

## EVROPSKO POVEZOVANJE INTERESNIH SKUPIN IN JAVNE POLITIKE V SLOVENIJI

**Povzetek.** *Prispevek se osredotoča na enega od številnih vidikov evropeizacije politik v državah vzhodne in srednje Evrope, in sicer na vlogo interesnih skupin v procesu (pre)oblikovanja nacionalnih politik pod vplivom akterjev iz Evropske unije in procesov evropskega povezovanja. Na primeru Slovenije preverjamo hipotezo, da se civilna družba držav kandidatke za članstvo v Evropski uniji, ki se povezuje prek nacionalnih meja, razvija v pomemben dejavnik spreminjanja procesov oblikovanja politik in tudi vsebine politik v državah kandidatkah. Izsledki naše raziskave potrjujejo, da evropske interesne skupine (Evro-skupine in slovenskim interesnim skupinam sorodne skupine iz držav članic EU) pomembno vplivajo na evropeizacijo slovenske politike s tem, ko krepijo slovenske interesne skupine v fazi postavljanja zadev na domači institucionalni dnevni red, pri vključevanju interesnih skupin v vse druge ključne faze oblikovanja in izvajanja politik ter s prenašanjem svojega znanja, ekspertiz in izkušenj na slovenske interesne skupine.*

**Ključni pojmi:** *interesne skupine, države kandidatke, Evropska Unija, lobiranje, politični dnevni red, evropeizacija*

### Uvod

Pojem 'evropeizacija' je v devetdesetih letih pridobival različne pomeni (Agh, 1994) in je ob koncu devetdesetih let pogosto razumljen kot neposredno prenašanje modelov in zahtev iz Evropske unije (EU) v države kandidatke oz. 'euizacija' (Fink Hafner, 1996) ali celo kot 'kolonizacija' držav kandidatke za članstvo v Evropski uniji<sup>2</sup> s strani Evropske unije. V našem prispevku evropeizacijo razumemo kot specifičen segment socialno-političnih procesov na področju interesnega organiziranja in vplivanja interesnih skupin na oblikovanje in izvajanje javnih politik. V prispevku obravnavamo predvsem procese evropskega mreženja (networking) slovenskih civilno-družbenih akterjev in njihovega vstopanja v

<sup>1</sup> Danica Fink-Hafner je izredna profesorica in predstojnica Centra za politološke raziskave na Fakulteti za družbene vede, Inštitutu za družbene vede v Ljubljani.

<sup>2</sup> V nadaljevanju teksta bomo te države imenovali skrajšano 'države kandidatke'.

večnivojsko oblikovanje evropskih politik (Andersen, Elliassen, 1994) ter nekatere kazalce vplivov evropskega mreženja na vpletenost in vplivnost slovenskih interesnih skupin v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik v Sloveniji. Zato analiziramo tudi nekatere vidike 'evropske' legitimizacije v oblikovanju javnih politik v Sloveniji ter težnje presajanja policy stilov<sup>3</sup> iz Evropske unije v Slovenijo.

Naša analiza se bo osredotočila na Slovenijo in bo poskušala odgovoriti predvsem na vprašanje ali evropsko povezovanje vpliva na učinkovitost uveljavljanja interesov interesnih skupin v domačih političnih arenah<sup>4</sup> ali ne. V dosedanjih raziskavah (Fink-Hafner, 1995; Fink-Hafner, 1996; Fink-Hafner, 1997; Fink-Hafner, 1996a; Fink-Hafner, 1998b) smo analizirali, kako se v Sloveniji spreminja politični meso-sistem (sistem interesnih skupin) in kako se interesne skupine povezujejo s sorodnimi evropskimi interesnimi skupinami (tako z Euro-skupinami<sup>5</sup> kot interesnimi skupinami iz držav članic EU - v nadaljevanju bomo obe zvrsti interesnih skupin poimenovali s skupnim imenom 'EU skupine'). Hipotezo, da evropsko povezovanje povečuje vplivnost domačih interesnih skupin v slovenskih procesih oblikovanja in izvajanja politik bomo preverjali na empiričnih podatkih, ki so bili zbrani v anketi med interesnimi skupinami leta 1996. Gre za podatke, zbrane med sedemdesetimi najbolj aktivnimi interesnimi skupinami na enajstih izbranih področjih politik v Sloveniji (Fink-Hafner et al, Center za politološke raziskave, FDV, Ljubljana)<sup>6</sup>. Pričakujemo, da imajo interesne skupine z evropskimi povezavami značilno večji uspeh pri uveljavljanju svojih interesov v domačih policy arenah kot pa tiste interesne skupine, ki tovrstnih povezav nimajo. Pričakovati je, da bo značilna razlika med obema skupinama interesnih skupin očitna v vseh ključnih fazah procesa oblikovanja politik (še zlasti pa v fazi oblikovanja dnevnega reda in

<sup>3</sup> Richardson (1982:2) opredeljuje policy stile kot različne sisteme oblikovanja politik, kot procedure za oblikovanje societalnih odločitev. Gre za koncept, s pomočjo katerega odkrivamo 'standardne procedure', katere posamezne družbe razvijejo za oblikovanje in izvajanje javnih politik. Pri opredeljevanju policy stila je ključnega pomena raziskati a) interakcijo med vladnim (government's) pristopom k reševanju družbenih problemov ter b) razmerje med vlado (government) in drugimi akterji v policy procesu (Richardson, 1982:13).

<sup>4</sup> Politično areno opredeljujemo kot celoto institucionalnih struktur in konstelacij akterjev, ki sodelujejo v procesu nastajanja in izvajanja določene javne politike (prim. Windhoff-Heritier, 1982: 47-57).

<sup>5</sup> Euro-skupine (Euro-groups) so interesne skupine, ki so organizirane na ravni EU.

<sup>6</sup> Raziskava je bila izvedena v juniju 1996 in je zajela 70 interesnih skupin na naslednjih področjih javnih politik: ekonomske in socialne politike, stanovanjske politike, kmetijske politike, politike do invalidov, ekološke, zdravstvene, izobraževalne, kulturne politike ter politike na področju športa in trženja (oz. odnosov z javnostmi). Glede na to, da je šlo za pionirsko raziskavo, smo vzorec oblikovali po načelu snežene kepe ('snow-ball sampling'). Na področjih omenjenih javnih politik so bile izbrane tiste interesne skupine, ki so bile v prejšnjih raziskavah o sektorskih javnih politikah prepoznane kot zelo aktivne na svojem področju ali pa so jih kot zelo pomembne predlagali drugi anketiranci, ki delujejo na istem področju. Tu opozarjamo na raziskave med poslanci državnega zbora, sektorske analize, ki so vključevale empirične podatke zbrane s strani vladnih in nevladnih akterjev na istih sektorjih politik (Mandič, 1992 in 1996; Zajc, 1992 in 1994; Fink-Hafner, 1995, 1996 in 1996a; Lukšič I., 1994; Klemenc A., 1994). Na področju ekonomskih in socialnih politik so bile vprašane vse v času ankete delujoče organizacije delodajalcev in vsi sindikati. Anketirane interesne skupine predstavljajo najbolj aktivne interesne skupine na izbranih področjih javnih politik in torej ne predstavljajo reprezentativnega vzorca vseh interesnih skupin v Sloveniji. Na anketna vprašanja so v imenu interesnih organizacij odgovarjali njihovi vodje.

oblikovanja amandmajev k zakonom) kot tudi v pridobivanju stalnega posvetovalnega ali celo partnerskega statusa v razmerjih do vladnih akterjev v celotnem procesu oblikovanja politik.

*Dosedanje ugotovitve raziskav o evropeizacijski vlogi interesnih skupin*

V zadnjih štirih desetletjih je nekaj avtorjev poudarjalo aktivno vlogo funkcionalnih interesov, ki jo ti (lahko) igrajo v procesih evropskega povezovanja. Haas (1958) je kot prvi avtor s tega področja predvidel, da bodo interesne skupine pomemben akter evropskih integracij. Neofunkcionalizem je postal eden od najbolj dinamičnih in najrazvitejših pristopov k pojasnjevanju procesov evropskega združevanja (npr. Grant, 1989 in 1993; Greenwood and Ronit, 1992 in 1994; Mazey in Richardson, 1993; Hix, 1994; Richardson, 1996). Caporaso (1998) omenja najeminentnejše avtorje s tega področja (poleg Haasa še Schmitterja, Lindberga, tudi skupna dela Caporasa in Keelerja). Navkljub kritikam nekaterih pomanjkljivosti neofunkcionalizma Caporaso trdi, da neofunkcionalizem pomembno prispeva k razpravi o integracijskih teorijah. V devetdesetih je novi val empiričnih raziskav prinesel nov vpogled v oblikovanje politik EU in procese evropskega povezovanja. Mazey in Richardson (1993:249, 251) sta ugotovila, da interesne skupine pritiskajo na politike, da bi ti na določenih področjih zamenjali domačo ('nacionalno') zakonodajo z 'nadracionalno', evropsko (oblikovano na ravni evropske unije kot nadnacionalne tvorbe). Novejša literatura (kot Richardson, ur. 1996; Mazey, 1998) je osredotočena na policy pristop oziroma natančneje na pristop policy skupnosti/policy omrežij (policy communities/policy networks)<sup>7</sup>. Postal je namreč očitno, da policy omrežja delujejo kot pomemben dejavnik novo nastajajočega "družbenega kapitala" (Coleman, 1988) v delovanju EU.

Po našem mnenju je neofunkcionalizem lahko tudi primeren pristop k raziskovanju spreminjanja procesov in vsebine oblikovanja javnih politik v državah kandidatkah zaradi vplivov evropskih akterjev. V dosedanjih raziskavah (Fink-Hafner, 1996; Fink-Hafner, 1998) smo ugotovili, da tako evropeizacijsko delovanje 'slovenskih' interesnih skupin v procesih oblikovanja nacionalnih ('slovenskih') politik kot tudi vpliv EU interesnih skupin na te procese delujeta v več smereh. EU interesne skupine podpirajo razvoj sorodnih interesnih skupin v državah kandidatkah in jim pomagajo pri njihovem organizacijskem razvoju in profesionalizaciji, in sicer v skladu z 'evropskimi vzori'. S svetovanjem EU interesne skupine krepijo sorodne interesne organizacije v državah kandidatkah z informacijsko podporo, usposabljanjem in izobraževanjem. Izobraževanje se nanaša na 'know-how' in vsebine politik znotraj posameznih področij politik EU. Sorodnim interesnim skupinam prav tako pomagajo pri vzpostavljanju stikov z uradniki v institucijah EU. To je za interesne skupine iz držav kandidatk dodatna možnost spoznavanja 'evropskih' problemov, dilem, politične kulture in policy stilov na tistih področjih, ki jih najbolj zanimajo.

Do sedaj smo zaznali naslednje politološko zanimive vidike 'evropeizacije' (Fink-Hafner, 1998):

---

<sup>7</sup> Podrobneje o konceptu policy omrežja in njegovem razvoju v Jordan in Schubert, ur., 1992.

legitimizacijski ('evropski') učinek v korist interesnih skupin držav kandidatke v njihovem domačem političnem okolju kot tudi legitimizacija evropskih interesnih skupin v očeh njihovega članstva; izvoz/uvoz vrednot EU, političnih problemov in političnih stilov iz EU v države kandidatke; širjenje stikov med nevladnimi akterji držav kandidatke in uradniki v ustanovah Evropske unije; oblikovanje institucij civilne družbe in intermediacijskega prostora v državah kandidatkah s pomočjo EU interesnih skupin ter povečanje števila (vladnih in nevladnih) političnih akterjev, vključenih v pogajalske procese o pridruževanju držav kandidatke k EU.

### *Indikatorji evropeizacijske vloge interesnih skupin v slovenskih procesih oblikovanja politik*

Vlogo evropskega povezovanja slovenskih interesnih skupin pri spreminjanju 'slovenskih' policy procesov<sup>8</sup> bomo najprej raziskali v fazi oblikovanja institucionalnega dnevnega reda<sup>9</sup>. Poseben raziskovalni interes za to fazo policy procesa je upravičen, saj je prav faza oblikovanja dnevnega reda tista, ki določa celoten policy proces (brez uspešnega postavljanja zadev na dnevni red namreč ni nobene možnosti za nadaljnje faze oblikovanja in izvajanja politik). V tej fazi so možnosti vplivanja državljanov najbolj vidne (Cobb, Elder, 1971: 912). Tudi zato je ta faza v procesu oblikovanja politik po mnenju politologov ključnega pomena. Cobb in Elder (1971:910) jo razumeta kot indikator in dejavnik demokracije oz. demokratične politike. V tej fazi sta jasno izraženi osnovni vzorec (politične) prevlade in zvrst porazdelitve moči v družbi (Peters, 1986: 43,33). Ker je ta faza ključnega pomena v policy procesu, ni naključje, da si v njej elite zagotavljajo posebne pravice. V tej fazi so policy problemi izbrani na podlagi dveh osnovnih kriterijev: a) ali jih vladajoči segment identificira kot relevantne ali pa b) so prepoznani kot problemi, katerih rešitev bi lahko ogrozila položaj politične elite, mogoče lahko celo spremenila prevladujoče družbene vrednote in obstoječi politični sistem. V tej fazi policy procesa elita varuje in vneto brani osnovno strukturo svoje prevlade. Vprašanje politične artikulacije in institucionalne obravnave policy problemov je torej tudi vprašanje razmerij med družbenimi silami, ki (delno ali odločilno) vplivajo na vsebino političnega dnevnega reda (Cobb, Elder, 1971:905).

Nedavno je bila Slovenija soočena z dvema izzivoma prevladujočemu stilu postavljanja zadev na dnevni red. Prvi izziv se je pojavil med procesom demokratične tranzicije in je bil na področju politik zaznan kot demokratično preoblikovanje političnih aren oziroma kot samostojno oblikovanje javnega dnevnega

<sup>8</sup> Policy proces opredeljujemo kot proces oblikovanja in izvajanja javne politike.

<sup>9</sup> Institucionalni dnevni red je dnevni red oz. prioritetni seznam zadev, s katerimi se ukvarja odločevalska politična institucija (npr. vlada, državni zbor, državni svet).

ga reda<sup>10</sup> in njegov pritisk na institucionalni dnevni red. Drugi izziv se pojavlja v kontekstu slovenske integracije v EU. V tem kontekstu se politične arene dejansko širijo prek državnih meja. Vladni in nevladni akterji iz EU se posredno ali neposredno vpletajo v procese oblikovanja politik na Slovenskem. Predpostavljamo, da EU interesne skupine vplivajo na procese spreminjanja slovenskih politik s podporo slovenskim interesnim skupinam v fazi postavljanja zadev na institucionalni dnevni red in s podpiranjem aktivnega sodelovanja slovenskih interesnih skupin v fazah oblikovanja in izvajanja politik v domačem političnem okolju. Prav tako predvidevamo, da evropsko povezovanje slovenskih interesnih skupin pospešuje pretok v tujini oblikovanih zaželenih vsebin politik v slovensko okolje. V nadaljevanju bomo navedene hipoteze preverili na empiričnih podatkih.

### Ali evropsko mreženje spreminja procese oblikovanja politik v Sloveniji?

#### *Oblike podpore, ki jo nudijo EU interesne skupine*

Že v obdobju pred procesom pridruženja EU so bile (nacionalne) vlade držav kandidatki pod pritiskom evropskih struktur. Interesne skupine so začele uporabljati poleg svojih tudi evropske strategije, da bi prepričale domače vlade naj upoštevajo njihove interese v procesih oblikovanja in izvajanja politik (Vass, 1993; Fink-Hafner, 1998). Anketa, opravljena med 70 najaktivnejšimi interesnimi skupinami na enajstih sektorjih javnih politik v Sloveniji (Center za politološke raziskave, 1996, podrobnosti v op. 6), je razkrila, da se 56% vprašanih interesnih skupin povezuje s podobnimi organizacijami v tujini, še posebej z organizacijami v državah članicah EU (20,9%) in z evropskimi interesnimi skupinami - t.i. Evro-skupinami (14,9%).

Med oblikami podpore, ki jim jo nudijo EU skupine, so anketiranci izpostavili sledeče: strokovna pomoč (41,2%), brezplačna uporaba informacij in analiz (41,2%), obiski visokih uradnikov EU interesnih skupin in njihova srečanja s slovenskimi odločevalci (32,4%). V manjšem obsegu pa so navedli finančno in ostalo materialno podporo (7,4%), ki je pomagala slovenskim civilno družbenim akterjem pri učinkovitejšem doseganju njihovih ciljev v slovenskih procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Ostale oblike podpore iz EU pa so še: izobraževanje voditeljev interesnih skupin, priprava skupnih izjav in deklaracij o problemih širšega pomena (posebej v bilateralnih odnosih s sorodnimi organi-

---

<sup>10</sup> *Oblikovanje političnega dnevnega reda je kompleksen proces, ki se uspešno zaključi le za manjši del v družbi obstoječih problemov. Prvi korak na poti k prepoznavanju tematike kot politično pomembne, je zavest in aktivnost prizadete družbene skupine. Naslednji pomemben korak je odvisen od uspešnosti prizadete družbene skupine in drugih podpornih dejavnikov (še zlasti množičnih medijev), ki pomagajo ozavestiti širšo javnost o obstoju in pomenu problema ter njegovega razreševanja (oblikovanje javnega oz. 'sistemskega' dnevnega reda). Praviloma se politična elita odloči obravnavati družbene probleme takrat, ko si ti že uspešno izborijo mesto na javnem dnevnem redu. Uvrščanje reševanja družbenih problemov na dnevni red političnih odločevalskih ustanov imenujemo oblikovanje institucionalnega dnevnega reda, kar je predpogoj za začetek temeljite politične obravnave izbranih družbenih problemov oz. njihovega reševanja s pomočjo mehanizmov oz. instrumentov javnih politik. (Podrobnejši pregled osnovnih pojmov in avtorjev o procesih oblikovanja dnevnega reda v Parsons, 1995).*

zacijami iz držav članic EU), povabila k udeležbi v mednarodnih projektih, mednarodna izmenjava osebja in idej, zagotavljanje informativnega materiala ('propaganda'), udeležba na različnih mednarodnih srečanjih in pomoč pri navezovanju stikov z evropskimi institucijami. Videti je, da v mednarodnem povezovanju v največji meri sodelujejo ekonomske skupine, predvsem sindikati in organizacije delodajalcev. Sicer pa se intenzivno mednarodno povezujejo tudi nekatere druge interesne skupine kot npr. vodilna organizacija za varstvo potrošnikov in v določeni meri tudi humanitarne organizacije, ki so aktivne na področju socialnih politik, aktivne interesne skupine s področja zdravstva in izobraževanja, ekološke skupine, organizacije invalidov, kmetijske in športne interesne skupine. 39,1% vprašanih interesnih skupin je ocenilo, da za mednarodne stike in projekte porabi relativno pomemben oziroma velik del časa. Po podatkih naše raziskave mednarodno povezovanje (prav tako kot druge pomembne aktivnosti kot npr. oblikovanje predlogov ali amandmajev k zakonom, delovanje prek množičnih medijev) od interesnih skupin zahteva veliko časa. Skupine, ki imajo največ mednarodnih stikov, so prek tega mreženja pridobile znatne vire za svoje delovanje. 20,9% vprašanih je izjavilo, da so njihove interesne skupine že prejele finančno podporo iz različnih evropskih programov kot sta Tacis ali Phare. Zanimivo je, da so vprašane interesne skupine prejele več podpore s strani sorodnih organizacij iz držav članic EU (20,9% vseh vprašanih) kot pa od Evro-skupin (14,2% vseh vprašanih) in ostalih mednarodnih organizacij (16,4% vseh vprašanih). Podatki iz Tabele 1 kažejo, kako pomembno je mednarodno povezovanje za krepitev virov delovanja slovenskih interesnih skupin. Članstvo v evropskih in ostalih mednarodnih interesnih organizacijah je tisto, ki prinaša materialne in ostale oblike podpore iz tujine. Očitno pa materialna podpora ni edina in verjetno tudi ne najpomembnejša. Večina podpore prihaja v obliki informacij, pritoka 'know-howa' in v obliki avtoritete tujih priporočil (kot so npr. pogovori med predstavniki tujih sorodnih organizacij in slovenskimi odločevalci).

*Tabela 1: Oblike tuje podpore slovenskim interesnim skupinam glede na vir podpore (v %)*

<i>oblike podpore</i>	<i>podpora interesnih skupin iz EU</i>	<i>podpora drugih mednarodnih interesnih skupin</i>	<i>brez podpore iz tujine</i>
- materialni viri (financiranje, oprema ...)	12.5	16.7	0
- informacije, analize	75.0	83.3	0
- strokovna pomoč	70.8	91.7	0
- pogovori med predstavniki tujih sorodnih organizacij in slovenskimi odločevalci	55.3	66.7	0

*Sig. = 0.000 v vseh štirih primerih!*

*Politična kultura*

Evropsko povezovanje in sodelovanje je do sedaj vplivalo na organizacijsko kompleksnost tako političnih strank (Bibič, 1996:300) kot interesnih skupin v državah kandidatkah (Fink-Hafner, 1998). Evropske interesne skupine so postale vzor interesnim skupinam držav kandidatk zlasti pri prenašanju 'evropskih organizacijskih modelov' institucionalnega razvoja na specifičnih področjih aktivnosti interesnih skupin in njihovega predstavnštva ter sodelovanja v procesih oblikovanja politik. Interesne skupine držav kandidatk poskušajo slediti trendom organizacijske kompleksnosti sorodnih evropskih interesnih skupin. Prav tako pa poskušajo prepričati domače politike o pozitivnih učinkih posvetovalnih teles oz. posvetovalnih policy stilov, ki se uveljavljajo na ravni EU.

Tabela 2 kaže, kako mednarodno povezovanje in posebej tuja podpora (so)oblikujeta politično kulturo slovenskih interesnih skupin. Tiste interesne skupine, ki prejemajo tujo podporo, so tudi veliko bolj aktivne v procesih oblikovanja politik - zlasti v tistih dejavnostih, s katerimi aktivno uveljavljajo svoje zahteve. Do tega najverjetneje ne prihaja le zaradi boljših materialnih pogojev za delo mednarodno povezanih interesnih skupin, ampak tudi zaradi ponotranjenja specifičnega odnosa do politike. Kot je razvidno iz tabele 2, interesne skupine z močnimi mednarodnimi povezavami razumejo politiko predvsem kot boj med različnimi interesi. Zavedajo se, da si morajo same prizadevati za uveljavitev svojih "egoističnih" interesov in predvsem ne verjamejo, da bodo za njihove interese poskrbeli drugi.

*Tabela 2: Obnašanje slovenskih interesnih skupin v oblikovanju javnih politik in pojmovanje politike njihovih voditeljev glede na prejeto podporo s strani interesnih skupin iz EU in ostalih tujih mednarodnih interesnih skupin (v %)*

<i>obnašanje interesnih skupin v oblikovanju javnih politik in pojmovanje politike med voditelji interesnih skupin</i>	<i>podpora interesnih skupin iz EU</i>	<i>podpora drugih mednarodnih interesnih skupin</i>	<i>brez podpore iz tujine</i>
KOLIČINA ČASA ZA IZBRANE AKTIVNOSTI:			
- veliko časa porabljenega za organiziranje družbenih akcij za reševanje družbenih problemov	56.5	66.7	43.3
- veliko časa porabljenega za oblikovanje osnutkov zakonov	58.3	58.3	19.4
- veliko časa porabljenega za mednarodno povezovanje interesnih skupin	45.8	50.0	32.3
MNENJA VODITELJEV:			
- v glavnem ali v celoti se strinja s tem, da je politika boj za oblast	95.7	100.0	67.7
- v glavnem ali v celoti se strinja s tem, da je politika boj med interesi	87.0	90.0	73.3
- v glavnem ali v celoti se strinja s tem, da je politika skupno dobro	26.1	54.4	43.3

Predvsem tiste interesne skupine, ki prejemajo podporo iz EU, so že poskušale reševati svoje probleme tako, da so poslale vloge na tuja sodišča. Nekaj interesnih skupin je svoje probleme, ki se nanašajo na posamezne zakone oz. javne politike, že poskušalo reševati tako, da so se obrnile na tuja sodišča kot npr. Evropsko sodišče (7,2% vseh anketiranih). Večina teh interesnih skupin (5,8% vseh anketiranih) je ocenila, da je bil njihov uspeh le delen, 1,4% jih je ocenila, da so bili popolnoma neuspešni. Nobena interesna skupina pa tega kanala ni ocenila za popolnoma uspešnega.

Tako naši podatki kažejo, da mednarodno povezovanje podpira tako razvoj participatornega tipa politične kulture v Sloveniji kot tudi internacionalizacijo reševanja konfliktov, povezanih z oblikovanjem in izvajanjem politik v Sloveniji.

### *Vpliv evropeizacije interesnih skupin na oblikovanje dnevnega reda v Sloveniji*

Kot smo omenili že v uvodu, praksa postavljanja zadev na (institucionalni) dnevni red izraža razmerja moči v političnih arenah. Moč interesnih skupin se jasno izraža prek njihovega uspeha pri postavljanju zadev na institucionalni dnevni red in/ali umiku zadev z institucionalnega dnevnega reda. Naši empirični podatki (tabela 3) kažejo, da mednarodno povezovanje (posebej evropsko povezovanje) v številnih primerih povečuje moč slovenskih interesnih skupin kot akterjev oblikovanja politik v domačem političnem okolju. Slovenske interesne skupine, ki prejemajo tujo podporo, so veliko bolj uspešne pri postavljanju in tudi pri umikanju zadev z institucionalnih dnevnih redov. Zdi se, da je potrebno več moči pri prepričevanju politikov, da določeno zadevo umaknejo, kot pa da jo postavijo na institucionalni dnevni red. Tukaj ponovno vidimo, da so interesne skupine z evropsko podporo praviloma učinkovitejše v 'slovenskih' procesih oblikovanja politik. To je očitno tudi pri vplivanju na izvršno oblast, ki je najvplivnejši institucionalni politični akter v Sloveniji (Fink-Hafner, 1998b).

*Tabela 3: Uspešnost slovenskih interesnih skupin v procesu postavljanja zadev na institucionalne dnevne rede v Sloveniji glede na prejeto podporo s strani interesnih skupin iz EU in ostalih mednarodnih interesnih skupin (v %).*

<i>uspešnost interesne skupine pri prepričevanju političnih institucij, da določeno zadevo postavijo oziroma umaknejo z institucionalnega dnevnega reda</i>	<i>podpora interesnih skupin iz EU</i>	<i>podpora drugih mednarodnih interesnih skupin</i>	<i>brez podpore iz tujine</i>
- slovenska vlada je postavila zadevo na svoj dnevni red	71.4	41.7	39.3
- državni zbor je postavil zadevo na svoj dnevni red	78.3	83.3	57.1
- državni svet je postavil zadevo na svoj dnevni red	40.9	8.3	37.0
- slovenska vlada je umaknila zadevo s svojega dnevnega reda	50.0	18.2	11.1
- državni zbor je umaknil zadevo s svojega dnevnega reda	45.8	27.34	21.4
- državni svet je umaknil zadevo s svojega dnevnega reda	27.3	9.1	7.4



*Posvetovanje*

Ker smo ugotovili, da so tiste interesne skupine, ki prejema tujo podporo (posebej tiste, ki prejema podporo iz EU), vplivnejše v slovenskih procesih oblikovanja politik od tistih interesnih skupin, ki te podpore nimajo, pričakujemo, da slovenske interesne skupine z mednarodnimi povezavami pogosteje kot druge pridobijo tudi partnerski status v komunikaciji z odločevalci v vseh ključnih fazah oblikovanja in izvajanja politik v Sloveniji.

Kot je razvidno iz tabele 4, so zopet 'evropski' stiki tisti, ki še posebej krepijo moč slovenskih interesnih skupin v njihovih komunikacijah s slovenskimi odločevalci tudi v fazah policy procesa, ki sledijo postavljanju zadev na institucionalni dnevni red. Pri tem ne gre le za to, da te interesne skupine stalno lobirajo, ampak tudi zato, da jih vladni akterji prav zaradi evropskih povezav pogosteje sprejemajo kot relevantne akterje politik kot pa tiste interesne skupine, ki ne prejema evropske ali kakršne koli druge tuje podpore.

*Tabela 4: Posvetovalni status slovenskih interesnih skupin glede na prejeto podporo s strani interesnih skupin iz EU in drugih mednarodnih interesnih skupin (v %)*

<i> vključenost interesne skupine v posvetovanje z odločevalci</i>	<i>podpora interesnih skupin iz EU</i>	<i>podpora drugih mednarodnih interesnih skupin</i>	<i>brez podpore iz tujine</i>
- ustrezno ministrstvo nikoli ne upošteva mnenja interesne skupine	17.4	41.7	50.0
- slovenska vlada je že upoštevala interese interesne skupine v procesu oblikovanja zakonov	69.6	50.0	41.7
- slovenski parlament je že spremenil vsebino zakona, da bi upošteval interese interesne skupine	66.7	70.0	30.8
- stalno lobiranje	79.2	58.3	45.2

Procesi evropskega povezovanja ne prinašajo samo novega znanja, neodvisnih virov informacij in novega način razmišljanja v civilno-družbeni sferi, temveč tudi celo vrsto drugih učinkov: že prej omenjeno reorganizacijo slovenskih interesnih skupin; spreminjajoče se predstave o tem, kakšne javne politike so 'dobre' in kako naj bi predstavniki civilne družbe in vladni akterji sodelovali v oblikovanju in izvajanju javnih politik. Te spremembe pa ne vplivajo zgolj na preobrazbo domačih policy procesov, temveč vse bolj pritiskajo tudi v smeri spreminjanja prevladujočih značilnosti pogajalskih procesov med Slovenijo in EU. Primer so slovenski sindikati, ki se borijo za priznanje neokorporativističnih sporazumov v nacionalnem okviru in za partnerski položaj na slovenski strani pri pogajanjih z EU. Evropska konfederacija sindikatov podpira slovenske sindikate v razbijanju vladnega monopola v pogajalskih procesih. Sindikati prav tako organizirajo skupno, t.j. nacionalno telo (za katerega pričakujejo finančno pomoč Evropske konfederacije), ki bi okrepilo njihov politični položaj doma in komunikacije z evropskimi akterji (Gačeša, 1997).

**Izvajanje politik**

Tako kot v primeru postavljanja zadev na institucionalni dnevni red in posvetovanja v procesih oblikovanja politik, odločevalci tudi v fazi izvajanja politik bolj upoštevajo tiste slovenske interesne skupine, ki imajo podporo iz EU. Ustrezna ministrstva in vlada se pogosteje odločijo, da bodo v izvajanja politik vključili tiste interesne skupine, ki imajo podporo EU, kot pa tiste, ki te podpore nimajo. Očitno so te skupine tudi bolj usposobljene za uveljavljanje svojih interesov prek slovenskih sodišč takrat, ko niso zadovoljne s svojim vplivom prek običajnih kanalov politične komunikacije z odločevalci v procesu oblikovanja in izvajanja zakonov. Kot smo že omenili, so predvsem interesne skupine z evropsko podporo tiste, ki se odločijo za vloge na tuja sodišča (izven Slovenije). Praviloma so na sodiščih bolj uspešne ekonomske interesne skupine oz. tiste, ki imajo ustrezno strokovno podporo.

*Tabela 5: Vključenost slovenskih interesnih skupin v procese izvajanja politik glede na prejeto podporo s strani interesnih skupin iz EU in drugih mednarodnih interesnih skupin (v %)*

<i> vključenost interesne skupine v procese izvajanja politik v Sloveniji</i>	<i>podpora interesnih skupin iz EU</i>	<i>podpora drugih mednarodnih interesnih skupin</i>	<i>brez podpore iz tujine</i>
- ustrezno ministrstvo je v procesu izvajanja politik že sodelovalo z interesno skupino	91.3	83.3	65.5
- interesna skupina je že prepričala vlado, da je spremenila katero od administrativnih procedur oz. katerega od admin.postopkov	71.4	37.5	40.7
- ugodno rešene vloge na slovenskih sodiščih	33.3	0.0	19.4
- trenutno vložene vloge na slovenska sodišča	33.3	8.3	12.9
- vložene vloge na tuja sodišča (Evropsko sodišče)	16.7	0.0	3.2

**Ekonomске in neekonomske skupine**

Na podlagi naših raziskav (Fink-Hafner, 1995 in Fink-Hafner, 1996 et al.; Kropivnik, 1998; Lah, 1998) lahko rečemo, da se tudi najaktivnejše interesne skupine v Sloveniji med seboj značilno razlikujejo glede na intenzivnost in oblike lobiranja ter tudi glede na obseg mednarodnega povezovanja ('internacionalizacije' in posebej 'evropeizacije'). Dosedanje razsikovalne ugotovitve govorijo v prid potrditvi hipoteze, da med najbolj vplivne in sočasno najbolj evropsko povezane interesne skupine sodijo institucionalizirane ekonomske skupine s pomembnimi lastnimi finančnimi viri kot je članarina (zlasti sindikati in organizacije delodajalcev). Vendar so primeri, ko interesne skupine v veliki meri nadomeščajo pomanjkljive ekonomske vire 'evropeizacije' z iniciativnostjo vodij interesnih skupin, z izobraževanjem svojih voditeljev in diseminatorjev ter z osebnimi stiki tako v domačih kot v evropskih političnih arenah (tukaj omenimo Zvezo potrošnikov Slovenije),

čeprav je njihov status v domačem okolju bolj ranljiv kot v primeru ekonomskih interesnih skupin.

Evropske interesne skupine so posebej zainteresirane za pomoč ekonomskim interesnim skupinam v državah kandidatkah, še zlasti na tistih pomembnih sektorjih politik, kjer se je v procesu demokratičnega prehoda razvil izrazit pluralizem - npr. na področju kmetijskih in socialno-ekonomskih politik (Vaas, 1993; Fink-Hafner, 1998). Tu EU interesne skupine predvsem spodbujajo interesno-skupinsko združevanje, enotno nastopanje civilno-družbenih akterjev v komunikaciji z vladnimi akterji ter pomagajo pri vzpostavljanju institucij za partnersko sodelovanje civilno-družbenih akterjev z vladnimi (Gačša, 1997).

Iz tabele 6 je razviden poseben interes EU ekonomskih interesnih skupin v podpiranju sorodnih skupin v Sloveniji (tako kot v drugih državah kandidatkah). Med anketiranimi slovenskimi interesnimi skupinami, ki prejema evropsko podporo, so prav ekonomske skupine tiste, ki dobijo več informacij, analiz in strokovne pomoči. Le-te so tudi uspešnejše tudi v pridobivanju predstavnikov sorodnih EU skupin, da zagovarjajo interese slovenskih interesnih skupin v komunikacijah s slovenskimi odločevalci.

*Tabela 6: Oblike podpore skupin iz EU ekonomskim in neekonomskim interesnim skupinam v Sloveniji*

<i>oblike podpore interesnih skupin iz EU</i>	<i>ekonomske skupine</i>	<i>neekonomske skupine</i>
materialna podpora (finančna, oprema) iz EU	3.1	10.8
informacije, analize iz EU	46.9	35.1
strokovna pomoč iz EU	50.0	32.4
pogovori med predstavniki sorodnih skupin iz EU in slovenskimi odločevalci	37.5	27.0
ključni viri tuje podpore (iz EU in ostalih delov sveta skupaj)	59.4	48.6
EU-ključni tuji vir podpore	43.8	28.6

## Zaključek

Izsledki naše raziskave potrjujejo hipotezo, da EU interesne skupine (Evro-skupine in slovenskim interesnim skupinam sorodne skupine iz držav članic EU) pomembno vplivajo na evropeizacijo slovenske politike s tem, ko krepijo slovenske interesne skupine s podporo v fazi postavljanja zadev na domače institucionalne dnevne rede, z razvijanjem aktivnega vključevanja interesnih skupin v vse ključne faze oblikovanja in izvajanja politik v Sloveniji ter s prenašanjem znanja, ekspertiz in izkušenj na slovenske interesne skupine.

Raziskava je pokazala, da mednarodno povezovanje in podpora slovenskim interesnim skupinam ustvarjata značilne razlike v slovenskih političnih arenah. V

mного primerih je ravno podpora iz EU tista, ki povečuje moč slovenskih interesnih skupin tako v ključni fazi oblikovanja javnih politik (oblikovanje institucionalnega dnevnega reda) kot tudi v procesih oblikovanja in izvajanja politik. Slovenske interesne skupine z evropskimi povezavami so značilno uspešnejše pri uveljavljanju svojih interesov v domačih političnih arenah kot tiste slovenske interesne skupine, ki se ne povezujejo s sorodnimi interesnimi skupinami v EU. Na evropsko povezovanje in evropsko podporo slovenskim akterjem znatno vplivajo 'egoistični' interesi sorodnih evropskih skupin. To je še posebej očitno v selektivni oz. izrazito neenakomerni podpori, ki jo EU interesne skupine usmerjajo predvsem k ekonomskim interesnim skupinam v Sloveniji (podobno kot v drugih državah kandidatkah).

Na podlagi naše raziskave lahko rečemo, da funkcionalistična teorija evropskih integracijskih procesov ni uporabna le pri pojasnjevanju vloge interesnih skupin v povezovanju in poglobljanju EU (npr. Haas, 1958; Mazey and Richardson, 1993), temveč da ta teorija prispeva tudi k razumevanju procesov prilagajanja akterjev iz držav kandidatk (tudi Slovenije) na večnivojske procese oblikovanja politik v EU. S pomočjo te teorije je mogoče tudi spremljati transfer civilno-družbenih virov, zamisli dobrih politik in policy stilov iz EU v Slovenijo.

## LITERATURA

- Andersen, S.S. in Ellieassen, K.A. (1994): *Making Policy in Europe*, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE.
- Agh, Attila (1994): 'The Europeanization of the ECE Polities and the Emergence of the New ECE Democratic Parliaments', v: Attila Agh, ur., *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest: Hungarian Center of Democracy studies, str. 9-21.
- Bachrach, Peter and Baratz, Morton S. (1970): *Power and Poverty. Theory and Practice*, Oxford University Press, New York - London- Toronto.
- Bibič, Adolf (1996): 'Slovenia's Political Society before the Challenges of Europeanisation: Some Examples and Aspects', v Szabo, Mate (ur.), v Mate Szabo, ur. *The Challenge of Evropeanization in the Region: East Central Europe*, Budapest: Hungarian Political Science Association and the Institute for Political Science of the Hungarian Academy of Sciences, str. 293-309.
- Caporaso, James (1998): *Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating Our Future*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, str. 1-16
- Cobb, Roger W. and Elder Charles D. (1971): *Politics of Agenda -Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*, *The Journal of Politics*, Vol. 33, str. 892-915
- Cobb, R., and Ross, Keith J., and Ross, M.H. (1976): *Agenda -Building as a Comparative Politcal Process*, *The American Political Science Review*, Vol. 70, str. 126-138.
- Coleman, J.S. (1988): *Social Capital in the Creation of Human Capital*, *American Journal of Sociology*, Vol.1994, str. 95-120.
- Fink-Hafner, Danica (1995): *Slovensko kmetijstvo in Evropa*, Ljubljana: Znanstveno publicistično središče.
- Fink-Hafner, Danica (1996): 'The Case of Europeanization of Sectoral Policy-making: The Case of Agriculture in Slovenia', v Mate Szabo, ur. *The Challenge of Evropeanization in the Region: East Central Europe*, Budapest: Hungarian Political Science Association and the Institute for Political Science of the Hungarian Academy of Sciences, str. 135-147.

- Fink-Hafner, Danica (1996a): Anketa med predsedniki parlamentarnih odborov Državnega zbora, terenska faza: dec.1995 in januar 1996, Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede - Inštitut za družbene vede, Ljubljana
- Fink-Hafner, D., Robbins J.R. (ur.) (1997): *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*, UK: Dartmouth, USA: Ashgate.
- Fink-Hafner, Danica (1998): *The Europeanising Role of Interest Organisations in the Slovenian Parliamentary Policy-making*, v: Mansfeldova Zdenka, Klima Mihal, ur., *The Role of Central European Parliaments in the Process of European Integration*, Institute of Sociology at the Academy of Sciences of the Czech Republic, Prague, str. 241-254.
- Fink-Hafner, Danica (1998a): *Raziskovanje policy omrežij, Teorija in praksa*, let.35, št.5, str. 816-829
- Fink-Hafner, Danica (1998b): *Preoblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda - slovenski primer, Teorija in praksa*, let.35, št.5, str.830-549
- Frey, Frederic W, (1971): *Comment: On Issues and Nonissues in the Study of Power*, *The American Political Science Review*, vol. 65, št. 4, str. 1081-1101.
- Gačša, Jelena (1997): *Socialni partnerji in EU*, 5 člankov, Delo, 4.-8. Avgusta 1997, str. 2.
- Grant, Wyn (1989): *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo: Phillip Allan.
- Grant, Wyn (1993): *'Pressure Groups and the European Community: An Overview'*, in: Mazey, Sonia in Richardson, Jeremy, ur., *'Lobbying in the European Community'*, Oxford University Press, 27-46.
- Greenwood J., Grote J.R., Ronit K., ur., (1992): *Organized Interests and the European Community*, London, Newbury Park, New Delhi: SAGE.
- Greenwood, Justin in Ronit, Karsten (1994): *'Interest Groups in the European Community: Newly Emerging Dynamics and Forms'*, *West European Politics*, vol. 17, št. 1, str. 31-52.
- Haas, B.Ernst (1958): *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Hix, Simon (1994): *The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics'*, *West European Politics*, vol. 17, št. 1, str. 1-30.
- Jordan G., Schubert K., ur., (1992): *European Journal for Political Research*, tematska številka *Policy Networks*, Vol.21, No.1-2.
- Klemenc, Andrej (1994): *Slovenia*, poglavje v knjigi: Juras Aleksander, ur., *NGO Directory for Central and Eastern Europe*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Budapest, str.638-662.
- Kropivnik, Samo (1998): *Tipi interesnih skupin glede na pogostost izvajanja izbranih aktivnosti, Teorija in praksa*, Vol.35, št.5, str. 850-860.
- Lah, Marko (1998): *Ekonomski vidiki policy omrežij, Teorija in praksa*, Vol. 35, št.5, str. 861-876.
- Lukšič, Igor (1994): *Corporatism in the Political System of the Republic of Slovenia: v: Bučar Bojko, Kuhnle Stein, ur., Small States Compared: Politics of Norway and Slovenia*, Alma Mater, Bergen, str.201-215
- Mandič, Srna (1992): *Stališča o prodaji stanovanj - slovenska konverzijska kontroverza*, IB revija, Ljubljana, let.26, št. 6-7, str.17-22
- Mandič Srna (1996): *Stanovanje in država*, Znanstveno publicistično središče, Ljubljana
- Mazey, Sonia (1998): *The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda?* *Journal of European Public Policy*, vol. 5, str. 131-152.
- Mazey, S., Richardson, J.J., ur. (1993): *Lobbying in the European Community*, New York: Oxford University Press Inc.
- Parsons, Wayne (1995): *Public Policy*, Edward Elgar, Aldershot, UK and Brookfield, US.

- Peters, Guy B. (1986): *American Public Policy: Promise and Performance*, 2nd edition, MacMillan, Hounmills - Basingstoke-Hampshire-London.
- Ratzan, Scott C. (1989): *The Real Agenda Setters*, *American Behavioral Scientist*, vol. 32, št. 4, str. 451-463.
- Richardson, J.Jeremy, ur. (1982): *Policy styles in Western Europe*. George Allen and Unwin, Boston-Sydney
- Richardson, J.Jeremy, ur. (1996): *European Union. Power and Policy-making*, London/New York: Routledge.
- Vass, Laszlo (1993): 'Europeanization of the Hungarian trade unions as reflected by their international links', *Budapest Papers on Democratic Transition*, št. 72, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, Department of Political Science, Budapest University of Economics.
- Zajc, Drago et al (1992): *Anketa med poslanci Državnega zbora*, Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede - Inštitut za družbene vede, Ljubljana
- Zajc, Drago et al. (1994): *Anketa med poslanci Državnega zbora*, Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede - Inštitut za družbene vede, Ljubljana
- Windhoff-Heritier, Adrienne (1982): *Policy-Analyse*, Campus Verlag, Frankfurt/New York