

SINDIKATI V PROCESU OBLIKOVANJA POLITIK

Danica Fink Hafner

Prispevek ima dva namena. Prvi je umestiti razprave o neokorporativizmu na Slovenskem v aktualne konceptualne razprave o proučevanju vloge interesnih skupin v procesu oblikovanja politik. Različne teoretske usmeritve in koncept policy mrež ("policy network") so predstavljeni kot možni načini raziskovanja na tem področju. Drugi namen prispevka pa je prikaz obstoječih empiričnih podatkov, ki govorijo o vlogi sindikatov v nastajajočih policy mrežah na Slovenskem. Odprtost vlade za konsultativno politiko ter razmerja med strankami in sindikati so obravnavani kot (so)določnice vloge sindikatov v oblikovanju in uresničevanju politik v Sloveniji.*

sindikati, politične stranke, oblikovanje politik, policy mreže, neokorporativizem, javno mnenje, Slovenija

The article has two aims. The first aim is to place research on neocorporatism in Slovenia in the context of recent conceptual discussions in political science concerning the role of interest groups in the policy-making process. Several theoretical approaches and the policy network concept are presented as possible tools of research in this field. The second aim of the article is to present empirical data on the role of trade unions in newly emerging policy networks in Slovenia. Accessibility of the government, its readiness to accept the politics of consultation and relationships between political parties and trade unions are described as co-determinants of the practical role of trade unions in policy-making and implementation in Slovenia.

trade unions, political parties, policy-making, policy networks, neocorporatism, public opinion, Slovenia

Tipologije policy mrež in vloga sindikatov v njih

Največkrat se o vlogi sindikatov v procesu oblikovanja politik razpravlja predvsem v kontekstu (neo)korporativizma. To pa vendarle ne pomeni, da se sindikati pojavljajo kot akterji oblikovanja politik le skozi neokorporativistična razmerja. Empirične raziskave kažejo, da poskušajo vplivati na oblikovanje politik tudi na drugačne, manj institucionalizirane načine.

K zanemarjanju dejstva, da se v praksi pluralizem in neokorporativizem redkokdaj pojavljata v čisti obliki in da se torej ne izključujeta popolnoma, je pripomogla tudi tradicionalna cepitev teoretikov na področju proučevanja vloge interesnih skupin v procesu oblikovanja politik. Vzajemne kritike in napetosti med pluralisti in (neo)korporativisti so dolgo časa ovirale spoznavno plodnost na tem področju. Žolčne razprave, ki so se osredotočale na empirične argu-

mente o tem, kako je ta ali oni koncept v resnici oddaljen od politične prakse ter "boljši" ali "slabši" od drugega, so se umirile šele pred kratkim. Oboji so vendarle morali priznati, da govorijo o modelih in da je realnost kompleksnejša od teoretičnih modelov oziroma da v stvarnem življenju nekatere pomembne predpostavke posameznih modelov niso nikoli uresničene.

Ob koncu osemdesetih letih so vzajemne kritike in korekcije znotraj pluralističnega in neokorporativističnega koncepta na podlagi teh kritik pripeljale do nove sinteze empiričnih in teoretičnih spoznanj. Nov koncept - koncept policy mreže (policy network) - se osredotoča na razmerja med "zasebnim in javnim" (Van Waarden, 1992: 31) oz. med organiziranimi interesi in vlado (government) brez vnaprejšnjih modelskih predpostavk. Na podlagi več meril, različni avtorji opisujejo celo vrsto različnih tipov mrež. Pri tem sta (neo)korporatizem in pluralizem razumljena le kot dva izmed teh tipov.

Tipi policy mrež

Ključna točka opredeljevanja vloge interesnih skupin v procesu oblikovanja politik je razmerje med "zasebnimi interesi" in vlado (oblikovalci politik). Množica vedenjskih praks in vzorcev v resničnem političnem življenju je opredeljena v različnih modelih glede na število vpletenih akterjev, osnovni vzorec razmerij med interesnimi skupinami in vlado, stopnjo institucionalizacije teh razmerij, razmerja moči med vpletenimi akterji, pravila obašanja vpletenih akterjev itd. Raziskovalci so v različnih državah odkrili več tipov mrež, ki se glede na ta merila zelo azlikujejo. Poglejmo nekaj primerov med seboj zelo različnih tipov policy mrež, ki se največkrat omenjajo v različnih tipologijah. Nekateri tipi mrež spominjajo na domačo, slovensko prakso.

a) **Statizem, pantoflaža** (fr. pantouflage) je tip mreže, kjer je število vpletenih akterjev (poleg vlade) zelo omejeno. V tem primeru vlada poskuša izločiti organizirane interese iz procesa oblikovanja politik in iz policy mreže. Po eni strani to lahko počne s spodbujanjem industrij, kjer ni močno organiziranih interesov. Po drugi strani pa se statizem lahko uveljavlja tudi prek neposrednega imenovanja uradnikov na vodilna mesta v industriji. (V Sloveniji poznamo primere imenovanja nekdanjega ministra na vodilno mesto velikega industrijskega kompleksa.)

b) **Klientelizem** je tip mreže, kjer gre za neposredno posamično povezanost vlade oz. vladne agencije in posamezne interesne skupine. Gre torej za dvostranska razmerja. Vpletene državne agencije tako bolj branijo partikularistične interese kot pa splošne družbene interese. V slovenskih množičnih medijih je v zadnjem času opaziti vse več razkrivanj takih razmerij, še prav posebej, če gre za zlorabo političnih položajev ali položajev v javni upravi.

c) **Parantelistična razmerja** (parantela) vznikajo tam, kjer v politiki prevladuje ena, z državo tesno povezana politična stranka, skozi katero poskušajo interesne skupine pridobiti legitimnost (npr. Italija, golistična Francija, praksa v obdobju enostrankarskega socialističnega sistema na Slovenskem).

d) Pojem **železni trikotnik** opisuje prakso, ko se politike na določenem sektorju oblikujejo znotraj zaprtega, stabilnega kroga odločevalcev iz treh segmentov - javne uprave oz. državnih agencij, parlamentarnih delovnih teles ter vplivnih interesnih skupin. Gre za tip policy mreže, ki se je razvila v Združenih državah Amerike. Na podlagi dosedanjih empiričnih raziskav bi težko govorili o obstoju takih mrež v Sloveniji. Nekaj prvin tega tipa mreže pa je mogoče najti npr. pri oblikovanju politik v zdravstvu.

e) **Policy skupnosti** (policy communities) so tip policy mreže, ki se je razširil zlasti v Veliki Britaniji. Tu je koncept policy skupnosti nastal pri opisovanju fragmentacije procesa oblikovanja v podsisteme, v katerih administracija in (v sicer v zaprto skupnost) vključene interesne skupine konsenzualno oblikujejo politike. Tu so interesne skupine v vlogi partnerja v razmerju do določenega ministrstva. Pri aplikaciji tega koncepta v drugačnih družbenih kontekstih, kot je britanski, je potrebno upoštevati opozorila britanskih avtorjev (npr. March, 1993). Ti opominjajo, da gre za koncept, ki je bil razvit za opis razmerij med interesnimi skupinami in odločevalci v okoliščinah, v katerih so interesne skupine zelo številne in profesionalizirane. Takšnih pogojev nastajajoči interesnoskupinski sistem na Slovenskem za zdaj še ne izpolnjuje.

f) Med najbolj pluralistične in odprte tipe mrež sodi t.i. **tematska mreža** ("issue network"). To je odprta in dinamična mreža, ki nastaja tam, kjer je interesnoskupinski univerzum bogat. Vse interesne skupine, ki se zanimajo za določeno tematiko ("issue"), vstopajo v mrežo in poskušajo uveljaviti svoj interes. Za zdaj se zdi, da v Sloveniji interesne skupine niso razvite v takem obsegu, da bi lahko govorili o zadostnem pluralističnem kontekstu za tako vrsto mreže.

g) Nekoliko drugače je z **neokorporativizmom**, ki, kot se zdi, počasi dobiva trdnejšo podlago tudi v novem političnem kontekstu na Slovenskem. Osnovna opredelitev neokorporativističnega tipa policy mreže je, da gre za omejeno število interesnih skupin, ki imajo monopol nad interesnim predstavništvom in se na tej podlagi neposredno pogajajo z državo. Pri tem ne gre le za sodelovanje v oblikovanju politik, ampak so vpletene monopolne interesne skupine dolžne skrbeti tudi za uresničevanje (implementacijo) dogovorjenih politik. Prav v primeru korporativizma je posebej vidna težava pri uporabi izdelanega modela za opis prakse. Zato so raziskovalci začeli razločevati celo "podtipe" te policy mreže, kot npr. societalni korporativizem, državni korporativizem, korporativni pluralizem (Jordan, Schubert, 1992: 19-21; Nilsen, 1994).

Teoretični pristopi

Sindikati pa se ne pojavljajo zgolj kot subjekti v neokorporativističnih razmerjih. Raziskovalci različnih teoretičnih struj razmerja med sindikati in politiko vidijo na različne načine.

Pluralisti vidijo sindikate predvsem kot največje socialno-ekonomske organizirane interese v liberalno-demokratskih kapitalističnih družbah in s tem tudi kot segment glavnih političnih akterjev. V teh družbah naj bi bila družbena moč razpršena, politika pa naj bi bila rezultat interakcije med mnogimi interesnimi skupinami ter interakcije med interesnimi skupinami in državo.

Nobena od skupin (torej tudi ne sindikati) naj v večini primerov ne bi imela dovolj moči za vsiljevanje svojih želja družbi.

Elitisti vidijo družbo razcepljeno na vladajočo manjšino in vladano večino. Sindikati lahko tu igrajo vlogo množične organizacije, ki pa je izključena iz sodelovanja v politiki. Sindikalni voditelji si sicer lahko pridobijo vstop v elitni položaj, vendar s tem praviloma jamčijo za zagotavljanje lojalnosti množic vladajoči eliti. Tako se sindikati oblikujejo v instrument družbenega nadzora.

Korporativisti vidijo vlogo sindikatov predvsem v politični izmenjavi (exchange) med skupinami in vlado s ciljem zagotoviti ekonomsko in politično stabilnost. Sodelujoče interesne skupine imajo zagotovljeno priznanje države ter vlogo pri oblikovanju in uresničevanju politik.

Teoretični kolektivne akcije pa se ne osredotočajo na raziskovanje razmerij med sindikati kot organizacijo in politiko, temveč poskušajo razumeti politično vedenje sindikatov prek analiziranja motivov članov sindikata.

Glede na to, da je slovenska družba v intenzivnem procesu spreminjanja, se zdi, da v njej najdemo prvine, ki spodbujajo k uporabi več različnih pristopov v proučevanju vloge sindikatov v politiki in procesu oblikovanja politik. Pri razvoju empiričnih študij primerov v prihodnosti se bo najbrž pokazalo, da v določenih primerih lahko govorimo o izrazito elitističnem oblikovanju politik, v drugih o tipičnih korporativističnih razmerjih in tretjič morda o ključni vlogi razmerij znotraj sindikata. V nadaljevanju predstavljamo nekaj prvih rezultatov empiričnega raziskovanja, interpretiranih s konceptom policy mreže.

Interesne skupine v oblikovanju politik na Slovenskem in vpliv sindikatov

Raziskave v slovenskem parlamentu (Fink Hafner, 1991; Center za politološke raziskave 1992 in 1994) so pokazale, da poskuša sorazmerno majhno število organizacij in združenj vplivati na oblikovanje politik, čeprav je bilo npr. decembra 1992 v Sloveniji uradno registriranih kar približno 52.000 različnih organizacij in podjetij. V tem smislu torej lahko rečemo, da je interesnoskupinski univerzum v Sloveniji še šibko razvit. Hkrati lahko tudi rečemo, da je proces prestrukturiranja akterjev, ki vstopajo v oblikovanje politik, še vedno za zelo dinamičen in da npr. slovenski poslanci opažajo razmeroma hiter porast organiziranih interesov, ki poskušajo vplivati na parlamentarno odločanje.

Organizacijska ekologija (Atkinson, M. M., Coleman, W. D., 1992: 157) v Sloveniji torej ni tako kompleksna kot v starejših demokracijah z razvito participativno politično kulturo. V oblikovanju politik praviloma posegajo interesne skupine, ki imajo boljše vire v smislu visoke izobrazbe članstva in vodstva, daljšo tradicijo organiziranja, sposobnost učinkovitega poklicnega organiziranja (npr. zdravniki, pravniki oz. odvetniki, zobozdravniki, srednješolski učitelji), ki imajo stalne vire financiranja, stalno osebje, ki dela za organizacijo, ali pa koreninijo v pomembnih ekonomskih ali javnih sektorjih. Sindikati (zlasti preoblikovani sindikati iz prejšnjega sistema)

so med tistimi interesnimi skupinami, ki imajo potrebne stalne finančne, materialne in kadrovske vire, in so se sposobni prilagoditi novim okoliščinam.

Spomladi 1992, ko smo poslance slovenskega parlamenta spraševali, kako ocenjujejo vpliv ljudi iz administracije in interesnih skupin na oblikovanje politik, so ti sindikate uvrstili med vplivnejše akterje. V oklepajih predstavljeni odstotki predstavljajo deleže poslancev, ki so ocenili vpliv ljudi iz administracije in interesnih skupin kot velik ali zelo velik: ljudje iz vladnega aparata (47%); profesionalna združenja (27%); veliki raziskovalni inštituti (25%); zdravniki (25%); "direktorski" lobi (24%); univerzi (21%); Gospodarska zbornica (20%); razlaščenci (19%); Cerkev in religiozne organizacije (15%); kmetijske zadruge (13%); ženske skupine (13%); veliki javni sistemi (13%); obrtniki mimo strank (13%); sindikati (12%); intelektualci na področju kulture (12%); Ljubljanske banke (12%); velike gospodarske organizacije (11%); učitelji (11%); upokojeanci (10%); "atomske lobi" (8%); kmetje - brez vpliva prek strank (8%); gozdarji (5%); mirovno gibanje (5%); zaposleni na družbenih posestvih (2%).

Med najvplivnejše interesne skupine na določenih policy področjih, kjer so sami najbolj aktivni, so poslanci Državnega zbora spomladi 1994 uvrstili sindikate, organizacije kmetov in invalidov, Gospodarsko zbornico ter ustanove in organizacije s področja zdravstva (Tabela 1):

Tabela 1: Interesne skupine, najpogosteje omenjene kot najpomembnejše na policy področju, kjer so anketirani poslanci najbolj aktivni (raziskava 1994)^x

Interesne skupine	Št. poslancev, ki so omenili inter. skupino	% poslancev, ki so omenili inter. skupino
sindikati	19	13.9
kmetje	13	9.5
invalidi	13	9.5
Gospodarska zbornica	11	8.0
institucije in organizacije na področju zdravstva	10	7.3
lokalne skupnosti	9	6.6
upokojeanci	9	6.6
različne gospodarske org.	8	5.8
univerzi	7	5.1
organizacije na področju športa	6	4.4
kulturne organizacije	5	3.7
študenti	4	2.9

^x 73 od 90 poslancev državnega zbora je izpolnilo anketo spomladi 1994.

SINDIKATI V PROCESU OBLIKOVANJA POLITIK

Poleg omenjenih dvanajstih interesnih skupin so poslanci navedli še 74 drugih, vendar so vsako od teh imenovali le trije poslanci ali še manj.

Na podlagi teh podatkov sicer zaradi metodoloških zadržkov ne moremo neposredno sklepati, da gre za izjemen porast vplivnosti sindikatov v obdobju med obema raziskavama (1992-1994). Res pa je, da se sindikati pojavljajo med skupinami, ki jih poslanci zaznavajo kot zelo vplivne. Spomladi 1994 so poslanci celo najpogosteje ocenili, da so prav sindikati najpomembnejše interesne skupine na določenem policy področju.

Očitno je torej, da sindikati v Sloveniji ne stavijo zgolj na oblikovanje stabilnih, institucionaliziranih neokorporativističnih razmerij z organizacijami delodajalcev in vlado. Na podlagi podatkov, zbranih s parlamentarnima raziskavama iz leta 1992 in 1994, in na podlagi podatkov, zbranih z intervjuji pri predstavnikih sindikatov, lahko rečemo, da so doslej poskušali uveljavljati svoj vpliv na več načinov, in sicer:

- z interesnimi koalicijami s strankami (osebne povezave poslancev določene stranke z izvršilnimi organi določenega sindikata) ob konkretnih tematikah oz. zakonih;
- z lobiranjem poslancev in vplivanjem na delo delovnih teles državnega zbora (npr. pismo vsem poslancem oz. poslanskim skupinam);
- z delovanjem prek izbranih poslancev - svojih stalnih predstavnikov oz. govorcev v državnem svetu (npr. sodelovanje s poslanci, ki so hkrati nekdanji ali sedanji funkcionarji določenega sindikata);
- kot partner v procesu vzpostavljanja tripartitnih institucij in pogajanj med vlado, organizacijami delodajalcev in sindikati;
- prek svojih predstavnikov v državnem svetu;
- kot skupina pritiska z neposrednimi zahtevami, naslovljenimi na vlado, z izjavami in zahtevami, objavljenimi v množičnih medijih, z grožnjami s stavko in z organiziranjem stavk, protestnih shodov, demonstracij ter z izsiljevanjem neposrednih pogovorov z vladnimi predstavniki. Pri tem je zanimivo, da sindikati poudarjajo, da želijo reševati probleme po mirni poti in da je stavka le zadnje sredstvo pritiska v prid reševanja pomembnih vprašanj. Uporaba stavke kot sredstva pritiska se je v nekaterih primerih izkazala kot zelo učinkovita (npr. pri izsiljevanju postavljanja zakona o soupravljanju ter zakona o delovnih sodiščih na dnevni red).

Iz povedanega je očitno, da se sindikati na Slovenskem ne osredotočajo zgolj na oblikovanje neokorporativističnih institucij in načinov odločanja, temveč poskušajo "maksimirati" svoje interese na vse možne načine, ki so jim na voljo. Pri tem je zanimivo, da jih poslanci v raziskavi

1994 niso posebej omenjali med tistimi interesnimi skupinami, ki so že kdaj poskušale vplivati na poslance na (po njihovem mnenju) neustrezen način.

Nastajajoče policy mreže na Slovenskem in vloga sindikatov v njih

Interesne skupine postopoma vstopajo v procese oblikovanja politik na Slovenskem. Seveda tako kot v drugih državah tudi v Sloveniji ne moremo govoriti le o enem tipu policy mrež. Kot kaže tabela 2 (podatki parlamentarne raziskave 1992) se policy sektorji med seboj precej razlikujejo glede na število in vplivnost interesnih skupin na njih. Najvplivnejši akter se sicer zdi državna birokracija, zanimivo pa je tudi, da so na nekaterih področjih zelo vplivni strokovnjaki.

Tabela 2: Število interesnih skupin, omenjenih na določenem policy področju in število vplivnih skupin (zaznave poslancev slovenskega parlamenta, zbrane z anketo leta 1992)

policy področje	št. vseh omenjenih interesnih skupin	vpliv interesnih skupin		
		1-3 dominantne skupine	nekaj skupin z razpršenim vplivom	pomanjkanje vpliva int. skupin
- zdravstvo	15	x		
- raziskovanje in tehnologija	15	x		
- zaposlovanje, socialna polit.	14	x		
- gospodarstvo	13		x	
- obramba	13			x
- mednarodni odnosi	13			x
- posojilno-denarna politika	12		x	
- izobraževanje, kultura, šport	11	x		
- kmetijstvo	10		x	
- notranje zadeve	9			x

Kot kažejo podatki v tabeli 2, je število interesnih skupin, ki se pojavljajo na posameznih področjih, zelo nizko. Še zlasti je to res, če to število primerjamo z običajnim številom interesnih skupin, ki delujejo na posameznem policy področju v Veliki Britaniji (po ocenah Jordana in Richardsona, 1987, kar okrog 1000 interesnih skupin). Seveda pa nas ne zanima le število interesnih skupin, temveč tudi to, katere interesne skupine zares vplivajo na oblikovanje politik. Interesne skupine

SINDIKATI V PROCESU OBLIKOVANJA POLITIK

(in strokovnjaki), ki so jih poslanci v letu 1992 navedli kot najvplivnejše na določenem policy področju, so:

- zdravstvo: Slovensko zdravniško društvo, poslovna skupnost organizacij na področju zdravstva, Zdravstvena zbornica (tri dominantne interesne skupine);
- raziskovanje in tehnologija: univerzi, raziskovalni inštituti (dominantne skupine);
- kmetijstvo: Zadružna zveza, kmečka organizacija znotraj SLS, "kmečki lobi" (več skupin z razpršenim vplivom);
- izobraževanje, kultura, šport: sindikat srednješolskih profesorjev, sindikat zaposlenih na področju izobraževanja, Zavod za šolstvo (dominantne skupine);
- gospodarstvo: Gospodarska zbornica, gospodarske panoge, "kmečki lobi" (več skupin z razpršenim vplivom);
- zaposlovanje, socialna politika: sindikati, organizacije upokojujencev in invalidov (dominantne skupine);
- obramba: nekaj skupin kot gozdarji, ženske skupine, Zveza borcev, lokalne skupnosti (omenjene redko in kot dejavniki z malo vpliva) in vplivni strokovnjaki;
- mednarodni odnosi: nekaj skupin kot so Gospodarska zbornica, sindikati, narodnostne manjšine, klubi OZN, strokovna društva, poklicna združenja (skupine so omenjene redko in kot dejavniki z malo vpliva) in vplivni strokovnjaki;
- notranje zadeve: nekaj skupin kot so Gospodarska zbornica, sindikati, strokovna združenja (npr. pravniki), združenja, ki se ukvarjajo s človekovimi pravicami, gibanja kot npr. Za življenje (omenjene redko in kot akterji z malo vpliva).

Očitno je, da se sindikati na Slovenskem uveljavljajo na "tipičnih" policy področjih kot je npr. zaposlovanje in socialna politika, opazni so na področju izobraževanja, občasno pa vstopajo tudi na druga področja. Če sodimo po podatkih omenjene empirične raziskave, so sindikati sorazmerno pomembni akterji na tistih policy področjih, na katerih so se interesne skupine nasploh bolj uveljavile. Na podlagi podatkov parlamentarne raziskave iz leta 1992 namreč lahko med akterji, ki se srečujejo na istem policy področju, razločujemo širi vzorce razmerij. Le v dveh od širih se zdijo interesne skupine vsaj nekoliko vplivne. Gre za tele osnovne vzorce nastajajočih policy mrež na posameznih področjih:

A) dominacija majhnega števila vplivanih interesnih skupin v številčnejšem skupinskem kontekstu in sorazmerno pomemben vpliv predstavnikov vlade (zdravstvo, zaposlovanje, socialna politika, kultura, šport, raziskovanje, tehnologija);

B) nekaj interesnih skupin z razpršenim vplivom v številčnejšem interesnoskupinskem kontekstu in sorazmerno pomemben vpliv predstavnikov vlade (gospodarstvo, kmetijstvo, posojilno-denarna politika);

C) pomemben vpliv strokovnjakov in sorazmerno pomemben vpliv predstavnikov vlade ter nekaj redko omenjenih interesnih skupin z manjšim vplivom (obramba, mednarodni odnosi);

D) nerazvitost interesnih skupin in pomemben vpliv predstavnikov vlade (notranje zadeve).

Za zdaj se zdi, da se na različnih policy področjih in celo ob različnih tematikah oblikujejo zelo različni tipi policy mrež pa tudi različna temeljna politična razmerja. V posameznih primerih gre za izrazito elitistično oblikovanje politik, drugod so očitne korporativistične ali celo pluralistične prvine. Sindikatom (še) ni zajamčena vloga v nobenem od teh razmerij.

Ker je slovenska družba še v dinamičnem procesu spreminjanja in je politika oziroma politični prostor še v prestrukturiranju, se slika akterjev na posameznih policy področjih in razmerja med njimi še precej spreminjajo. Nove raziskave bodo pokazale, kako se policy mreže na Slovenskem oblikujejo in spreminjajo. Pričakovati pa je, da se bodo sindikati uveljavili oziroma ohranili kot pomembni akterji zlasti na nekaterih tipičnih področjih (zaposlovanja, socialne politike).

Sindikati in stranke

Politične stranke in interesne skupine imajo po definiciji različne vloge in obseg interesov, ki jih zastopajo. Če so interesne skupine osredotočene na posebne oz. posamezne, ožje interese, naj bi stranke posebne interese agregirale in artikulirale v splošnejših ideoloških in političnih okvirih. Druga bistvena razlika med interesnimi skupinami in strankami je, da se stranke na volitvah potegujejo za oblast, medtem ko interesne skupine želijo na vlado oziroma na oblikovanje politik "le" vplivati. V tem pogledu sta obe zvrsti interesnega organiziranja specifični in vzajemno nezamenljivi. Moderen politični prostor je praviloma prostor, kjer se srečujeta, sodelujeta in si stopata nasproti obe zvrsti interesnega organiziranja.

Vse omenjene običajno možne zvrsti razmerij med interesnimi skupinami in strankami (sodelovanje, ignoranca, konflikt) najdemo tudi v praktičnih razmerjih med sindikati in političnimi strankami, čeprav je iz zgodovine znano, da so nekatere stranke nastale prav s sponzorstvom sindikatov (npr. britanski laburisti ali Socialdemokratska zveza na Slovenskem) in da so sindikati zaradi zgodovinskih okoliščin nastanka praviloma bolj vezani na delavske stranke (Taylor, 1989: 47). Sindikati in delavske oz. socialistične stranke so se namreč v zgodovini zblížali zato, ker so oboji s tem pridobili moč. Dva tipa eksternih (t.j. zunajparlamentarnih) subjektov sta v koaliciji lažje nastopila v bojih s parlamentarnimi strankami (t.j. etabliranimi strankami, nastalimi z grupiranjem znotraj parlamenta).

Strankarsko-sindikalna razmerja so bila po svoji zgodovinski naravi vselej razmerja v vzajemnem interesu obeh vpletenih strani. Vselej je torej šlo za izmenjavo (exchange) med obema tipoma organiziranja. V razmerjih med strankami in sindikati gre namreč za razmerja med organizacijama, ki imata ločene interese, vendar se ti deloma prekrivajo. **Temeljni interes sindikatov** v povezovanju s strankami je doseči največji možni vpliv na oblikovanje politik, ki prizadevajo sindikalne interese. **Interes strank** je krepiti svojo moč v volilnem telesu - tudi prek pridobivanja podpore sindikatov oz. njihovega članstva. Pri tem pa ne moremo govoriti o jamstvih, da bo stranka vselej podprla sindikalne zahteve. Če stranki analiza pokaže, da bo z zagovarjanjem partikularnih sindikalnih interesov zgubila pomembno volilno podporo oz. položaj v vladi, bo sledila "višjim političnim interesom". Ravno tako tudi sindikati ne morejo zagotavljati stranki, da bo članstvo homogeno volilo prav to stranko. Za najuspešnejša razmerja med strankami in sindikati so se izkazala tista, v katerih je bila delitev odgovornosti jasna in v katerih so bili predvideni mehanizmi upravljanja napetosti med obema tipoma organizacij. Zdi se, da geslo "ločeni, a vzajemno odvisni" še najbolje opisuje takšna razmerja (Taylor, 1989: 70).

Če želimo razumeti strankarsko-sindikalne odnose na Slovenskem danes, je potrebno upoštevati, da so stranke praviloma elitistične in da imajo slabo razvito policy orientacijo. Umetnosti vladanja in odzivanja na socialne zahteve se mnoge od njih šele učijo. Hkrati bi lahko rekli, da v družbi in politiki obstajajo cepitve, ki bi jih lahko deloma primerjali s cepitvami ob nastanku sindikatov in zunajparlamentarnih strank v starejših demokracijah. Politične cepitve sicer ne potekajo med etabliranimi in neetabliranimi strankami v smislu parlamentarne - neparlamentarne stranke, pač pa stranke, ki so izšle iz socialističnega političnega sistema - na novo nastale stranke.

Tudi razmerje med sindikati in strankami je pod močnim vplivom ključne ideološko-politične cepitve v kontekstu demokratičnega prehoda. Res je namreč, da sindikati, ki so izšli iz starega sistema, delijo usodo preobraženih družbeno-političnih organizacij, opozicijski boji s konca osemdesetih let pa so prinesli nove sindikate.

Antagonizem med "komunisti in antikomunisti" v Sloveniji danes določa tudi cepitve med dvema največjima sindikatoma. Ta antagonizem ima vsaj dve plati. Ena je ideološka in temelji na različnem razmerju do socialističnega sistema. Druga zadeva vprašanja lastnine oz. resursov, ki so jih stare stranke in stari sindikati prenesli iz starega sistema in jih sedaj ne delijo z novimi strankami oz. sindikati.

Težnja povezovanja reformiranega starega sindikata s prenovljenimi družbenopolitičnimi organizacijami (nekdanjo Zvezo komunistov in ZSMS) ter najmočnejšega novega sindikata z novo socialdemokratsko stranko je očitna, čeprav ne preprosta. Ta linija cepitev je pomembna tako na ravni elit kot tudi na ravni članstva. Analiza podatkov raziskave Slovensko javno mnenje 1994 je pokazala, da gre za statistično značilno večje nagibanje članov reformiranih starih sindikatov k reformiranim starim strankam kot novim strankam oz. članov novih sindikatov bolj k novim strankam kot k reformiranim starim (tabela 3).

Tabela 3: Povezanost članstva v starih oz. novih sindikatih z volilno preferenco spomladi 1994 (v %)

stranke, katere bi volil	članstvo v sindikatu				skupaj
	stari	novi	ne ve, ni član brez odg.	ni član	
stare	18.6	14.3	7.8	15.2	15.7
nove	24.4	35.7	26.1	29.1	27.6
ne ve, ne bi volil	56.9	50.0	66.0	55.7	56.7
skupaj	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N=	622	56	153	1214	2045

Chi sq. = 17.37, sig. = 0.00800

kont. koef. = 0.09178

Podatki opozarjajo tudi na globljo družbeno determiniranost predstavljenih ideološko-političnih cepitev. V analizo smo namreč zajeli tudi podatke o samouvrstivi vprašanih v družbeni sloj. Izkazalo se je, da stare stranke (na prvem mestu LDS, na drugem pa ZLSD) privlačijo več ljudi iz zgornjih družbenih slojev, nove stranke pa več iz spodnjih. Podobno so člani starih reformiranih sindikatov ter panožnih sindikatov v večji meri ljudje iz srednjih in zgornjih družbenih slojev, novi sindikati pa večinoma črpajo članstvo iz srednjih in nižjih slojev.

Tradicionalna oziroma izvorna povezanost določenih sindikatov z določeno stranko prav gotovo tudi vpliva na omenjeno ideološko-politično cepitev. T.i. Tomšičevi sindikati so bili na primer v bistvu sponzorska organizacija na novo nastajajoči Social-domokraski zvezi Slovenije, ki je po konsolidaciji spet dala nov zagon novemu sindikatu. Svobodni sindikati so nasledniki sindikalne organizacije, v kateri so bili člani vodstva sindikata tudi člani nekdanje Zveze komunistov in na katero je imela Zveza komunistov po transmisijskem načinu delovanja tudi sicer vpliv po raznih kanalih (npr. prek SZDL, v kateri je imela Zveza komunistov vodilno vlogo v razmerju do drugih t.i. družbeno-političnih organizacij).

Seveda pa je tudi res, da ideologija ni edino vodilo vedenja sindikatov in strank. Oboji se vedejo (tudi) pragmatično. Iz tabele 4 je razvidno različno občutenje ideološke in politične bližine oziroma cepitev sindikalno-strankarskih dvojic na dva pola (reformiranega komunističnega in antikomunističnega), hkrati pa se tu vsaj deloma kaže tudi zavest o potrebi "delitvi dela" in "projektnih" zavezništvi med obema zvrstema interesnega organiziranja prek ideološko-političnih plotov.

Tabela 4: Razmerja med največjima sindikatoma in socialdemokratskima strankama v Sloveniji^x

razmerja	Svobodni sindikati	Neodvisnost	ZLSD	SDSS
- zaznava bližine med sindikatom in politično stranko	ZLSD	stranke slovenske pomladi	Svobodni sindikati	Neodvisnost
- idealna razmerja med sindikati in strankami	"delitev dela" + zavezništva	stranke odvisne od sindikatov	"delitev dela" + zavezništva	"delitev dela" + zavezništva
- personalne povezave med strankami in sindikati	ZLSD	SDSS	Svobodni sindikati	Neodvisnost

^x Vir: izjave voditeljev omenjenih strank in sindikatov v TV tedniku 21.4.1994

Nekateri empirični podatki govorijo v prid tezi, da so novi sindikati in Socialdemokratska stranka ideološko bolj obremenjeni z omenjeno cepitvijo kot reformirani sindikati in Združena lista socialdemokratov. Tako so npr. Svobodni sindikati svoje pobude oz. pisma že naslavljali na vse stranke, dogajalo pa se je, da so se odzvale tudi nekatere desne opozicijske stranke ne pa tudi Socialdemokratska stranka. Po drugi strani izjave voditeljev neodvisnih sindikatov kažejo, da je njihovo nezaupanje do Združene liste socialdemokrataov tako veliko, da sodelovanje z njihove strani ne pride v poštev.

Nenehna cepitev sindikatov in socialdemokratskih strank na ideološke dvojice se morda ne zdi problematična, kadar gre za uveljavljanje interesov posameznih sindikatov v parlamentarnem odločanju. Ideološko-politična polarizacija pa je izjemno pomemben dejavnik sindikalnega neuspeha v dveh primerih. Prvi tak primer je, kadar gre za oblikovanje in uresničevanje zakonov, ki so izjemno pomembni za vse sindikate oziroma za celotno članstvo, pa sindikati ne zmorejo skupnega nastopa zaradi ideoloških razlogov in vzajemnega nezaupanja. Drugi primer pa je, kadar gre za ustvarjanje in uresničevanje neokorporativističnih razmerij, pa sindikalna stran ne zmore nastopiti kot enoten partner državi in korporetivističnim predstavnikom delodajalcev. Neokorporativizem namreč predpostavlja, da imajo sodelujoči korporativni interesi monopol nad predstavništvom in da so zanesljiv partner v oblikovanju in izvajanju politik. Razcepljenost sindikatov po eni strani zmanjšuje kredibilnost sindikalne strani v tripartitnem aranžmaju, po drugi strani pa to tudi omogoča manipulacije in zavlačevanja pogajanj zaradi zmanjšane enotnosti oz. moči sindikatov.

Naslednji vidik razmerja med sindikati in strankami, ki se zdi zelo pomemben za oblikovanje neokorporativističnega tipa policy mreže pa je naklonjenost določenih strank takim razmerjem.

Običajno se zdi, da je za uspeh neokorporativizma ključnega pomena, da je na oblasti socialdemokratska stranka. To pa vendarle ni res v vseh primerih. Niamh Hardiman (1988: 24-25) ugotavlja, da se taka razmerja lahko razvijajo tudi v razmerah konsociativnega modela, v katerem močne leve stranke niso v vladi. Na Slovenskem za razvoj neokorporativizma najbrž ni ključnega pomena, da je leva stranka v vladi. Korporativizem na Slovenskem ima namreč korenine tako v zgodovini delavskega gibanja kot tudi v nekaterih tradicijah desnega političnega tabora.

Korporativni aranžmaji - razlike med dostopnostjo stare in nove elite

Na praktično vlogo sindikatov v oblikovanju in uresničevanju politik pomembno vpliva odprtost politične elite za konsultativno politiko. Sprememba političnega sistema in politične elite je, kot se zdi iz intervjujev s predstavniki korporativnih interesnih skupin, prinesla manjšo dostopnost vlade oz. nove elite. Zato ni naključje, da sindikati posvečajo veliko pozornost vplivanju na parlament, ki se zdi nekoliko bolj odprt do interesnih skupin. Nekoliko manj pomembna se zdi pot vplivanja prek državnega sveta, saj ob sorazmerno majhnem številu predstavnikov sindikatov v njem in zaradi razmerja sveta do drugih političnih institucij to ni kraj, kjer in prek katerega bi sindikati sami lahko bistveno vplivali na oblikovanje politik.

Zavzemanje za socialno partnerstvo po spremembi političnega sistema v Sloveniji se je zdelo bolj vodilna tematika sindikatov (in sčasoma tudi množičnih medijev) kot pa vlade. Svobodni sindikati ugotavljajo, da je vzpostavljanje neokorporativističnih odnosov doslej oviral predvsem odpor na vladni strani. Na vzajemno nezaupljivost potencialnih socialnih partnerjev so vplivali ideološki razlogi, saj sta se kot pomembna partnerja vladi postavljala največji sindikat, ki je bil preoblikovani sindikat iz prejšnjega sistema, in Gospodarska zbornica, prav tako ustanova, ki je izšla iz prejšnjega političnega sistema. Prav zaradi visoke stopnje nezaupanja Svobodni sindikati vztrajajo pri formalizaciji neokorporativističnih razmerij. Celotako, ko se zdijo zadeve formalno urejene, se namreč sindikatom pogosto zdi, da so neformalni odnosi še vedno problematični.

Odpiranje vlade za pogajanja s sindikati Svobodni sindikati ocenjujejo kot dolgotrajen, postopen proces. V prvem obdobju se npr. prva Peterletova vlada sploh ni želela pogovarjati z njimi, ob koncu mandata pa so posamezni ministri to omogočili. V drugem obdobju, se prva Drnovškova vlada ni odlikovala z odprtostjo do sindikatov. Posamezni ministri so se sicer bili pripravljene sestati s sindikati, vendar ne tudi predsednik vlade. V tretjem obdobju se je druga Drnovškova vlada postopoma bolj odprla in prvič so se srečali vladna ekipa in sindikati. K temu so pripomogli tudi rastoči pritiski javnega mnenja oziroma množičnih medijev na predsednika vlade.

Na odprtost vlade do pogovorov s sindikati vplivajo poleg moči sindikatov in pritiska množičnih medijev tudi aktualna razmerja znotraj vladajoče koalicije. Po ocenah iz intervjuja v največjem sindikatu se zdi, da velja tole pravilo: ko pojavijo težave v vladni koaliciji, vlada (predsednik vlade) pokaže več pripravljenosti za pogovor s sindikati. Na takšna dogajanja sami sindikati nimajo velikega vpliva. Lahko pa bi storili več za oblikovanje drugih predpostavk. Mednje lahko štejemo zagotavljanje kredibilnosti sindikatov, ki se kaže v stopnji zaupanja vanje in v stopnji sodelovanja med njimi. Za zdaj se zdi, da so nekatere ideološke ločnice med sindikati močnejše

od interesa, nastopiti skupaj nasproti vladi in predstavnikom delodajalcev. Ravno tako bi sindikalne voditelje moralo skrbeti to, da je zaupanje vanje zelo majhno in da celo pada (podatki o zaupanju v sindikate in politične institucije so predstavljeni v tabeli 5 v prilogi).

Oblikovanje neokorporativističnih razmerij je torej kompleksen proces, na katerega vplivajo poleg socialno-ekonomskega položaja tudi stopnja organiziranosti in sodelovanja med sindikati, javno mnenje in politični (strankarski) kontekst. Pri tem ne kaže zanemariti subjektivne sposobnosti sindikatov, nastopiti kot profesionalna interesna skupina, ki utemeljuje svoje zahteve s kakovostnimi analizami, argumenti, konkretnimi predlogi za reševanje posameznih problemov pri oblikovanju in uresničevanju politik, pa tudi pri reševanju interesnih konfliktov v zvezi s politikami.

Sklep

V Sloveniji nastaja več različnih tipov policy mrež na različnih policy področjih. Sindikati se uveljavljajo kot akterji na nekaterih zanje ključnih političnih področjih (npr. v politiki zaposlovanja in socialni politiki), vendar na različen način. Vzporedno si prizadevajo uveljaviti neokorporativistične institucionalne in normativne rešitve na eni strani ter do največje možne mere povečati svoj vpliv na oblikovanje politik tudi v parlamentu - prek lobiranja poslancev in prek interesnega koaliranja s strankami na drugi strani.

Na oblikovanje interesnih koalicij med sindikati in strankami močno vplivajo ideološko politične cepitve med starimi in novimi socialdemokratskimi strankami oz. sindikati. Kljub temu je opaziti pragmatizem, ki vsaj v nekaterih vidikih presega ideološko-politične ločnice. Zdi se, da je tak pragmatizem bolj navzoč pri reformiranih starih sindikatih oz. pri preoblikovani nekdanji Zvezi komunistov kot pa pri novih sindikatih (zlasti neodvisnih) in Socialdemokratski stranki Slovenije.

Kljub ideološki in politični bližini pa tudi znotraj sindikalno-strankarskih dvojic nastajajo napetosti in konflikti. Ti so neizbežni že zaradi različne narave organiziranosti in interesov, ki jih zastopajo. Sindikati si, skladno s svojo vlogo interesne skupine, prizadevajo vplivati na oblast tako, da bi vladne oz. parlamentarne odločitve upoštevale sindikalne interese in predloge.

Stranke po definiciji interese agregirajo, jih oblikujejo na splošnejši ravni ter se borijo za oblast oziroma za ohranjanje vladajočega položaja. Stranke v Sloveniji (tako kot v drugih postsocialističnih državah) v politiki dominirajo. Zdi se, da gre za zakonitost demokratičnih prehodov iz avtoritarnih v demokratične sisteme. In vendar, če se bodo želele ohraniti na oblasti, se bodo morale začeti odzivati na družbene zahteve, na interesno strukturo v družbi. To nujno pomeni tudi večjo pripravljenost razvijati konsultativno politično kulturo.

V kolikšni meri je politična elita na to že pripravljena, kaže vloga sindikatov v oblikovanju in uresničevanju politik. To pa ni le vprašanje dosežene stopnje institucionalizacije socialnega partnerstva oz. makrokorporativizma, temveč tudi sodelovanja interesnih skupin v oblikovanju vseh politik, za katere se zanimajo, in to v različnih policy mrežah. Celotna podoba sodelovanja sindikatov v oblikovanju in uresničevanju politik je tako lahko indikator stopnje vključenosti civilne družbe v politiko oz. indikator stopnje razvitosti različnih tipov policy mrež na različnih policy področjih (še zlasti pa na področju ekonomije, zaposlovanja in socialnih politik).

Pri tem je potrebno upoštevati, da so sindikati med najrazvitejšimi interesnimi skupinami v postsocialističnih okoliščinah in da imajo več moči kot marsikatera druga interesna skupina. Ta moč je lahko kanalizirana v institucionalne aranžmaje, če se elita ne odziva, pa je lahko tudi pomemben vir nekonvencionalnega političnega vedenja (demonstracij, stavk) in s tem ogrožanja politične stabilnosti - v skrajni konsekvenci tudi mlade demokracije.

OPOMBE

* Pojma policy mreže ni mogoče dovolj natančno prevesti v slovenski jezik. V politološki literaturi v angleščini namreč najdemo dva izraza "political networks" in "policy networks", ki pa sta rabljena v dveh različnih pristopih. V slovenščino je oba mogoče prevesti le z besedno zvezo "politične mreže". Da bi se izognili dvomnostim in da pokažemo, da je naš pristop utemeljen s konceptom "policy network", v besedilu uporabljamo le delen prevod omenjene besedne zveze, torej policy mreže. Podobno probleme s prevodom pojma "policy" rešujejo tudi v drugih jezikih, ki imajo revnejši izbor izrazov za različne razsežnosti pojma "politika" v primerjavi z angleščino (npr. nemščina, slovanski jeziki).

LITERATURA

Atkinson, M.M., Coleman W.D. (1992), "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance", *Governance*, vol.5, št.2, April

Campbell, J.C., Baskin, M.A., Baumgartner, F.R., Halpern, N.P. (1989), "Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research", *Governance*, vol.2, no.1, January

Fink Hafner, D. (1991), "Glasovalno obnašanje v slovenski skupščini", *Teorija in praksa*, vol.XVIII, št.10-11

Fink Hafner, D. (1992), "Transformacija intermediacijskega prostora in nastajanje novih vzorcev oblikovanja politik na Slovenskem", v: Fink Hafner, D. (ur.), *Nastajanje slovenske državnosti*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana

Fink Hafner, D. (1993), "Policy skupnosti in nekateri problemi vladanja v prehodnem obdobju", v: Zajc, D. (ur.), *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*, CPR RI FDV, Ljubljana

Fink Hafner, D. (1994), *Organized Interests in a Policy-making Process in Slovenia*, referat na konferenci *The Relationship between Parliaments and Organized Interests Focusing on Tripartite Bodies*, University of Economics, Budapest, 1-4 December 1994

SINDIKATI V PROCESU OBLIKOVANJA POLITIK

- Grant, W. (1989), **Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain**, Philip Allan, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo
- Hardiman, N. (1988), **Pay, Politics, and Economic Performance in Ireland 1970-1987**, Clarendon Press, Oxford
- "Interest Groups and Public Policy: A Symposium" (1983), **Policy Studies Journal**, vol.11, št.4
- Jordan, G., Richardson, J. (1987), **British Politics and Policy Process**, Unwin Hyman, London
- Jordan, G., Schubert, K. (ur.) (1992), "Policy Networks", posebna številka **European Journal of Political Research**, vol.21, št.1-2
- Lukšič, I. (1993), "Zmagovalci in poraženci volitev 1992", v: Adam, F. (ur.), **Volitve in politika po Slovensko**, ZPS, Ljubljana
- Lukšič, I. (1994), "Corporatism in the Political System of the Republic of Slovenia", v: Bucar, B., Kuhnle, S. (ur.) **Small States Compared: Politics of Norway and Slovenia**, Alma Mater, Bergen
- Marsh, D. (1993), "The Policy Networks Concept in British Political Science: its Applicability for central and Eastern Europe", **Budapest Papers on Democratic Transition**, št.71, Hungarian Centre for Democracy Studies, Budapest
- Nilsen, O. (1994), "Norway: Between Corporatism and Pluralism", v: Bucar, B., Kuhnle, S. (ur.), **Small States Compared: Politics of Norway and Slovenia**, Alma Mater, Bergen
- "Policy Actors" (1990), tematska številka **International Social Science Journal**, vol.XLII, št.1
- Taylor, A.J. (1989), **Trade Unions and Politics**, Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London
- Toš, N. (1968-1994), **Slovensko javno mnenje**, podatki longitudinalnega projekta, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, IDV, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Van Waarden, F. (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks", v: Jordan, G., Schubert, K. (ur.), "Policy Networks", posebna številka **European Journal of Political Research**, vol.21, št.1-2
- Walker, J.L. (1989), "Policy Communities as Global Phenomena", **Governance**, vol.2, št.1, January
- Wiggins, C.W., Hamm, K.E., Bell, Ch.G. (1992), "Interest-Group and Party Influence Agents in the Legislative Process: A Comparative State Analysis", **The Journal of Politics**, vol.54, št.1
- Zajc, D., Lukšič, I. (1994), "The Development of Modern Parliamentarism: The Case of Slovenia", v: Bibič, A., Graziano, G. (ur.), **Civil Society, Political Society, Democracy**, Slovenian Political Science Association, Ljubljana

SINDIKATI V PROCESU OBLIKOVANJA POLITIK

predsednik republike

SJM91(2)	67.8	26.2	6.0
SJM92(3)	59.2	32.8	8.0
SJM93(1)	46.6	47.3	6.1

Vir: Niko Toš, Slovensko javno mnenje (SJM), longitudinalni projekt, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, RI DV, FDV, Ljubljana

DRUGI VIRI

Toš Niko, Slovensko javno mnenje 1994, empirični podatki

Kakšne barve so sindikati, TV tednik št. 510, 21.4.1994

intervjuji: Zveza svobodnih sindikatov, Zadržna zveza Slovenije, Združenje lastnikov razlaščenega premoženja, Zveza potrošnikov Slovenije, Gospodarska zbornica Slovenije

PRILOGA

Tabela 5: Zaupanje v politične institucije v Sloveniji (v %)

	v celoti/ zelo	malo/ sploh ne	ne ve
sindikati			
SJM91(1)	15.2	70.2	14.6
SJM92(2)	16.2	67.8	16.0
SJM92(3)	13.1	66.9	20.0
SJM93(1)	11.3	71.3	17.4
politične stranke			
SJM91(1)	12.2	76.9	10.9
SJM92(2)	11.3	78.3	10.4
SJM92(3)	7.7	77.2	15.1
SJM93(1)	3.2	86.6	10.2
vlada			
SJM91(1)	42.6	52.2	5.2
SJM92(2)	32.5	61.3	6.2
SJM92(3)	34.3	59.1	6.6
SJM93(1)	13.3	79.0	7.7
parlament			
SJM91(1)	36.8	52.4	10.8
SJM92(2)	33.7	54.5	11.8
SJM92(3)	20.2	64.3	15.5
SJM93(1)	15.0	71.7	13.3