnega reda,
- oblikovanje javnopoličnih alternativnih rešitev problema,
- uzakonitev izbrane rešitve – navadno sprejem zakona (legalizacija),
- izvajanje javne politike (implementacija) in
- vrednotenje učinkov javne politike (evalvacija).

Izbrani problem, izpust toplogrednih plinov gospodarskih vozil, sem umestil v fazo implementacije. Implementacija se razume kot administrativni proces sprejemanja političnih odločitev. Implementacija kot politični odnos pa kot proces politične interakcije, kompromisa in povratnih vplivov. Je kritična točka političnega procesa, v kateri se odvija pretvarjanje inputa v output (Fink-Hafner 2002, 17). Javнопolični problem pa spada v to fazo, saj gre za izvajanje aktivne politike, ki jo je Evropska komisija že sprejela.

8 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem se ukvarjal s preučevanjem AZ, naredil pa sem tudi *policy* analizo okoljske problematike. AZ kot pravna oseba zasebnega prava zastopa interese vseh avtoprevoznikov in je samostojna, nepolitična, nevtralna in strokovna organizacija. Postala je pomemben javnopolitični igralec na področju okoljske problematike, saj je predlagala nekaj ukrepov za zmanjšanje obremenitev, ki jih okolju povzroča promet.

Prvo hipotezo, s katero sem skušal dokazati, da je bila ustanovitev AZ zaradi nedovzetnosti OZS in GZS za zahteve avtoprevoznikov neizbežna, lahko le potrdim, saj je analiza sekundarnih virov pokazala mačehovski odnos tako GZS kot OZS do avtoprevoznikov, kar sem utemeljil s konkretnimi primeri. Tako je AZ nastala zaradi številnih nepravilnosti, ki so se dogajale znotraj OZS in GZS. Z ustanovitvijo AZ sta čez čas bolj dovzetni za probleme avtoprevoznikov postali tudi drugi dve zbornici. V kratkem času obstoja je AZ storila številne premike v slovenski prometni politiki. Postala je pomemben igralec na prometnem političnem področju s številnimi pobudami in odzivi. Skozi preučevanje in spremljanje dela zbornic sem prišel do ugotovitve, da je AZ med vsemi zbornicami, ki zastopajo avtoprevoznike, najglasnejša in najodločnejša. AZ ne more postati reprezentativna, saj ne dosega 10 % prihodka od prodaje v gospodarstvu RS, kar zahteva Zakon o gospodarskih zbornicah. Tega kriterija pa ne bi dosegli vsi prevozniki v Sloveniji skupaj, saj je delež panoge ocenjen na 8 %. Poleg tega zbornica nima javnih pooblastil, saj le te izdajata GZS in OZS na podlagi pooblastil iz prejšnjega Zakona o prevozih v cestnem prometu oziroma Zakona o gospodarskih zbornicah tako, da so bila javna pooblastila podaljšana obema zbornicama do sprejema ustreznih podzakonskih predpisov. Od ustanovitve AZ obe zbornici ta pooblastila izvajata bolj korektno in bolj dovzetno, saj jih je v to prisilila AZ s svojim odločnim pristopom.

Tudi drugo hipotezo, da je sodelovanje Ministrstva za promet z Avtoprevozniško zbornico ključnega pomena za učinkovito delovanje celotnega prometnega sistema, lahko le potrdim, saj v primeru neusklajenosti lahko pride do stavke s strani avtoprevoznikov, kar pa lahko ohromi celotno slovensko gospodarstvo. Kot je poudarjal glavni tajnik AZ Emil Milan Pintar (2009, 40–14) so za težave avtoprevoznikov krivi neustrezni ukrepi politike. Na tej točki bi poudaril, da na grožnje avtoprevoznikov s stavko ne smemo gledati kot na izsiljevanje, saj le ti zahtevajo enake pogoje, kot jih imajo prevozniki v zahodnoevropskih državah. Torej je

odgovornost na MZP, da sprejme tako prometno politiko, ki bo učinkovita za celoten prometni sistem, poleg tega pa mora imeti pred očmi, da brez avtoprevoznitva ni gospodarstva. Velik problem v odnosu med avtoprevozniki in vlado predstavlja tudi redko usklajeno delovanje treh zbornic. Vlada resno vzame zahteve šele, ko se zbornice uskladijo.

Tretjo hipotezo, s katero sem skušal dokazati, da Slovenija izpolnjuje pogoje, ki jih je sprejela EU o izpustu toplogrednih plinov gospodarskih vozil, pa zavračam. To pa zato, ker je EU oktobra 2006 sprejela obvezen standard Euro 4, ki postavlja ozke meje pri izpustih za tovorna vozila. Za tista vozila, ki se teh standardov ne bodo držala, Evropski parlament predvideva občutne finančne minuse. V Sloveniji do sedaj še nihče ni privilegiran ali deprivilegiran, saj so cestnine enake za vse tranzitne prevoznike, ne glede na to, kateri standard EU upoštevajo. Ravno to bi morali upoštevati pri obljubljeni uvedbi elektronskega cestninjenja.

V svoji diplomski nalogi sem se ukvarjal s delovanjem določene organizacije v javni upravi na teoretični ravni, poleg tega pa sem prikazal delovanje le te v praksi. Zato sem v začetku moral predstaviti razloge za nastanek te organizacije, nato njen položaj in odnose na javnopolitičnem področju, v zadnjem delu pa konkretno reševanje izbranega problema, ki sem ga razdelal s *policy* analizo. Čeprav je sam razvoj zbornice še v povojih, je že takoj ob ustanovitvi opozorila nase, saj nastopa izredno samozavestno, kakšno vlogo pa bo igrala na področju slovenske prometne politike, pa bo pokazal čas.

9 LITERATURA

Bohinc, Rado. 2005. *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.

Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fridel, Andrej. 2005. V iskanju pravega modela: Primerjalna ureditev gospodarskih zbornic. *Glas gospodarstva* 5 (10): 23–24.

Grdešić, Ivan. 1995. *Politično odločanje*. Zagreb: Alinea.

Kjotski protokol – Kyoto Protocol. 2005. Dostopno prek: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html> (15. avgust 2009).

Lizbonska pogodba – Treaty of Lisbon. 2007. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (15. avgust 2009).

Obrtni zakon (ObrZ-D). Ur. l. RS 102/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2007102&stevilka=5069> (14. avgust 2009).

Palandačič, Mišo in Bojana Sever, ur. 2000. *Socialno partnerstvo v poklicnem in strokovnem izobraževanju v Sloveniji*. Ljubljana: Nacionalni observatorij Slovenije za poklicno izobraževanje in usposabljanje.

Pintar, Emil Milan. 2007a. Stati inu obstati ali zgodba o nasilju uradnikov. *Transport* 7 (1): 12.

--- 2007b. Zbornične novice. *Transport* 7 (2): 32–37.

--- 2007c. Zbornične novice. *Transport* 7 (3): 34–38.

--- 2007d. Avtoprevozniška zbornica. *Transport* 7 (4): 54–55.

--- 2008. Iz dela AZ. *Transport* 8 (7–8): 58.

--- 2009a. Kratkoročni ukrepi za zmanjševanje onesnaževanja okolja. *Transport* 9 (1): 47.

--- 2009b. Prevoznništvo ali politika. *Transport* 9 (5): 40–41.

Portal Delo.si. 2009. *Lani 39.000 mrtvih v prometnih nesrečah*. Dostopno na: <http://www.delo.si/clanek/83114> (14. avgust 2009).

Portal EurActiv.com. 2004. *Euro 5 Emissions Standards for Cars*. Dostopno na: <http://www.euractiv.com/en/transport/euro-5-emissions-standards-cars/article-133325> (14. avgust 2009).

Portal Finance.si. 2007. *Ustanovili Avtoprevozniško zbornico*. Dostopno na: <http://www.finance.si/172506> (14. avgust 2009).

Portal Ministrstva za promet. 2009a. *Prometna politika*. Dostopno na: http://www.mzp.gov.si/si/delovna_podrocja/promet/prometna_politika/ (14. avgust 2009).

--- 2009b. *Delovna področja*. Dostopno na: http://www.mzp.gov.si/si/delovna_podrocja/ (14. avgust 2009).

--- 2009c. *Organigram ministrstva*. Dostopno na: http://www.mzp.gov.si/si/o_ministrstvu/ (14. avgust 2009).

Portal Obrtne zbornice Slovenije. 2009. *Vizija in strateške usmeritve obrtnozborničnega sistema*. Dostopno na: <http://www.ozs.si/prispevek.asp?IDpm=205&ID=2981> (14. avgust 2009).

Program Čisti zrak za Evropo – Clean Air for Europe Programme. 2001. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/air_pollution/128026_en.htm (15. avgust 2009).

Resolucija o prometni politiki (RePPRS). Ur. l. RS 58/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200658&stevilka=2426> (4. avgust 2009).

Stanojević, Miroslav. 2001. Industrijski odnosi v Sloveniji. *Industrijska demokracija* 5 (8): 3–13.

Statut Avtoprevozniške zbornice. 2007. *Transport* (3): 34–35.

Statut Gospodarske zbornice Slovenije (SGZS-1-UPB-1). Ur. l. RS 60/2006. Dostopno prek: http://www.gzs.si/slo/o_gzs/pravni_temelji_delovanja/statut_gzs (14. avgust 2009).

Statut obrtno-podjetniške zbornice Slovenije (SOZS). Ur. l. RS 102/2007. Dostopno prek: <http://www.ozs.si/prispevek.asp?IDpm=781> (14. avgust 2009).

Turk, Dunja. 2005. Obvezno članstvo – da ali ne? *Glas gospodarstva* 5 (1): 12–18

Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=150&docid=28&showdoc=1> (10. avgust 2009).

Virant, Gregor. 1992. *Ključne dileme organizacije in delovanja gospodarskih zbornic v Sloveniji*. Ljubljana: Višja upravna šola.

--- 1999. Vrsta in značilnosti pravnih oseb: Gospodarske in poklicne zbornice. *Podjetje in delo* 25 (6): 938–948

Zakon o Gospodarski zbornici Slovenije (ZGZS). Ur. l. RS 49/1998. Dostopno prek: http://www.gzs.si/slo/o_gzs/pravni_temelji_delovanja/zakon_o_gzs/73 (6. avgust 2009).

Zakon o gospodarskih zbornicah (ZGZ). Ur. l. RS 60/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200660&stevilka=2537> (1. avgust 2009).

Zakon o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-1-UPB-3). Ur. l. RS 26/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=54567&part=&highlight=zakon+o+prevozih+v+cestnem+prometu> (15. avgust 2009).

Zakon o varnosti v cestnem prometu (ZVCP-1-UPB-5). Ur. l. RS 56/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=86881&part=&highlight=zvcp> (15. avgust 2009).

Zupančič, Samo. 1998. Prevoz in promet v slovenskem ekonomskem izražanju. *IB revija: za strokovna in metodološka vprašanja gospodarskega, prostorskega in socialnega razvoja Slovenije* 32 (1–3): 57–60.