

SPREMEMBE POLICY OMREŽJA IN NJIHOV VPLIV NA POLITIKE

Povzetek. *Smoter članka je pokazati pomen in moč sprememb, ki se odvijajo v nekem političnem oziroma policy prostoru. Teoretične razsežnosti omenjenih (policy) sprememb bomo prikazali na praktičnem primeru, prek medčasovne analize delovanja enega izmed najbolj strateških policy sektorjev posameznih držav - telekomunikacijah. Naš osnovni namen bo zato prikazati, kako je v obdobju desetih let potekalo delovanje slovenskega telekomunikacijskega sektorja ter kakšne vrste policy sprememb so se v njem odvijale. Članek je strukturiran v dva večja sklopa, kjer v prvem razdelamo teoretične poglede na telekomunikacijsko politiko, njen razvoj na ravni nacionalne države (primer Slovenije) ter podamo še krajši povzetek tega na ravni EU. Nadalje prikažemo ključne dimenzije sprememb v sektorju in jih v drugem delu s pomočjo koncepta policy omrežij analiziramo in hkrati povežemo teoretične in praktične ugotovitve raziskovanega pojava. Pri preverjanju hipoteze, da se na področju slovenskega telekomunikacijskega sektorja odvija vrsta različnih tipov (policy) sprememb, kjer je specifičnost posameznega tipa odvisna predvsem od vsebine te spremembe, bomo tako sledili policy analitičnemu pristopu oziroma konceptu policy omrežij, ki se pojavlja znotraj teorije o analizi politik. Pri tem si bomo pomagali predvsem s sekundarno analizo dosegljivih virov s področij policy analize in omrežij ter telekomunikacij in podatkov, dostopnih na svetovnih spletnih straneh ter poglobljenimi razgovori z akterji, ki imajo vpogled v delovanje sektorja.*

Ključni pojmi: *telekomunikacije, spremembe, tipologija policy sprememb, policy omrežja, policy področje, demonopolizacija, akterji, odnosi, medčasovna primerjava, mehanizmi, Slovenija*

* Simona Kustec, asistentka stažistka na Fakulteti za družbene vede.

Telekomunikacije in njihov pomen

S telekomunikacijami lahko označimo vsak prenos, oddajanje ali sprejemanje znakov, signalov, pisane besede, slike, zvoka ali sporočil po žičnih, radijskih, optičnih ali drugih elektromagnetnih sistemih. Preko javnega telekomunikacijskega omrežja oziroma javne telekomunikacijske infrastrukture pa je omenjeni prenos signalov med določenimi omrežnimi priključnimi točkami tudi dejansko možen (Meše, 1997).

V zadnjem desetletju se je razvoj na tem področju odvijal s hitrostjo, ki ga pred tem ni bilo zaslediti niti v petdesetih letih delovanja skupaj (Jagger, 1999). Intenzivnemu tehnološkemu razvoju, ki ga zaznamuje predvsem konvergenca telekomunikacij, računalništva in informacijskih medijev, se sedaj priključuje še zahteva po liberalizaciji telekomunikacij ter z njo povezanimi procesi deregulacije in privatizacije.

Področje telekomunikacij je tako danes največja gospodarska veja v svetovnem merilu, eno najhitreje razvijajočih se tehnologij in ključni faktor za uspešno poslovanje. Uporabniki v skladu z lastnimi potrebami zahtevajo krajevno neodvisno, hitro in gibljivo izmenjavo informacij. Telefonska infrastruktura (fiksna in mobilna) je tako sedaj najpomembnejši telekomunikacijski segment, kjer pa bo vedno večje potrebe uporabnikov možno zadovoljiti le z integracijo med telefonskim, podatkovnim in radiofuznim omrežjem in storitvami, ki skupaj omogočajo hiter in ažuren dostop do podatkov, informacij, dogajanj, odločitev in idej, ne glede na geografske, politične ali druge družbene značilnosti.

Pospeševanje razvoja telekomunikacij dokazujeta tudi sledeča sklopa podatkov:

- *Ekonomski*, ki kaže na dejstvo, da je število telefonskih naročnikov na 100 prebivalcev glede na posamezne proučevane enote tem večje, čim večji je bruto družbeni proizvod na prebivalca v le-teh.
- *Razvojni*, katerega upravičenost dokazujejo podatki, da je v 23 najbolj razvitih državah na svetu priključenih kar 62% vseh telefonskih naročnikov, kljub temu, da ti naročniki predstavljajo le 15% vsega svetovnega prebivalstva. Podobna slika se pokaže tudi pri uporabnikih mobilnih storitev, faksimilnih naprav ter interneta, katerih odstotek se giblje med 84% za mobilne naročnike do 97% za gostitelje računalnikov interneta.

Ob tem pa je zanimiv podatek, da je najhitrejši razvoj glede na obstoječa sklopa dosegalo že v šestdesetih in tekom sedemdesetih let območje Daljnega vzhoda, na čelu z Japonsko, Korejo, Singapurom in Tajvanom (Razvoj telekomunikacij, 2000).

Z razvojem telekomunikacijske industrije se niso spremenile le tehnologija, storitve in aplikacije, ampak tudi strateški pristop na trgu teh storitev, industrijska struktura ter regulativa. To posledično pomeni, da danes, v deloma že razviti informacijski družbi, za uporabnika ni več bistven telefonski priključek, ampak dejstvo, da le-tega lahko uporabi. Ne zanima ga, kaj pomeni PSTN ali ISDN, pomembno je le, da se zaveda, katere storitve mu ta tehnologija omogoča. To dejstvo kaže, da postaja področje posebno pomembno v družbenem življenju, ko se tudi potrebe

po pridobivanju njihovih storitev spreminjajo iz nekoč statičnih k dinamičnim pristopom. Razloge za to lahko najdemo v naglem razvoju storitev, kjer se ponudbi za pridobitev fiksnega telefonskega priključka dodajajo storitve elektronskega trgovanja in intereneta, ki kot take presežejo vse morebitne fizične omejitve in omogočajo praktično povezavo medsebojno še tako oddaljenih krajev.

Posledica medsebojne soodvisnosti in povezav je zato izražena v nacionalnem oblikovanju strateških usmeritev, katerih cilj je povečevanje konkurenčnosti celotnega področja. Telekomunikacije s svojim delovanjem namreč pospešujejo nacionalno produktivnost prek zmanjševanja transakcijskih stroškov, izboljševanja informacij na trgu ter razpršitvijo znanja (Madden in Savage, 1999). Tako torej v svetu globalne ekonomije, ki ga označujejo tržna liberalizacija ter naraščajoče potrebe po informacijah, to področje s svojim delom in tehnologijo omogoča osnove za pridobivanje tekmovalnih prednosti.

V takem okolju torej ni več možno pooblastiti le enega operaterja za izvajanje tehničnega in tudi družbeno brezhibnega izvajanja storitev vseh v državi delujočih telekomunikacijskih sistemov. Hkrati je tudi pretirano od države in njenih akterjev pričakovati in zahtevati, da z normativnega in nadzornega, pa tudi finačnega vidika skrbi za nemoteno delovanje. Smiselno se zdi, da se večino tehničnih vsebin prepusti posameznim, predvsem tudi civilno družbenim ponudnikom storitev, ki naj z uporabo standardnih in mednarodno usklajenih vzorcev dosežejo optimalno stanje. Prehod k liberalnemu trgu odpravlja zaščito in posebne pravice monopolnih, državno oskrbovanih operaterjev, ki se morajo prek sistema lastninskega preoblikovanja preleviti v tržne in postopoma tudi civilno družbene ponudnike storitev.

Demonopolizacija kot ključna točka razvoja

Kot eno izmed ključnih aktivnosti v svetovnem merilu lahko, poleg stalne težnje po razvoju tehnologije, opredelimo cilj po razgrajevanju državne monopolnosti nad telekomunikacijam.

Če torej procese monopolizacije opredelimo kot tiste vrste situacij, v katerih se pojavlja zgolj en ponudnik, torej monopolist, na trgu dobrin in storitev in kjer je monopolna moč pojmovana kot sposobnost samostojne in unikatne produkcije, prek katere se določa tudi cena te storitve ali dobrine in se v njeni osnovi upošteva tako cena realne produkcije kot tudi že pričakovani dobiček (Oxford Encyclopedia, 1998), potem za proces, ki predstavlja eno izmed ključnih točk našega prispevka, lahko iščemo ravno nasprotno lastnosti.

Če se osredotočimo zgolj na trenutna dogajanja v sektorju na območju t.i. post-socialističnih držav ugotovimo, da je primarni cilj večine teh držav v težnji po demonopolizaciji nekoč državno nadziranega in upravljanega področja ter pospeševanje tehnološkega napredka. Ob podrobnejši analizi dogajanj v ostalih razvitih zahodnih demokracijah na področju telekomunikacij naletimo na podoben sliko. Glavni cilj in tudi zahteva teh držav je bila usmerjena v razgradnjo monopolnosti na področjih, ki jih sektor pokriva.

Ves čas procesa demonopolizacije se upravičeno zastavlja vprašanje, do katere mere so telekomunikacijske aktivnosti res le naravni monopoli, kje pa gre že za umetno ustvarjene razloge. Prav tako je pomembna tudi segmentacija trga, saj se je dolgo časa poudarjalo, da je sektor naravni monopol, še posebej tedaj, ko je bilo potrebno dvigniti cene in to opravičiti uporabnikom storitev; predpostavljalo se je tudi, da tekmeči nimajo možnosti priti in delovati v sektorju, ker so stroški in vsa potrebna oprema za nastop dela preveliki. Koristi konkurence so vidne v vseh sferah gospodarstva in se odražajo v novi tehnologiji, inovativnih in inteligentnih storitvah, nižjih cenah telefonskih pogovorov, prav tako se zaposlenost v sektorju ohrani ali pa celo povečuje. Kljub vsemu pa odpiranje trga le ni tako enostavno, kajti zahteva ogromna vlaganja v infrastrukturo, tehnologijo ter visoko usposobljenost in kvalificiranost kadrov. Običajno pa je cena za počasno odpiranje trga precej visoka, kajti pojavi se dinamična in bolj fleksibilna tuja konkurenca ter manjši domači trg.

S pojavom demonopolizacije tako pride do sprememb tudi na številnih področjih družbenega delovanja, ki je po mnenju Armstronga in Vickersa (Armstrong in Vickers, 1996: 297) sedaj bolj pozitivno in navzven naravnano. Vstopajo novi akterji - tako s strani ponudbe kot tudi povpraševanja, ki so bili v sektorju že prej, a niso bili razpoznavni oziroma zaradi omenjenega stanja niso imeli priložnosti vnesti svojih interesov.

Avtorja se ukvarjata z razlikami med državami EU na eni in vzhodno ter srednje evropskimi državami na drugi strani in ugotavljata, da je posledica komunističnega režima v slednjih ta, da prihaja do pomanjkanja kredibilnih institucij, učinkovite zakonodaje in sploh sklenjenih zakonskih aktov, bankrotov ter nezaupanja. Prav tako pa ugotavljata, da na določenih področjih primanjkuje tudi ustreznih strokovnjakov ter kadra, usposobljenega za dobro upravljanje.

Ugotovitve povzameta v štirih zanj najpomembnejših problemih telekomunikacijskega sektorja srednje in vzhodne Evrope:

1. Zgodovina neinvestiranja, čemur sledijo dolge vrste čakajočih na priključek, slabe storitve, zastarela analogna tehnologija, ki ne more podpreti modernih storitev.
2. Zgodovina tarif, ki niso le nezadovoljive za lokalne in krajevne klice, pač pa tudi ne povrnejo zaželenih vložkov vanje.
3. Pomanjkanje finančnih sredstev v javnem kot tudi privatnem sektorju.
4. Pomanjkanje izkušenega in kvalificiranega kadra, ki bi sektor naredil konkurenčen.

Razvoj evropske telekomunikacijske politike

Ker naj bi se vloga države na proučevanem področju vedno bolj zminimalizirala na raven sprejemanja zakonodaje in določanja glavnih smernic strateškega razvoja države kot sestavnega dela širše nadnacionalne celote, gre velik poudarek pripisati prav sodelovanju na ravni, višji od nacionalne. V aktualnem slovenskem primeru na ravni skupne evropske telekomunikacijske politike.

Politika EU na tem področju se je začela razvijati oziroma oblikovati v smeri skupnega delovanja v obdobju med leti 1984 in 1987, ko na omenjeni ravni ugotovijo predvsem naraščajoče razlike in zaostanke v primerjavi z ZDA in Japonsko. Tako je leta 1987 Evropska komisija pripravila politični okvir za hitrejše spremembe in izdala Zeleno knjigo o razvoju skupnega telekomunikacijskega trga. Njeni cilji so bili v prvi vrsti omejeni na liberalizacijo trga terminalskih naprav, medsebojno priznavanje terminalske opreme, postopno odpiranje trga storitev za konkurenco, ločitev upravnih in izvajalskih funkcij, prost dostop do omrežja in ustanovitev Evropskega instituta za telekomunikacijske standarde. Pet let kasneje so izvedli podrobno analizo obstoječega stanja, v kateri so ugotovili, da so bili prvotni cilji formalno doseženi, čeprav rezultati kljub vsemu niso bili na zadovoljivi ravni. Glavni razlog so bile ovire na področju fiksne telefonije, katero so še vedno obdržali v rokah prvotni obratovalci, ki pa niso imeli interesa sodelovati pri reševanju mednarodno-medsektorskih problemov. Sklep, ki je bil sprejet ob evalvaciji preteklega stanja, je rezultiral v odločitvi o izvedbi popolne demonopolizacije sektorja. Popolna liberalizacija se je začela izvajati v letu 1993, končno pa so leta 1998 izvedli prvo liberalizacijo storitev govorne telefonije, kjer pa so bili prisiljeni v naknadno podaljševanje tega roka za nekatere izmed držav članic, ki niso uspele zagotoviti začrtanih ciljev¹ (Cilji telekomunikacijske politike, 2000).

Razvoj in stanje nacionalne slovenske telekomunikacijske politike

Tako ima sedaj Evropska unija podobno politiko oziroma zahteve tudi do vseh zainteresiranih nečlanic, ki težijo k pridružitvi k tej integraciji, na kar kaže tudi „slovenska“ Bela knjiga, ki na podlagi Zelene knjige o evropskih telekomunikacijah in politikah pričakuje in zahteva, da:

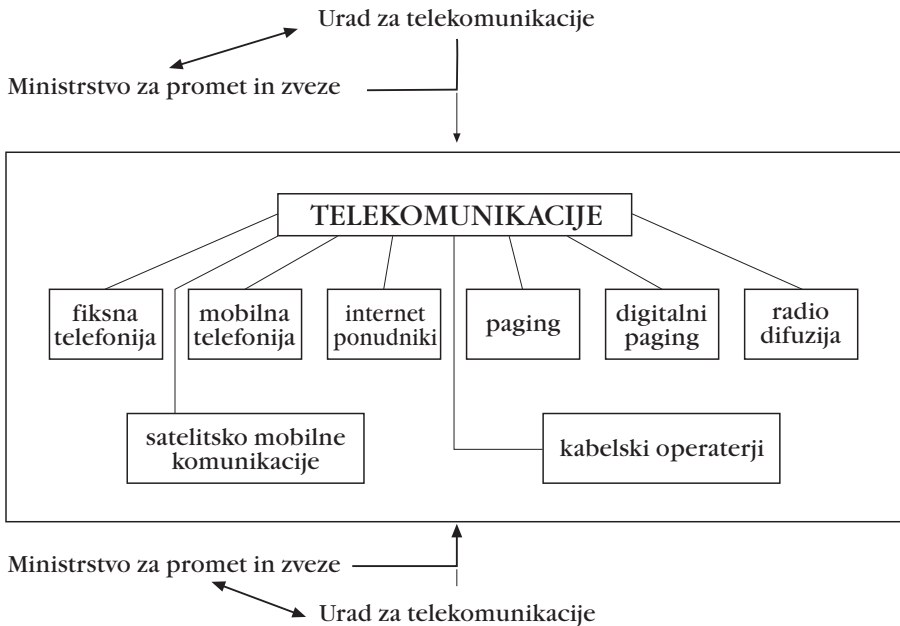
- Pride do ločitve telekomunikacijskega sektorja od ostalih PTT dejavnosti (to se je v Sloveniji že zgodilo, z ločitvijo PTT-ja na Pošto Slovenije in Telekom, v letu 1995).
- Ločitve nadzornih funkcij od operacionalnih nalog (tudi ta pogoj Slovenija že izpolnjuje, kar dokazuje trenutna sestava Telekoma, ne pa še oblikovanje novega regulativnega organa).
- Potrebne liberalizacije na področju storitev in opreme (tu je naš sektor že v zaostanku s kriteriji, kjer kot enega izmed glavnih razlogov lahko iščemo prav podpiranje monopolnosti in s tem ekskluzivnosti pri izbiri proizvajalcev ter odločitvi o ponudbi storitev).
- Novo ustanovljeni telekomi lahko na začetku še obdržijo monopol nad telefonskimi storitvami vse ostale storitve pa morajo potekati na podlagi konkurence (tudi v tem primeru Slovenija le počasi začenja uresničevati zahtevane kriterije, kajti konkurenca na področju mobilne telefonije je šele zaživela, pri t.i. telefonskih storitvah pa smo še vedno na izrazito monopolni ravni).

Da resnično lahko govorimo o enem bolj kompleksnih policy sektorjev na

¹ Gre za Španijo, ki se ji je rok za popolno liberalizacijo podaljšal do konca leta 1998, Luksemburgu do julija 1999, Irski in Portugalski do začetka letošnjega leta ter Grčiji do leta 2002.

nacionalnih ravneh, nam dokazuje tudi spodaj prikazana organizacijska delitev sektorja na posamezne podsektorje oziroma področja dela.

Slika 1: Telekomunikacijski sektor v Sloveniji



Vir: Ministrstvo za promet in zveze republike Slovenije (1998): *Gradivo za predstavitev delovanja*, Ljubljana (MPZ).

Telekomunikacijski sektor, ki spada pod okrilje Ministrstva za promet in zveze, v okviru katerega funkcijsko najpomembnejšo vlogo igra Urad za pošto in telekomunikacije, zajema področja fiksne in mobilne telefonije, internet storitev, različnih vrst osebnih klicev ali paginga, satelitske komunikacije, radijsko difuzijo, kabelske operaterje ter njihove posamične dejavnosti (glej sliko 1).

Posamezni sektorji so glede na stopnjo demonopoliziranosti v različnih položajih, kjer so nekateri izmed njih že popolnoma (kabelski operaterji, paging, satelitske storitve in oprema), deloma (internet ponudniki, radijska difuzija, mobilna telefonija) demonopolizirali ali pa je ta proces še v aktivni fazi (fiksna govorna telefonija).

Tudi za Slovenijo so torej telekomunikacije izjemnega pomena, kajti vse bolj prispevajo k hitrejšemu gospodarskemu in družbenemu razvoju v državi. V prvem gre za to, da Slovenija (pri)dobí kot politični, ekonomski in družbeni dejavnik v globalnem gospodarskem redu sodobno telekomunikacijsko infrastrukturo, ki je tudi pogoj za preoblikovanje države v informacijsko družbo.

Z razvojnega vidika o njihovem nastanku lahko začnemo govoriti že neposredno po svetovnem odkritju telegrafa oziroma telefona, kar je imelo za posledico

izgradnjo nekaterih objektov, ki so prek telegrafskih vez že povezovali Dunaj z jadranskimi pristanišči. Konec prve svetovne vojne pa predstavlja tudi dejanski začetek gradnje telefonskega in telegrafskega omrežja v Sloveniji, ko so bile že leta 1927 postavljene prve avtomatske telefonske centrale, leto kasneje pa je razvoj obstoječe tehnologije omogočil delovanje prve radijske postaje. Obstoječa politična in ekonomska situacija pa je vedno bolj onemogočala sledenje drugim, na tem področju razvijajočim se državam, in konec druge svetovne vojne je za Slovenijo pomenil tudi opazen zaostanek telekomunikacijskega sektorja. Ne nazadnje se je že v tem obdobju pojavil problem, ki je bil za državo še do pred kratkim značilen - ponudba je namreč zaostajala za povpraševanjem. Celotni sektor je deloval združen pod enotno organizacijo PTT (Pošta telegraf telefon) Ljubljana, pod okriljem katere je delovalo devet PTT podjetij. Državne telekomunikacijske pristojnosti so bile močno koncentrirane na ravni federacije, kar je imelo za posledico institucionalno odsotnost državnih telekomunikacijskih organov na ravni države, s tem pa tudi pomanjkanje tradicije in izkušenj za vodenje konkretne politike. Obstoječi režim je deloval od leta 1960 do 1993, ko je najprej prišlo do združitve podjetij v enotno PTT, dve leti kasneje pa že do ločitve na Pošto Slovenije in Telekom Slovenije (Razvoj telekomunikacij, 2000).

Obstoječe praznine pri upravljanju sektorja so se odražale tudi pri zapletih okrog sprejemanja ustreznega telekomunikacijskega zakona², ki je bil potrjen šele šest let po osamosvojitvi države in ki je zaradi številnih pomanjkljivosti, predvsem širše razvojne narave, ponovno v zakonodajno-dopolnilnem postopku.

Zakaj strateškost?

Najpomembnejše razloge za razvoj in pomen ter organizacijsko razčlenjenost telekomunikacij lahko torej iščemo v :

- Izredni rasti v primerjavi z drugimi panogami ter visokih dobičkov, ki jih pri tem realizirajo proizvajalci opreme, operaterji omrežij in ponudniki storitev.
- Hitrem in kontinuiranem tehnološkem napredku, ki znižuje raven in strukturo stroškov, kar omogoča večjo učinkovitost uporabe telekomunikacij in uvajanje inovacij v mnoge proizvodne procese in storitve.
- Korenite spremembe v odnosu držav do upravljanja in reguliranja telekomunikacij, ki se od popolnega monopola nagibajo v smer povečevanja konkurence.
- Intenzivno vključevanje v vse pore gospodarstva ter vzpodbujanje ekonomske učinkovitosti, kar pomeni, da je narodno gospodarski vpliv investicij v telekomunikacije še posebej velik.

Kljub številnim prednostim se je potrebno zavedati, da telekomunikacija ni le privilegij, ampak velika obveznost. Rešitev vseh teh zahtev je možna le s tesnim sodelovanjem in dopolnjevanjem gospodarstva, vlade in ostalih družbenih struktur. Ne nazadnje se omenjena obveznost vidi tudi prek zahteve po uresničevanju temeljnih pravic do telekomunikacij. V okviru njihovega izvajanja morajo biti izpolnjeni osnovni pogoji po (Razvoj telekomunikacij, 2000):

² Tega so druge socialistične republike sprejele že v času skupne države.

- Univerzalni uporabi storitev znotraj javnega omrežja, ki morajo biti dostopne vsakemu državljanu po vsem dostopnih cenah in ne glede na geografske ali druge fizične ovire.
- Enakem obravnavanju vseh prosilcev, vključno z osebami s posebnimi zahtevami ali drugačnimi možnostmi, ki so ne glede na razlike deležne dostopa pod enakimi pogoji.
- Tehnično in tehnološko izvedljivi stalni dostopnosti brez prekinitev tudi v času kriz in vojn.

Koncept policy omrežij in sprememb na primeru slovenskih telekomunikacij

Koncept policy omrežij

Teorija policy omrežij v prvi vrsti stremi k raziskovanju medsebojnih odnosov in lastnega položaja akterjev, ki oblikujejo neko policy področje. Med njimi se namreč spleta vrsta odnosov in vezi, ki variirajo glede na interese, ki jih zastopajo, različna sredstva in razpoložljive vire s katerimi razpolagajo, glede na načine oziroma strategije delovanja, torej glede na funkcije ter mesta, ki jih v omrežju zasedajo. Posledično s tem tako akterji lahko medsebojno vzpostavljajo odnose kooperacije, sodelovanja, posvetovanj, ki naj bi rezultirali v uveljavitvi specifičnih interesov in s tem najboljše alternativni za razrešitev konkretnega problema. Po drugi strani pa so njihovi odnosi lahko kompetitivni, konfliktni in tako z vidika moči neenaki, hierarhični. V tem primeru lahko z analizo teh odnosov natančno določimo osrednjega akterja v omrežju, poiščemo razloge za njegovo pozicijo, analiziramo njegove odnose do drugih akterjev v omrežju ter hkrati s tem lahko opazujemo strategije njegovega delovanja, pristopa do drugih akterjev ter končno razberemo glavne interese, ki ga vodijo pri njegovem delu.

Zgornja razmišljanja, lahko tako strnemo v nekaj izhodiščnih predpostavk, ki gradijo koncept: problemsko (pred)fazo, vidik akterjev, virov, s katerimi razpolagajo in sodelujejo, odnosov, ki jih vzpostavljajo v omrežju ter meja, ki se z vsem tem oblikujejo.

V okviru omenjenega koncepta nas bo v nadaljevanju tako zanimalo mesto akterjev na področju telekomunikacijske politike v Sloveniji (prek dimenzij akterjev, strukture, odnosov moči in strategij delovanja), njihovi načini (so)delovanja (v smislu funkcij posameznih akterjev in s tem omrežja kot celote), institucionaliziranosti vsebin nastalih tematik in posredno s tem sektorja kot celote.

Medčasovna primerjava

S pomočjo primerjalne medčasovne analize, opravljene na dveh časovnih točkah med leti 1990 in v prvi četrtini leta 2000 smo ob upoštevanju vseh relevantnih dimenzij policy omrežja, prišli do naslednjih zaključkov.

Tabela 1 prikazuje časovni razvoj telekomunikacijskega sektorja med leti 1990 do začetka 2000.

Dimenzija	Lastnosti v letu 1996	lastnosti v začetku leta 2000
AKTERJI		
• število	Omejeno; Dva večja: država prek ministrstva za promet in zveze in Telekom Slovenije	Večja pluralnost; dva na področju mobilne telefonije, številni ponudniki internet storitev, kabelskih omrežij, premiki so vidni tudi v nastajajoči konkurenci na področju fiksne govorne telefonije
• tip	Državni	Državni, s primesimi civilno družbenega
• monopolni predstavniki	Da	Teoretično samo še na enem področju
• vpliv zakonodajne veje	Nizka, če ne upoštevamo moči zakonodajnega potrjevanja	Nizka, če ne upoštevamo moči zakonodajnega potrjevanja
• vpliv izvršilne veje	Visoka, ministrstvo s svojimi uradi nastopa kot najmočnejši in osrednji akter v omrežju	Visoka, ministrstvo s svojimi uradi nastopa kot najmočnejši in osrednji akter v omrežju, vendar bolj v nadzornem kot lastninskem smislu
• vpliv sodne veje	Relativno neopazna	Na individualni ravni sodi o sporih med akterji, nima pa odločilne vloge pri spreminjanju zastavljenih ciljev
FUNKCIJE		
• koordinacija	Nizka	Narašča
• posvetovanje	Nizko	Narašča
• konfliktnost	Obstaja	Narašča
• tematika	Široka	Široka
STRUKTURA		
• meje	Praktično zaprte	Bolj odprte
• tip članstva	Državno definiran	Vedno bolj konflikten
• intenzivnost odnosov	Nizka	Narašča
• centralnost	Državno definirana	Še vedno državna v središču omrežja
• stabilnost	Visoka	Visoka
• narava odnosov	Neenakovredna	Vedno bolj konfliktna
INSTITUCIONALIZACIJA		
• formalnost stikov	Visoka, a so vidna odstopanja v smeri neformalnosti	Visoka, odstopanja so vse bolj opazna
• ideološki konflikti	Ne	Ne
• zahteve po demonopolizaciji	Da	Da
ODNOSI MOČI		
• avtonomnost države nasproti družbi	Da, močno opazna	Še obstaja, a se manjša
• prevlada interesnih skupin	Praktično ne najdemo nobene	Ne, vendar je njihov obstoj vse bolj očiten
STRATEGIJE AKTERJEV		
• možnosti za uspeh	Prisotne, ob predpostavki prepoznavnosti s strani obstoječega akterja	Prisotne, ob prepostavki prepoznavnosti s strani obstoječih akterjev
• aktivna podpora nasprotne strani	Ne	V primeru predhodno dosežene kooperacije
• oblikovanje interesnih združenj	Manj opazno	očitno

Viri: Van Warden, F. (1992): *Dimensions and Types of Policy Networks*. *European Journal of Political Research*, vol. 1-2, Netherlands, Kluwer, Kustec, S. (1999): *Teorija policy omrežij. Primer slovenskih telekomunikacij*, FDV, Ljubljana, *Cilji telekomunikacijske politike (2000)*, dostopno na internet <http://www.gov.si/mpz/4pod/6/4k-2.html>, 19.05.,

Zakon o telekomunikacijah (1999), delovni osnutek, dostopno na internet:
<http://www.sigov.si/mpz/4pod/6/6k-6b.html>, 25.10.,

Vloga in razvoj Telekomoma (2000), dostopno na internet:

<http://www.gov.si/mpz/4pod/6/4k-5.html>, 19.05.,

Telekomunikacijske storitve (2000), dostopno na internet:

<http://www.gov.si/mpz/4pod/6/3k.html>, 19.05.

Z vidika akterjev lahko zapazimo, da se število aktivno prisotnih v sektorju vedno bolj veča. Če sta bila še v letu 1990 ključna ministrstvo ter Telekom (tedanji PTT) kot monopolni ponudnik vseh trgu dostopnih storitev, se to sedaj že spreminja; predvsem gre poudarek pripisati področjem liberalizacije satelitskih storitev in opreme, ki je bila uvedena leta 1994, postopnemu širjenju internet storitev, kablenskemu omrežju v 1995. letu, naslednje leto digitalni mobilni telefoniji³, glede na sedanje smernice pa je realno sprejemljiva tudi napoved za teleks in govorno telefonijo. Teoretično največjo pokritost zavzemajo ponudniki internet storitev, kjer število zasebnih podjetij in s tem akterjev v omrežju vse bolj narašča. Kljub vsemu pa podrobnejša analiza pokaže, da je njihov položaj še vedno v prvi vrsti odvisen od ministrstva in Telekomoma⁴. To se kaže prek postopka pridobivanja soglasja za opravljanje storitev, v okviru katerega mora bodoči ponudnik najprej vložiti prošnjo na ministrstvo, ko jo ta pozitivno obravnava, je Telekom tisti, ki tehnično poskrbi za realizacijo vloge. Ministrstvo se tako že na tem mestu izpostavlja kot eden izmed ključnih akterjev omrežja, njegova nadaljna organizacijska struktura pa je tista, ki prek šestih uradov zgolj povečuje diferenciacijo in s tem lastne pristojnosti in moč v odnosu do drugih, predvsem civilno družbenih akterjev, ko centralno mesto v omrežju še vedno pripada ministrstvu in njemu pristojnemu Uradu za telekomunikacije, ki z močjo vladnih uredb in drugih pravnih aktov ter določanjem cenika storitev, odloča o nadaljnji usodi zainteresiranih novih ponudnikov storitev. Te pa po opravljenem delu - izdanem dovoljnemu, napoti na Telekom, ki v zakonsko predpisanih rokih tehnično poskrbi za izvajanje storitve, ki jo želi izvajati civilno družbeni akter. Aktualnost vsakodnevnega spreminjanja statusa in odnosa med akterji pa je možno zapaziti tudi prek procesov liberalizacije, ki povzročajo novo razmerje med ključnima akterjema - državo in Telekomom. Slednji se bo postopoma preoblikoval iz javnega podjetja v delniško družbo, kar pomeni, da se bo njegov položaj vsaj načeloma izenačil z drugimi privatnimi delniškimi družabami in da se bo lastninski delež države do leta 2002 sprostil. Pred tem stanjem se z uvedbo obstoječe, predvsem pa novo predlagane zakonodaje, nalaga prevladujočemu operaterju posebne obveznosti po izgradnji telekomunikacijskega omrežja, zagotavljanja ostalih univerzalnih storitev ter infrastrukturnih telekomunikacijskih naprav. Enako se pričakuje tudi viden padeč

³ V okviru tega podsektorja je potrebno poudariti, da obstajajo digitalne mobilne storitve (GSM), ki so bile liberalizirane v letu 1996 ter analogna mobilna telefonija (NMT), katere začetki pa segajo že v začetek 90. let, vendar je tudi v tem primeru Telekom prevzemal vlogo monopolnega ponudnika. Slednje je prenesel na svoje hčerinsko podjetje.

⁴ Čeprav bi glede na začrtane naloge in cilje delovanja akterja lahko opredelili kot civilno družbenega predstavnika, pa njegova lastninska struktura in močna navezanost na sfero države-posebej ministrstvo za promet in zveze, še vedno bolj izrazito poudarja njegovo naravo državnega tipa akterja.

Telekoma na področju govorne telefonije, ki zavzema kar 76% vseh strukturnih prihodkov podjetja, naraščanje pa naj bi se odražalo v tržnih storitvah, ki sedaj brez prihodkov mobilne telefonije predstavljajo preostalih 25% strukturnih sredstev (Vloga in razvoj Telekomu, 2000). Ne glede na vse torej trenutno poleg ministrstva Telekom še vedno prevzema enega izmed osrednjih mest, kar se kaže tudi v tem, da je istočasno še večinski lastnik dveh hčerinskih podjetij, ki sicer kot civilno družbena akterja ponujata svoje storitve na trgu mobilne telefonije in interneta. Civilno družbeni akterji so sicer številčno prisotni v precejšnji meri, a je njihov dejanski vpliv šibak. Prav s procesom na področju fiksne telefonije pa se pričakuje prvi resnejši prihod močnega civilnega akterja ali akterjev. Zаметke tega je možno najti že sedaj, ko se Telekomu kot resna konkurenca pridružuje konzorcij več močnejših podjetij, združb in mestne občine Ljubljana, ki prek razpolaganja s številnimi Telekomu in drugimi atraktivnimi viri gradi svoj položaj in zadovoljuje interese. V tem sklopu obstaja še kar nekaj nerazrešenih vprašanj, ki so povezani s prihodom novih akterjev na najbolj strateško področje sektorja. Preoblikovanje trenutnih razmerij moči bo vnesel tudi verjeten prihod mednarodnih ponudnikov.

Analiza glavnih funkcij omrežja kaže na precejšnje spremembe v smeri pogajanj, koordiniranja in posvetovanja, v nasprotju s prej samozadostnim statusom ključnih akterjev. Pomembnost omenjenih funkcij naraste predvsem zaradi preoblikovanja in v demonopolizacijo usmerjenega razvoja celotnega področja, kar pomeni nujno po vnosu oziroma prepoznavanju novih, civilno družbenih akterjev, ki s svojim prihodom ne povzročajo le naraščajočega števila sedaj prepoznanih oblikovalcev tega omrežja, ampak vnašajo svoja pravila igre, interese in strategije delovanja.

Posledično so tako že obstoječi akterji oziroma akter prisiljeni v sprejemanje, toleriranje novih pravil, njihovih zastopnikov, hkrati s tem pa v spreminjanje svojih dosedanjih načinov delovanja, tudi tistih, ki so se nanašali na (ne)reagirane na okolje. V težnji po uspehu bo tako nujno slediti vse širšemu in tudi legitimno priznanemu pogajalskemu procesu, s tem tudi konfliktnosti, ki pa bo z izjemo prejšnje tradicije bolj konstruktivno, ne pa več destruktivno naravnana. Tudi širina tematike, ki jo področje odpira, bo ostala enako velika, če se zaradi novo nastalih razmer ne bo celo še povečala. Vsekakor ne smemo zanemariti tudi vpliva že obstoječega nadsocijalnega akterja, ki v smislu končnega (pravnega) odločevalca predpisuje sektorsko usmeritev dela.

Struktura telekomunikacijskega sektorja kaže, da so v preteklosti zaprte meje med relevantnimi akterji postajale vedno bolj odprte in da se bo njihovo nadaljnje širjenje le še povečevalo, predvsem v okviru odpiranja področja fiksne telefonije. V tem smislu lahko zapažamo obliko inkrementalnega, postopnega odpiranja, kjer se posamezna, predvsem tržno atraktivna podpodročja, postopno odpirajo glede na občutljivost in tudi profitnost tematike. Argumentacijo tega potrjuje tako odpiranje internet storitev kot nadaljnje odpiranje trga mobilne telefonije, pa tudi trenutno stihijsko stanje na področju fiksne govorne telefonije. Posledično s tem tako lahko zapažamo tudi premik od strogo državno tipskega zastopstva akterjev k vedno bolj civilno družbenemu tipu, kjer pa ne glede na to prvi tip še vedno ohranja svojo nekdanjo monopolno oziroma prevladujočo pozicijo. V vsakem

primeru pa se neomajnost državnega akterja izpodbija predvsem z osnovnimi interesi njihovih civilnih konkurentov, katerih prva naloga je vnos lastnih, tržno profitnih interesov, s katerimi si želijo ustvariti trdno in prepoznavno mesto v omrežju. Tisto torej, ki jim bo omogočalo boj za prevlado v odnosu do akterja državnega tipa. Civilno družbeni akterji za omenjene cilje gradijo na veliki intenzivnosti v medsebojnih odnosih ter tudi v odnosih do državnih akterjev, kjer pa slednji obratno še ne občutijo prevelike potrebe po sodelovanju, ki naj jim ne bi prineslo take vrste koristi, ki jih ne bi mogli doseči že sami, ali v sodelovanju z drugim državnim akterjem - ministrstvom. Posledica tega pristopa se odraža v relativno nizki stopnji medsebojnih stikov in s tem intenzivnosti sodelovanja. Pogosto je konstruktivno delovanje monopolnega akterja še vedno omejeno le na razmere odkritega medijskega napada, ki ga v smislu strategije uporabi civilno družbeni akter za dosego lastne prepoznavnosti ali sprožitve neke problematike, ki je Telekom ne vidi, je ne želi videti ali se ji izogiba⁵.

Z institucionalnega vidika se zdi, da je večina medsebojnih stikov osnovana na formalnem odnosu, vendar pa lahko prek številnih, predvsem medijskih poročil ter razgovorov ugotovimo, da se večina ključnih odločitev še vedno sprejema na delno formalnih ali celo neformalnih srečanjih, ki vključujejo aktivnosti kot so športna srečanja, obiskovanje kulturnih prireditev, skupna kosila in večerje, vedno bolj tudi prek poznanstva z različnimi medijskimi hišami, ki rezultira v t.i. plačanih člankih. Na tak način se torej sklene številne dogovore o izmenjavi strateških virov, tudi in predvsem kadrovske pogojenih⁶. Demonopolizacijski interes je prepoznaven na praktično vsakem koraku, vendar pa je eno od najbolj spornih področij še vedno pod državnim okriljem, zato lahko sklenemo, da se bo ta dimenzija v prihodnosti še bolj manifestno razvijala. Z ideološkega vidika bistvenih razkolov ne zapažamo, kljub temu da so vedno bolj očitni interesi močnejših parlamentarnih strank po delitvi konkretnega ministrstva in njegovih kadrovske pozicij. Strateškosti in finančne dobičkonosnosti položaja se zavedajo tako na levici kot desnici, ki izmenično krojita politiko ministrstva za promet in zveze, omenjenega Urada za telekomunikacije ter ključne pozicije na Telekomu.

Tudi analiza odnosov moči zgolj potrjuje naša predhodna sklepanja, ko kaže, da država in njeni akterji ohranjajo pretekla mesta, ki se deloma omajajo s prihodom novih akterjev, kjer je eden izmed ključnih mehanizmov uporabnost številnih strategij, ki variirajo glede na trenutno problemsko stanje nekega področja. Večinoma gre za finačna, materialna, kadrovska in informacijska sredstva, ko pogosto vplivni strokovnjaki s tega področja navezujejo stike z drugimi predstavniki z ekonomskih in tehnoloških sfer in na ta način skušajo dosežati lastne strateške prednosti tudi na omenjenih področjih in s pomočjo le-teh. Ne glede na omenjeno medomrežno aktivnost pa se aktivne podpore v smislu medsebojnega sodelovanja med različnimi tipi akterjev znotraj omrežja še vedno ne zapaža, posebej če ga primerjamo z dimenzijami konfliktnosti.

⁵ Takšni primeri so značilni že nekaj let, predvsem na področju internet storitev, kjer civilno družbeni akterji s sprožanjem javno odmevnih tožb omogočajo razrešitev vsebinskih problemov medsebojnega (so)delovanja, pristojnosti in pravic.

⁶ Trenutno najmočnejši civilni akter na področju tržno razvijajoče se govorne telefonije je svojo delovno strategijo zasnoval prav s prevzemanjem kadrovskega potenciala konkurentu.

Policy spremembe

S poznavanjem osnovnih dimenzij teorije policy omrežij lahko tudi bolje in hitreje razumemo posledice, ki jih v delo konkretnega sektorja prinaša fenomen policy sprememb.

Že na samem začetku iskanja in analiziranja sprememb se je potrebno zavedati, da so le-te možne šele, ko policy omrežje ter širše politične strukture ne zagovarjajo interesov tistih, ki zagovarjajo ohranitev trenutne politike in njenih policy principov ter ciljev. Takoj namreč, ko se vpelje policy spremembo in se jo prepozna kot pomembno vsebino pri razreševanju neke problematike, to posledično pomeni, da se bodo morali cilji, še prej pa mehanizmi te politike vsaj deloma, če ne korenito, spremeniti.

Koncept policy spremembe se lahko nanaša tako na korenito reformo neke politike kot tudi na vzpostavitev povsem novih politik v okviru konkretnega sektorja ali podsektorja (Daugbjerg, 1998; 68), ob predpostavki, da se nove politike predstavi zaradi nastalih problemov, s katerimi se pretekle politike na določenem področju še niso soočile oziroma jih niso poznale.

Obratno je možna uvedba zgolj delne ali preoblikovane spremembe začrtane politike, ki je najbolj značilna za povezana in institucionalno močna policy omrežja, kjer so si akterji relativno enakovredni, moč države pa je že fragmentirana. Na tak način je prek delovanja posvetovalnih oziroma kooperativnih politik možno doseči konsenz in s tem (politično) podporo vseh strani za njeno izvedbo.

Izkaže se, da je najbolj ugodna priložnost za korenito policy spremembo možna takrat, ko:

- V določenem sektorju ne obstaja medsebojno močno povezano policy omrežje, kar pomeni, da akterji medsebojno ne sodelujejo, ampak je njihov odnos, če sploh obstaja, konflikten oziroma destruktivno naravnani. Istočasno so zastopani tudi številni različni interesi, pogosto tudi ne obstaja nek močan osrednji akter. V primeru, da o njem lahko govorimo, pa so ostali akterji v omrežju medsebojno nepovezani in tako v odnosu do centra šibki in tako s svojimi predlogi ne morejo vplivati na njegove odločitve.
- Ko je dimenzija policy spremembe prepoznana in uvrščena na dnevni red, to pomeni, da se vsi aktivni akterji zavedajo njene vloge za nadaljnji razvoj omrežja in konkretne javne politike, a je od interesne diferenciacije odvisno, kakšna alternativa te spremembe bo na koncu uveljavljena.
- Interesi političnih omrežij, torej omrežij širše narave, ki so po svojih funkcijah podobni delovanju na ravni sistema kot celote. V tem smislu se odpira predvsem vprašanje, kakšna je volja in interes vladajočih državnih institucij, vlade v širšem smislu, da spremembo sprejme za legalno in legitimno glede na splošno začrtane cilje vodenja države.
- Moč civilne družbe, tudi in predvsem sfere javnega mnenja, ki v razvitih demokracijah lahko prek različnih strategij delovanja zahteva, celo izsili uvedbo neke spremembe. Obratno ji lahko tudi oponira. S širšega vidika, torej političnega vidika v smislu politik splošnega pomena, je moč te ravni najbolj vidna z institutom volitev, kjer oddani glasovi lahko povzročijo korenito ali zgolj manjšo spre-

membo, najprej spet na ravni politike v širšem, torej politics smislu, nadalje pa tudi v ožjem, na policy ravni.

Daugbjerg nadalje raziskuje, kaj spremembe pomenijo z vidika policy mehanizmov ter ciljev in kakšne so stroškovne posledice njihovega pojava. Spremembe razvrsti v tri vrste in jih glede na cilje in mehanizeme rangira (glej tabelo 2): od reforme prvega reda, kjer sicer pride do določenih vsebinskih premikov, a so ti še vedno tako majhni, da cilji in tudi mehanizmi ostanejo nespremenjeni, do drugega reda, kjer policy načela sicer ostanejo ista, a so cilji in mehanizmi že preoblikovani, pa do sprememb tretjega reda, ki so tako močne, da se obstoječe policy mehanizme, načela in cilje zavrne ter se glede na novo začrtano stanje vzpostavi povsem nove.

Odvisno od tega je možno politike deliti še na nizko in visoko stroškovne, kjer je za prve značilno, da bolj ustrezajo spremembam prvega in drugega reda in so uvedene na inkrementalen način ter porazdeljene na vse skupine v sistemu in ne zgolj na tiste, ki jih problematika zadeva. Hkrati pa tudi novo začrtani cilji ne nasprotujejo splošno zastavljenim ciljem sektorja kot celote. Obratno pri visoko stroškovnih politikah uvedba popolnoma novih policy načel, in ne zgolj preoblikovanje le-teh, povzroča visoke finačne in politične stroške, ki se načeloma sicer porazdelijo na populacijo kot celoto, vendar so še vedno v največji meri koncentrirani na konkretne skupine oziroma akterje v tem sektorju. Prav tako so vzpostavljene razmere, ko so novo zastavljeni policy cilji tako predrugačeni, da že vplivajo na korenite spremembe v okviru predhodno postavljenih policy ciljev sektorja.

Tabela 2: Tip policy reforme glede na stroškovno plat politike

Tip spremembe	Lastnosti	Stroškovni tip
Spremembe prvega reda	Spremembe zgolj na ravni policy mehanizmov, kjer pa cilji, policy načela in tudi mehanizmi ostanejo nespremenjeni. Delne narave	Nizko stroškovna
Spremembe drugega reda	Cilje in mehanizme se preoblikuje, policy načela ostanejo nespremenjena. Delne ali korenite narave	Nizko stroškovna, z možnimi zametki visoke stroškovnosti
Spremembe tretjega reda	Spremenijo se tako cilji, mehanizmi kot tudi policy načela. Korenite narave	Visoko stroškovna

Vir: Daugbjerg, C. (1998): Policy Networks under Pressure. Ashgate, Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney.

Policy spremembe na področju telekomunikacij

Glede na dosedaj videno problematiko lahko izpostavimo nekaj ključnih sprememb, ki so kratkoročno zaznamovale sektor in s tem politiko v njem:

- Tehnološki razvoj sektorja, ki je potekal pod vplivom svetovne širitve tehnološke ponudbe in rešitev.
- Pričakovanja uporabnikov so se zaradi zunanjih vplivov in tudi naraščajočega življenjskega standarda povečala.
- Ekonomski vidik zahtev po demonopolizaciji in s tem liberalizaciji sektorja, ki naj bi se odrazile s postopno privatizacijo Telekomoma, ki je sedaj še vedno v skoraj tri četrtinski lasti države.
- Kadrovski in raziskovalni vidik, ki se kaže v potrebah po izvajanju stalnih raziskovalnih projektov in v hkratnem zaposlovanju perspektivnega in visoko usposobljenega kadrovskega potenciala.
- Pričakovanja in zahteve na nadnacionalni ravni, ki nastanejo kot posledica lastnih želja po vključitvi v evropsko integracijo, kar sproža obširno harmonizacijo zakonodaje na področju ter potrebe po liberalizaciji storitev, hkrati tudi sledenju tehnološkemu napredku.

Vse omenjene spremembe so vsebinsko zelo zahtevne in skorajda do osnov razgrajujejo in preoblikujejo trenutno stanje in bližnje pretekle cilje v sektorju. Na osnovi tega spoznanja zato lahko ugotovimo, da je za področje značilno uvajanje predvsem sprememb tretjega reda, ki so z vidika instrumentov, načel in ciljev najbolj korenita in preoblikovana, enako se jih lahko razvrsti tudi v skupino stroškovno najbolj potratnih sprememb.

V tabeli 3 bomo prikazali odnos med novo zastavljenimi cilji in instrumenti ter stroški obeh.

Prehod iz monopolnega v tržni položaj terja torej v prvi vrsti obsežen sklop sprememb, ki se nanašajo tako na uporabnike same, kot tudi na različne policy dimenzije znotraj države, enako zunaj nje. V prvi vrsti se tako načrtuje uvajanje preoblikovanih policy mehanizmov, kjer prevladujejo tehnološko-tehnični, operacionalni, pravni ter finančni mehanizmi, in kjer enega izmed najpomembnejših ciljev predstavljajo direktive, ki urejajo liberalizacijo, zakupljene vode, medomrežno povezovanje in licenciranje. Bistvo zahtev teh direktiv pa je sledeče:

- Odprava vseh ekskluzivnih pravic za opravljanje telekomunikacijskih storitev, kakor tudi vse ekskluzivne pravice na telekomunikacijskih omrežjih, ki jih še ima Telekom Slovenije.
- Odprava vseh posebnih pravic, ki bi bile podeljene dvema ali več družbam drugače kot na podlagi objektivnih, proporcionalnih in nediskriminacijskih kriterijev (Telekomunikacije in sprejetje Slovenije v Evropsko unijo I, 1998).

Kot glavni cilj sedanje politike se torej pojavlja težnja po liberalizaciji storitev in prilagajanju tržnim razmeram, kjer so smernice tega razvoja usmerjene v spodbujanje zdravih tržnih odnosov, dinamično tekmovanje, zasebne investicije in odprt pristop do javnih služb, zagotavljanju univerzalnih storitev, ki bodo usmerjene v zadovoljevanje potreb uporabnikov, zagotovitvi elastičnega nadzora cen, zaščiti interesov uporabnikov, prilagoditvi cene stroškom⁷, lastninskemu privatiziranju

obstoječega monopolnega ponudnika storitev, kjer naj bi sedanja večinska lastnica država do konca prve faze, ki je predvidena v letu 2000, znižala svoj prvotni 74% delež na 51% raven⁸.

Tabela 3: Policy spremembe v telekomunikacijskem sektorju

Preoblikovan policy cilj	predlagani instrumenti	pričakovani stroški	tip spremembe
stabilen razvoj glede na pričakovanja in zaščito interesov uporabnikov	tehnični, operacionalni	dokaj visoki zaradi potrebe po izboljševanju drage tehnologije gradnje še neobstoječe infrastrukture, ki pa je lahko ob ustrezno izvajanih pravnih mehanizmih nižji	Drugega do tretjega reda
demonopolizacija, tekmovalnost in učinkovitost	pravni in ekonomski	dokaj visoki, predvsem z vidika začetnih izgub osrednjega ponudnika, tudi zaradi zakonskega preoblikovanja	Tretjega reda
pospeševanje mednarodne konkurenčnosti, trga in investicij	pravni in ekonomski	zelo visok zaradi potrebe po konkurenčnosti	Tretjega reda
oblikovanje strokovnega potenciala in odpiranje novih delovnih mest	kadrovski prek stimulative izobraževalne in raziskovalne politike	relativno nizek ob primerni kadrovski politiki, višji pri nadaljnjem financiranju	Tretjega reda
oblikovanje neodvisnega regulativnega organa	institucionalni, operacionalni	dokaj visoki, ker gre za nastanek popolnoma novega organa, ki bo opravljal specifične naloge in kot tak zaposloval poseben kader	Tretjega reda
razvoj, nove ter univerzalne storitve, raziskave, inovacije	tehnični, finančni	tehnološko visoki, tudi z vidika davčne in investicijske politike	Drugega do tretjega reda
vključevanje v EU	pravni, finančni	precej visoki	Tretjega reda

Viri: Daughjerg, Carsten (1998): *Policy Networks under Pressure*. Ashgate, Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney, *Cilji telekomunikacijske politike* (2000), dostopno na internet <http://www.gov.si/mpz/4pod/6/4k-2.html>, 19.05., *Zakon o telekomunikacijah* (1999), *delovni osnutek*, dostopno na internet: <http://www.sigov.si/mpz/4pod/6/6k-6b.html>, 25.10., *Vloga in razvoj Telekoma* (2000), dostopno na internet: <http://www.gov.si/mpz/4pod/6/4k-5.html>, 19.05., *Telekomunikacijske storitve* (2000), dostopno na internet: <http://www.gov.si/mpz/4pod/6/3k.html>, 19.05..

⁷ Konkretno to pomeni nižanje cen mednarodne pogovornine, začetnega stroška priključitve ter povečevanje mesečne naročnine in krajevnih klicev.

⁸ V tem smislu gre torej za pravni in ekonomski vidik sprememb, v okviru katerega se bodo uporabljali tudi njima primerni mehanizmi v oblikah ugodne davčne politike, posojil, investicij, kompenzacij, sprejemanju jasne zakonodaje oziroma drugih pravnih aktov, ki bodo omenjeno izvrševanje omogočali.

Oblikovanje neodvisnega regulativnega organa se kot ključni cilj pojavlja zaradi potrebe po ustanovitvi takšnega tipa institucije, ki bo v novem liberalnem okolju s svojim delovanjem in pristojnostmi predstavljal zadostno garancijo za stabilne odnose na tem trgu potencialnim investitorjem. To naj bi bilo omogočeno z vzpostavitvijo instituta z jasnimi pristojnostmi, določenimi operacijami in legitimno ter legalno osnovo.

Cilj po doseganju in zaposlovanju dobrega kadrovskega potenciala naj bi se izvajal prek izvajanja ustrezne kadrovske politike, v katero med prednostne instrumente sodijo finančno vzpodbujanje kadra v izobraževalnem smislu in času. Sočasno naj bi za dober razvoj skrbeli tudi sami s stalnim izvajanjem raziskovalne politike, kjer bi v prvi vrsti prišel v poštev t.i. subcontracting z relevantnimi raziskovalnimi ustanovami. Tako torej prvi vtis pri analizi te vrste instrumentov sicer predstavlja določen odmik glede na ostale, vendar se obstoječi finančni, operacionalni in pravni instrumenti pojavljajo v bolj posredni, a še vedno izraziti vlogi. Predvsem prek subvencij, šolnin, kompenzacij, tržnih naročil, oblikovanja izobraževalnih institutov, katerih program naj bi bil vezan na vsebino konkretnega področja. Kot ključen cilj, ki ga lahko pojmuje v smislu agregatorja vseh prejšnjih, pa se pojavlja težnja po vstopu v EU in s tem potreba po sprejetju njihovih (pravnih) zahtev, prilagoditvi v tehnološkem, uporabniškem in raziskovalno-kadrovskem smislu, seveda pa tudi in predvsem v preoblikovanju sedanjega monopolnega statusa. Posledično s tem so tudi mehanizmi za doseg tega cilja številni, praktično vsi, ki se pojavljajo v okviru že omenjenih drugih ciljev. Vidno izstopanje finančnih in pravnih mehanizmov pa je na tem mestu pričakovano. Tako bodo tudi stroški, ki naj bi jih s seboj prinesle omenjene spremembe in poti za njihovo doseg, pričakovano visoki, vendar zgolj posredno, prek uresničevanja vseh prejšnjih ciljev. Vsekakor to vrsto cilja in sprememb uvrščamo v tip sprememb tretjega reda.

Sklepi

Če je bil osnovni namen tega članka prikazati pomen in moč sprememb na področju javnih politik in sprememb, povezanih z njimi, potem lahko ugotovimo, da nam je to na primeru razvoja telekomunikacijske politike tudi uspelo dokazati. Ne samo, da so spremembe eden izmed ključnih elementov razvoja in (uspešnega) izvajanja zastavljenih ciljev, predstavljajo tudi prelomno točko obstoja nekega področja.

Telekomunikacije so zaradi lastnega delovnega obsega in številnih virov, s katerimi razpolagajo na trgu, eno izmed najpomembnejših sfer posamezne države, kjer enako pomembnost ohranjajo tudi na nadnacionalnem nivoju. Gre za tisto vejo, ki omogoča pospešen in lažji razvoj na praktično vseh področjih človeškega obstoja. Slednje tako rezultira tudi v razlogu oziroma potrebi po določitvi njihovih političnih dimenzij.

Hipoteza, da se na področju slovenskega telekomunikacijskega sektorja odvija vrsta različnih tipov tudi policy sprememb, kjer je specifičnost posameznega tipa odvisna predvsem od vsebine te spremembe, se nam je v precejšnji meri potrdila.

Po začetni medčasovni analizi stanja v sektorju, ki smo jo izvedli prek osnovnih dimenzij koncepta policy omrežij, smo pokazali še na številna (policy) področja, tematike, vprašanja, ki se v sektorju vzpostavljajo na novo ali se preoblikujejo v nove, drugačne policy cilje. Nadalje smo te zaradi preglednosti združili v sedem velikih vsebinskih sklopov preoblikovanih policy ciljev. Vsi omenjeni sklopi so glede na tematike, ki jih zajemajo, finančno in časovno izredno pomembni, tako v smislu visoke stroškovnosti, kot tudi dolgoročnosti. Vendar pa nam analiza vsebine preoblikovanih ciljev in za to uporabljenih mehanizmov pokaže, da med skupinami vseeno obstajajo razlike v dinamiki, pomembnosti, odmevnosti ter seveda finančnih izhodiščih. Enako lahko ugotovimo, da je eden ključnih sklopov - povezovanje z EU - lahko še najmanj problematičen in zahteven, če so uspešno postavljeni in izpeljani že policy cilji predhodnih skupin.

Da telekomunikacije in njihova politika (p)ostajajo eno izmed bolj zanimivih in aktualnih vsebin za raziskovalno-analitično delo, nam potrjujejo tudi razlogi in ugotovitve, navedeni v tem prispevku. Hkrati nas vodijo do sklepa, da je možnih načinov in pristopov za raziskovanje tega (policy) področja praktično neomejeno veliko.

LITERATURA IN VIRI

- Armstrong, M. in Vickers, J. (1996): Regulatory reform in telecommunications in Central and Eastern Europe, *Economics of Transition*, Vol. 4 (2), str. 295-318.
- Cilji telekomunikacijske politike (2000), dostopno na internet:
<http://www.gov.si/mpz/4pod/6/4k-2.html>, 19.05.
- Cohen, J. (1992): *The Politics of Telecommunications Regulation. The state and the Divestiture of AT&T*, Armonk, New York, London, Sharpe, Inc.
- Daugbjerg, C. (1998): *Policy Networks under Pressure*. Singapore, Sydney, Ashgate, Aldershot, Brookfield.
- Delavnica o telekomunikacijah (1998): *Telekomunikacije in sprejetje Slovenije v Evropsko unijo*, Ljubljana, Elektrotehnična zveza Slovenije.
- Fink-Hafner, D. (1999): (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda-slovenski primer, Ljubljana, *Teorija in praksa*, 35, 5, str. 830-850.
- Jagger, H. (1999): *New century. New Communication, Telecommunications*, Dedham, Horizon House-Microwave, Inc., Vol. 5.
- Madden, G. in Savage, S. (1999): *Telecommunications productivity, catch-up and innovation, Telecommunications Policy*, Vol. 23, str. 65-81.
- Mansell, R. in Silverstone, R., ur. (1996): *Communication by Design. The Politics of Information and Communication Technologies*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Meše, P. (1997): Širokopasovno digitalno omrežje z integriranimi storitvami B-ISDN in asinhroni način prenosa ATM. *Pojmovnik, angleško-slovenski slovar, slovensko-angleški slovar, kratice*, Ljubljana, Pasadena.
- Ministrstvo za promet in zveze republike Slovenije (1998): *Gradivo za predstavitev delovanja*, Ljubljana, MPZ.
- Oxford Paperback Encyclopedia (1998), New York, Oxford University Press.
- Pojmi s področja telekomunikacij (2000), dostopno na internet:
<http://www.gov.si/mpz/4pod/6/8k.html>, 19.05.

Razvoj telekomunikacij (2000), dostopno na internet:

<http://www.gov.si/mpz/4pod/6/4k-1.html>, 19.05.

Rhodes, R. in Marsh, D. (1992): New directions in the study of policy networks, *European Journal of Political research*, Netherlands, Kluwer Publishers, Vol. 1-2, str. 181-205.

Schmidt, S., K. (1998): Commission activism: subsuming telecommunications and electricity under European competition law, *Journal of Public Policy*, Vol. 5:1, str. 169-184.

Telekomunikacijske storitve (2000), dostopno na internet:

<http://www.gov.si/mpz/4pod/6/3k.html>, 19.05.

Urad za pošto in telekomunikacije (2000), dostopno na internet:

<http://www.gov.si/mpz/4pod/6/1k.html>, 19.05.

Van Warden, F. (1992): Dimensions and types of policy networks, *European Journal of Political research*, Netherlands, Kluwer Publishers, Vol. 1-2, str. 29-52.

Van Warden, F. (1992): The historical institutionalization of typical national patterns in policy networks between state and industry, *European Journal of Political research*, Netherlands, Kluwer Publishers, Vol. 1-2, str. 131-162.

Vloga in razvoj Telekomoma (2000), dostopno na internet: <http://www.gov.si/mpz/4pod/6/4k-5.html>, 19.05.

Zakon o telekomunikacijah (1999), delovni osnutek, dostopno na internet:

<http://www.sigov.si/mpz/4pod/6/6k-6b.html>, 25.10.