UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katarina Petronijević

Reforma trga dela skozi javnopolitično perspektivo

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katarina Petronijević

Mentorica: izr. prof. dr. Simona Kustec Lipicer

Reforma trga dela skozi javnopolitično perspektivo

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

Reforma trga dela skozi javnopolitično perspektivo

Reforma trga dela, ki zajema nov Zakon o delovnih razmerjih in spremembo Zakona o urejanju trga dela, je bila eden od ključnih in dolgo pričakovanih ukrepov sistematične regulacije trga dela. Nastavke za reformo so pripravljali vse od leta 2005, ko je bila sprejeta Lizbonska strategija, realizacija pa se je zgodila šele marca 2013. V vmesnem času je svet in posledično tudi Slovenijo prizadela gospodarska kriza, ki je za svoje okrevanje nujno potrebovala reformo, zato se je temu problemu posvetilo posebno pozornost. Pet let po začetku gospodarske krize, po naraščajoči brezposelnosti in stečaju mnogih podjetij je bila reforma končno sprejeta. V diplomskem delu smo s študijo primera na podlagi Kingdonove »teorije več tokov« iskali vzroke za tako pozno sprejetje. Na podlagi kronološkega pregleda in kvalitativne analize dokumentacije različnih deležnikov smo analizirali tokove in posamične elemente znotraj njih, da bi lahko pojasnili razloge za odprtje oz. zaprtje okna priložnosti. Končne ugotovitve so, da je za sprejem reforme, navkljub skrhanemu socialnemu dialogu, odgovoren politični tok. Dokler se je problematiko obravnavalo kot problemski tok, ni imela zadostne moči, da bi bila reforma znotraj odprtega okna priložnosti tudi uspešno sprejeta.

Ključne besede: javnopolitični dnevni red, Kingdonova teorija, reforma trga dela.

Labour market reform through public policy perspective

Labour market reform, which includes new Employment Relationship Act and changed Labour Market Regulation Act, was one of the crucial, and long awaited actions of the systematic labour market regulation. Initial elements of the reform were prepared from 2005 with the adoption of Lisbon strategy but the reform itself remained unrealized until March of 2013. In the meantime, the world, and consequentially also Slovenia, were struck by the economic crisis that demanded an urgent reform in order to bring about recovery, which is why special attention was paid to this problematic. Five years after the beginning of economic crisis, rising unemployment, and bankruptcy of many companies, the reform was finally adopted. In our thesis, based on a case study, we tried to find reasons for the delayed adoption with the use of Kingdon's »Multiple streams theory«. We analysed streams and elements within these streams on the basis of chronological overview and with qualitative analysis of the documentation from different stakeholders, to be able to explain the reasons for their opening or closing of the window of opportunity. Our final findings show, that the reform was adopted due to changes within the political stream, despite the blunt social dialogue. As long as the reform was considered a problem stream, it did not gain enough strength to be successfully adopted within the opened window of opportunity.

Key words: public policy agenda, Kingdon's theory, labour market reform.

KAZALO VSEBINE

1 UVOD 8
1.1 RAZISKOVALNI PROBLEMI IN CILJI 10
1.2 OMEJITEV DIPLOMSKEGA DELA 11
1.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA IN UPORABLJENE RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE 12
2 OBLIKOVANJE JAVNOPOLITIČNEGA DNEVNEGA REDA 15
2.1 OBLIKOVANJE JAVNOPOLITIČNEGA DNEVNEGA REDA V LITERATURI 15
2.2 PROCES OBLIKOVANJA JAVNOPOLITIČNEGA DNEVNEGA REDA 17
2.2.1 Javna zaznava problema 20
2.2.2 Kako in kdaj pridejo problemi na dnevni red 20
2.3 TEORIJE O OBLIKOVANJU DNEVNEGA REDA 23
2.4 OD RACIONALNEGA MODELA K INKREMENTALIZMU PREK MODELA PREKINITVE RAVNOVESJA *(PUNCTUATED EQUILIBRIUM)* 23
2.5 »MODEL SMETNJAKA« *(GARBAGE CAN MODEL)* 24
2.6 KINGDON: TEORIJA VEČ TOKOV *(MULTIPLE STREAMS THEORY)* 25
2.6.1 Lastnosti in elementi tokov: problemski tok 28
2.6.2 Lastnosti in elementi tokov: javnopolitični tok 30
2.6.3 Lastnosti in elementi tokov: politični tok 31
2.6.4 Drugi dejavniki 33
2.7 KRITIKA KINGDONOVE TEORIJE VEČ TOKOV 33
2.7.1 Aplikativnost modela v EU 33
2.7.2 Pregled tokov 34
3 REFORMA TRGA DELA − ŠTUDIJA PRIMERA 37
3.1 POMEN LIZBONSKE STRATEGIJE ZA REFORMO TRGA DELA 37
3.2 POMEN STRATEGIJE EVROPA 2020 ZA REFORMO TRGA DELA 38
3.3 IZZIVI TRGA DELA V OBDOBJU 2008−2013 39
3.3.1 Spremembe stanja na trgu dela v Sloveniji 41
3.4 SPREMEMBE V REGULACIJI TRGA DELA V OBDOBJU 2008−2013 44
3.5 SOCIALNI DIALOG V ČASU GOSPODARSKE KRIZE 47
3.6 PODROBEN ZGODOVINSKI PREGLED POBUD IN PREDLOGOV ZA SPREJEM REFORME TRGA DELA 49

3.7 PREGLED UGOTOVITEV ANALIZE REFORME TRGA DELA PO PARAMETRIH, DOLOČENIH PO KINGDONOVI TEORIJI 52
3.7.1 Problemski tok 52
3.7.2 Javnopolitični tok 54
3.7.3 Politični tok 56
4 SKLEP 58
5 LITERATURA 62
PRILOGI 70
PRILOGA A: PODPORNE ANALIZE 70
PRILOGA B: KRONOLOŠKI PREGLED DOGODKOV 72

KAZALO SLIK

Slika 3.1: Kazalnik cilja Evropske strategije 2020 39
Slika 3.2: Stopnja brezposelnosti v državah EU v letih 2008 in 2012 40
Slika 3.3: Stopnje delovne aktivnosti glede na starost v EU 41
Slika 3.4: Gospodarska rast in zaposlenost v Sloveniji 42
Slika 3.5: Delež začasnih zaposlitev med zaposlenimi v starosti 15−24 let in 25−64 let v EU 43
Slika 3.6: Rast minimalne in povprečne bruto plače 44
Slika 3.7: Rast minimalne plače in BDP v času krize 44
Slika 3.8: Kronološki pregled dogodkov, ki so vplivali na reformo trga dela, po tokovih 50
Slika 3.9: Ocena dela vlade, predsednika vlade, DZ in predsednika RS (od 1 (najslabša ocena) do 5 (najboljša ocena)) – pregled po referenčnih obdobjih 57
Slika 3.10: Zadovoljstvo z demokracijo – pregled po referenčnih obdobjih 58
Slika 3.11: Podpora vladi – pregled po referenčnih obdobjih 58

SEZNAM KRATIC

APZ − aktivna politika zaposlovanja

BDP − bruto domači proizvod

BE − BUSINESSEUROPE

DeSUS − Demokratična stranka upokojencev Slovenije

DS – Državni svet

DVK – Državna volilna komisija

DZ – Državni zbor

EU − Evropska unija

KNSS – Konfederacija novih sindikatov Slovenije

KS 90 − Konfederacija sindikatov 90 Slovenije

KSJS – Konfederacija sindikatov javnega sektorja

KSS − Konfederacija slovenskih sindikatov

LDS − Liberalna demokracija Slovenije

MDDSZ − Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

NSi − Nova Slovenija − Krščanska ljudska stranka

OECD − Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj

PIS RS – Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije

RS − Republika Slovenija

SD − Socialni demokrati

SDS − Slovenska demokratska stranka

SLS − Slovenska ljudska stranka

SŽS – Sindikat železničarjev Slovenije

ZDA – Združene države Amerike

ZDOPS − Združenja delodajalcev obrti in podjetnikov Slovenije

ZDPNP − Zakon o delnem povračilu nadomestila plač

ZDR ali **ZDR-1** − Zakon o delovnih razmerjih

ZDPZČ – Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno

ZDSPDČ, ZDSPDČ-A in **ZDSPDČ-B** − Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa

ZMD – Zakon o malem delu

ZMin – Zakon o minimalni plači

ZPIZ-2 − Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju

ZPSV − Zakon o prispevkih za socialno varnost

ZRSZ – Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

ZSO − Zakon o skladu za odpravnine

ZSSS − Združenje svobodnih sindikatov Slovenije

ZUTD ali **ZUTD-1** − Zakon o urejanju trga dela

1 UVOD

V vsakem danem trenutku obstaja neskončno število potencialnih tem ali problematik, ki bi se lahko uvrstile na javnopolitični dnevni red. Prav vsaka izmed teh potencialnih tem ima za seboj deležnike, ki si prizadevajo uresničiti svoj cilj ali upravičiti svoj obstoj na političnem parketu ravno prek uveljavitve njihove interpretacije teme na javnopolitičnem dnevnem redu in posledično prek implementacije predlagane rešitve. Bitka za pristanek in obravnavo na dnevnem redu je težavna, še posebej, ker ni dveh ljudi, ki bi lahko tematiko ali pa vsaj del tematike videla na enak način, in ni nikogar, ki bi lahko celovito presodil posledice in vpliv, ki ga bo imela implementacija katerekoli predlagane rešitve. »Nobeno objektivno dejstvo samo po sebi namreč ni problem« (Dery in drugi v Hill 2009, 151). »Tako družbena kot tudi politična definicija teme, ki potrebuje pozornost, vedno predstavlja kolektivni konstrukt, ki je direktno povezan z zaznavami, predstavami, interesi in vrednotami udeleženih akterjev. Tako moramo vso družbeno realnosti razumeti kot zgodovinski konstrukt, ki ga je možno umestiti v čas in prostor. Vedno pa je odvisno od oseb, ki jih tema zadeva, in/ali tistih, katerih vedenje se bo moralo spremeniti, da se najde rešitev« (Hill 2009, 151).

> Analiza javnih politik je pogosto opisana kot metodologija reševanja problemov. Čeprav je to delno pravilno – in analitiki uspejo najti rešitve za javne probleme, je slika problemskega reševanja analize javnih politik zavajajoča. Slika problemskega reševanja napačno namiguje, da analitiki lahko uspešno prepoznajo, ovrednotijo in priporočijo rešitve, ne da bi porabili veliko časa in truda za formulacijo problema. Analizo javnih politik je najbolje obravnavati kot dinamičen, večnivojski proces, kjer metode strukturiranja problema prevzamejo prioriteto pred metodami reševanja problema (Dunn 2008, 72).

Vsaka tematika ima veliko med seboj prepletenih elementov, ki tvorijo celovito sliko aktualne teme, vendar pa obenem le delček druge teme. Posredno ali pa neposredno tako vsaka tema vpliva na druge teme oziroma druga področja. Prav zaradi tega je proces oblikovanja javnopolitičnega dnevnega reda kompleksen proces, ki je pogosto dolgotrajen in tudi sporen.

Ker se trg dela tiče tako delovno aktivnih državljanov kot tudi delovno neaktivnih državljanov in ker je implementacija reforme trga dela ključnega pomena za konkurenčnost preteklega in prihodnjega delovanja države, sem za temo diplomskega dela izbrala reformo trga dela iz leta 2013. Mediji so poročali, da so poslanci marca 2013 na 29. izredni seji po petih mesecih pogajanj s socialnimi partnerji soglasno sprejeli reformo trga dela. Novi Zakon o delovnih razmerjih in novela Zakona o urejanju trga dela naj bi prinesla sistemske rešitve, ki bodo

pripomogle h ključnim usmeritvam reforme in obsegajo zmanjšanje segmentacije na trgu dela, zagotovitev večje prožnosti trga dela, povečanje učinkovitosti delovnopravnega varstva, zmanjšanje dela na črno ter zagotovitev konsistentnosti z rešitvami v mednarodnih in nacionalnih predpisih in usmeritvah. Posredno naj bi reforma prispevala tudi k večji gospodarski konkurenčnosti Slovenije prek spodbujanja tujih investicij. Poleg reforme v marcu je bila decembra 2012 sprejeta tudi novela Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki je prav tako prispevala k naštetim usmeritvam.

Trg dela zaradi svoje narave spada na področje socialnega partnerstva, ki ga Miklič definira kot »usklajevanje interesov in definiranje skupnih interesov na vseh področjih, ki so pomembna za posamezne socialne partnerje, še posebej pa so izpostavljena ekonomsko, socialno in razvojno področje« (Miklič v Krajner 2004, 36). Socialno partnerstvo je v Sloveniji urejeno z Ekonomsko-socialnim svetom, ki ga sestavljajo delodajalci, država in sindikati, ki predstavljajo delojemalce, in katerega namen je »obravnavanje vprašanj in ukrepov, ki se nanašajo na ekonomsko in socialno politiko, in drugih vprašanj, ki zadevajo posebna področja dogovarjanja partnerjev« (Pravila delovanja ESS, 1. čl.). Pomembnost socialnega dialoga poudarjata Kresal in Šoltes (v Kresal 2005, 8):

> Razvitost socialnega dialoga tako na nacionalni, panožni, poklicni in podjetniški ravni v neki družbi kaže na stopnjo demokratizacije in razvitosti te družbe. Ker socialni dialog zagotavlja sodelovanje socialnih partnerjev pri oblikovanju in implementaciji prava na področju ekonomske in socialne politike. Njegov pomen je tudi v tem, da poteka na demokratičnih principih, kot so vključenost, sodelovanje, iskanje konsenza različnih interesov kapitala in dela, ter tako krepi socialni mir in zagotavlja možnost za skladen ekonomsko-socialni razvoj itd. Zmožnost nekonfliktnega, demokratičnega odločanja o vprašanjih socialne in ekonomske politike tako na nacionalni kot tudi na mikro podjetniški ravni, tudi skozi javno razpravo in podelitev normodajno-pogodbene vloge socialnim partnerjem, predstavlja enega ključnih kazalcev razvitosti in stopnje razvoja slovenske države.

Kljub temu da so mediji in takratna vladna koalicija to izpostavili kot svetel primer socialno-ekonomske politike in kot očiten korak političnih strank naprej, v smeri k zrelosti politike, pa ostajajo neizpodbitna dejstva, da je bilo sprejetje teh reform veliko prepozno in po bistveno daljšem obdobju ter mnogih iniciativah s strani različnih deležnikov, kot se morda zdi na prvi pogled.

1.1 RAZISKOVALNI PROBLEMI IN CILJI

Kot smo izpostavili že v uvodu, bomo za izhodišče diplomskega dela izvedli študijo primera sprejetja reforme trga dela leta 2013. Reforma političnega področja, kot jo definira OECD (2016) v Slovarju statističnih terminov, je »proces, kjer se spremenijo formalna 'pravila igre' – vključno z zakoni, regulativami in institucijami, ki ta problem naslavljajo z namenom, da se dosežejo cilji, kot so ekonomska rast, okoljevarstvena zaščita ali zmanjševanje lakote. Reforma področja je kompleksen politični proces, še posebej, ko se reforma nanaša na ekonomsko področje, politično ali pa socialno moč«.

Nastavki za pripravo reforme trga dela so se pripravljali vse od leta 2005, ko je bila sprejeta Lizbonska strategija, reforma pa je bila dejansko sprejeta 8 let kasneje. V vmesnem obdobju se je zgodil gospodarski preobrat in Slovenija je prejela mnogo priporočil za spremembo s strani mednarodnih organizacij in nadnacionalnih institucij, ki so opozarjale na posledice nesprejetja. Menimo, da bi lahko z identifikacijo in analizo ključnih dejavnikov, ki so vplivali na sprejetje reforme prek časovne komponente, razčlenili kompleksnost procesa oblikovanja dnevnega reda ter hkrati omogočili boljše razumevanje in lažje napovedovanje tripartitnega dialoga med socialnimi partnerji v Sloveniji. Analizo pa bi kasneje lahko kot del širšega koncepta uporabili tudi kot podlago za merjenje indeksa demokracije, ki jo je RS dosegala leta 2013. Kot trdijo mnogi avtorji teorij javnopolitičnih sprememb, lahko razumevanje teorij in umeščanje problema v njih pripomoreta pri izbiri primernih strategij za zagovarjanje javnih politik (angl. *policy advocacy)* kot tudi k bolj osredotočenim prizadevanjem vrednotenja javnih politik k pravim rezultatom, s čemer se lahko izognemo neosredotočenosti in posledično nerealnim pričakovanjem sprememb na vseh področjih (Ramalingam 2011).

Zaradi zgoraj opisanega bo cilj diplomskega dela osredotočen na dve raziskovalni vprašanji oz. področji: *iskanje niza različnih dejavnikov, ki so bistveno vplivali na končno sprejetje reforme trga dela.* Vzporedno pa bomo reformo trga dela *poskusili teoretsko umestiti v Kingdonovo »teorijo več tokov«* (Kingdon 1995). Uporabnost teoretskega modela in vzroke za odprtje javnopolitičnega okna bomo testirali na mejnikih, umeščenih v različne relevantne časovne točke, prek pojavljanja ali odsotnosti ključnih elementov oz. dejavnikov, ki jih bomo strukturirali na podlagi Kindgonove teorije. Tovrstni pristop nam omogoča pregled odločilnih kriterijev za neuspešno oz. kasneje uspešno sprejetje reforme.

Na podlagi zastavljenega raziskovalnega cilja bomo v diplomskem delu preverjali naslednjo hipotezo*: dejavnik, ki je najbolj vplival na odprtje okna priložnosti po Kingdonovi* »teoriji več tokov« (Kingdon 1995) *pri oblikovanju reforme trga dela marca 2013, so volitve oz. sprememba vlade (in s tem akterjev) znotraj političnega toka.*

Za dosego zastavljenih ciljev bomo v literaturi, ki se nanaša na oblikovanje javnih politik, pregledali metodologije in procese, ki raziskujejo in pojasnjujejo oblikovanje dnevnega reda, in različne teorije o oblikovanju dnevnega reda, izmed katerih bomo zaradi razdelanosti in posledično uporabnosti izbrali Kingdonov model kot osnovo za diplomsko delo.

Pri raziskovanju se bomo zaradi širine spektra javnopolitične perspektive omejili izključno na analizo zadnje faze oblikovanja dnevnega reda – »institucionalni dnevni red, ki je pogosto imenovan tudi vladni oziroma formalni, saj ga sestavljajo problemi, katere pristojne politične institucije zaznavajo kot pomembne in se pri njihovem reševanju tudi aktivno angažirajo« (Grdešić v Fink Hafner 2007, 137).

1.2 OMEJITEV DIPLOMSKEGA DELA

Zaradi obsežnosti tematike reforme trga dela bomo v diplomskem delu raziskovali dejavnike, ki so vplivali na sprejetje reforme trga dela, kot je bila splošno razumljena marca 2013 (se pravi sprejetje novega ZDR-1 in ZUTD-A). Vse druge zakonske akte, ki prav tako lahko posredno prispevajo k večji prožni varnosti, bomo uporabili le v kontekstualnem smislu raziskovanja stanja na trgu dela (Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, Zakon o minimalni plači, Zakon o malem delu, ZPIZ-2, Zakon o prispevkih za socialno varnost**,** Zakon o skladu za odpravnine). Hkrati smo se odločili, da v diplomskem delu (tako teoretskem kot tudi empiričnem delu) ne bomo analizirali ali raziskovali, kakšne so bile vsebinske posledice sprejetja, kako so potekale druge faze javnopolitičnega procesa po institucionalni fazi oblikovanja dnevnega reda, morebitnih vplivov, ki jih je povzročil potek sprejemanja reforme na sistemsko urejanje odnosov socialnega partnerstva in spadajo v politično institucionalno okolje, kot je Ekonomsko socialni svet, kot tudi ne nameravamo ugotavljati indeksa demokratičnosti, ki ga je RS v tem trenutku dosegala.

1.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA IN UPORABLJENE RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Diplomsko delo je razdeljeno v tri sklope. V prvem so predstavljeni tema diplomskega dela, raziskovalni problemi in cilji. V tem delu so predstavljeni tudi hipoteza diplomskega dela ter uporabljene metode in tehnike, katerih namen je preverjanje hipoteze.

Drugi sklop je teoretične narave, njegov namen pa je postaviti okvir za nadaljnje raziskovanje. Razdeljen je na tri dele, kjer prvi vsebuje pregled in razvoj oblikovanja javnopolitičnega dnevnega reda v literaturi, s čemer želimo prikazati razvoj oblikovanja teorije oblikovanja dnevnega reda, kateri avtorji predstavljajo največji vpliv na področju, raznolikost in razpršenost točk poudarka pri razvoju teorij kot tudi majhno število relevantnih teorij na temo, ki je izrazito kompleksna. Da bi smotrno razčlenili večfaznost in kompleksnost oblikovanja dnevnega reda ter prišli do faze, ki je za nas ključna, bomo v drugem delu pregledovali različne procese oblikovanja javnopolitičnega dnevnega reda. Tretji del pa je posvečen teoretični analizi teorij oblikovanja javnopolitičnega dnevnega reda, ki so osnova za razvoj Kingdonove teorije »teorija več tokov« (Kingdon 1995), ki predstavlja teoretsko osnovo za nadaljnje raziskovanje diplomskega dela. Kot metodo za analizo drugega sklopa bomo uporabili analizo primarnih in sekundarnih virov, kjer bomo pregledovali in analizirali znanstvene monografije in članke ter tako poskušali čim bolj raziskati vsa zgoraj omenjena področja in sintetizirali podatke v osnovo za nadaljnje raziskovanje.

Osrednji del tretjega sklopa je empirične narave, kjer bomo v časovnem obdobju od sprejetja spremenjenega ZDR-A leta 2007 pa do sprejetja reforme trga dela leta 2013 na podlagi dejavnikov, ki jih bomo identificirali v teoretskem delu, testirali razloge za sprejetje oz. nesprejetje reforme trga dela. Za dosego zastavljenega cilja in preverjanje postavljene hipoteze bomo uporabili tehniko kvalitativne analitske raziskave sprejetja reforme trga dela. Kot vrsto kvalitativnega raziskovanja ali po mnenju mnogih avtorjev kot metodo kvalitativnega raziskovanja bomo izvedli »študijo primera, za katero je značilna interpretativna paradigma: poudarek na proučevanju subjektivnih doživetij posameznika in na ugotavljanju pomena, ki ga posameznik pripisuje posameznim dogodkom, pri čemer niso zanemarjeni niti subjektivni pogledi raziskovalca na proučevano situacijo, in idiografski pristop: poudarek na razumevanju interpretacij raziskovanih situacij, procesov, odnosov, ravnanj in drugega vidika njihovih udeležencev« (Vogrinec v Starman 2013, 68).

Pri raziskovanju bomo uporabili metodo indukcije, kjer bomo na podlagi opaženih dejstev, zaznanih na podlagi več relevantnih časovnih točk, iskali razlago za sprejetje in poskušali določiti objektivne sprožilce sprejetja reforme. Okvir objektivnih sprožilcev bomo oblikovali na podlagi Kingdonove teorije. Znotraj raziskovalnega načrta bomo uporabili raziskovalne metode, tako kot v drugem sklopu, sekundarno analizo obstoječih podatkov in analizo vsebin znanstvenih monografij in člankov. Pri tem se bomo pretežno opirali na vnaprej določene uradne dokumente (zapise sej, uradnih objav, pisem, predlogov, stališč ipd.) Združenja delodajalcev, Zveze svobodnih sindikatov Slovenije, objave Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, objave sindikatov, Vlade RS kot tudi statistične analize ter priporočila in poročila mednarodnih in nadnacionalnih inštitucij, s katerimi bomo zaobjeli vse vpletene deležnike.

V tretjem sklopu bomo na podlagi zgodovinskega pregleda poteka dogodkov, ki so posredno ali neposredno vezani na sprejetje ali nesprejetje reforme trga dela, določili presečne datume, ki bodo predstavljali referenčne točke za nadaljnje testiranje vpliva dejavnikov znotraj vsakega toka posebej.

Znotraj problemskega toka bomo najprej proučili pomembnost kazalnikov na način, da bomo prek objav in poročil nadnacionalnih inštitucij, ki RS opozarjajo na potrebne spremembe, določili, kdaj je nastal problema in ali se je oblika problema spreminjala. S kvalitativno analizo podatkov bomo lahko presodili tudi, ali se je oblika problema spremenila, in prejeli informacije o povratnih informacijah delovanja oz. pomanjkljivostih trenutnega sistema. Prek pregleda zgodovinskih podatkov bomo raziskali tudi fokusirane dogodke in iskali povezavo med presečnimi datumi in morebitnimi krizami, ki bi pritegnile večjo pozornost k reformi ali odvrnile pozornost od nje.

V javnopolitičnem toku bomo javnopolitične skupnosti raziskovali prek pregleda uspešnosti delovanja Ekonomsko-socialnega sveta kot pokazatelja socialnega dialoga v državi in enega izmed ključnih deležnikov pri sprejemanju reforme. Povezanost Ekonomsko-socialnega sveta bomo prikazali prek analize participacije pri iniciativah, ki so bile povod za sprejem reforme, in njihove vloge znotraj iniciative. Javnopolitične podjetnike pa bomo raziskovali z analizo sekundarnih virov in z njihovo določitvijo.

Pri raziskavi dejavnikov političnega toka se bomo ponovno zanesli na analizo sekundarnih virov, kjer bomo pregledali statistične analize (UMAR, statistični urad, javnomnenjske

raziskave itd.) in poskušali prek elementov objektivizirati in postaviti na skupni imenovalec nacionalno vzdušje, kot so: BDP, stopnja nezaposlenosti, stopnja zasebne potrošnje, stabilnost vlade, večje krize, investicije, minimalna in povprečna plača, priljubljenost ministrov za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, raziskave v Politbarometru o zadovoljstvu z življenjem. Organizirane politične sile pa bomo analizirali na presečne datume s pregledom števila organiziranih pobud za spremembe, medtem ko bomo organiziranost vlade analizirali prek objav na straneh vlade in prek drugih virov.

Na podlagi raziskovalnega dela bomo lahko v zaključku oz. zadnjem vsebinskem poglavju diplomskega dela potrdili ali zavrnili postavljeno hipotezo.

Diplomsko delo je osmišljeno kot temeljno raziskovalno delo, ki bi se ga lahko kasneje uporabilo kot uporabno raziskovalno delo za namene, ki smo jih že omenili.

2 OBLIKOVANJE JAVNOPOLITIČNEGA DNEVNEGA REDA

2.1 OBLIKOVANJE JAVNOPOLITIČNEGA DNEVNEGA REDA V LITERATURI

Strokovnjaki so k študiji oblikovanja dnevnega reda v zadnjih desetletjih pristopali na različne načine.

> Študije oblikovanja javnopolitičnega dnevnega reda najpogosteje najdemo znotraj širše literature o oblikovanju dnevnega reda, ki pa se prvenstveno povezuje s komuniciranjem oz. z vplivom, ki ga imajo množični mediji na kognitivno spremembo v razmišljanju med posamezniki in njihovim dojemanjem, katere tematike so za njih pomembne. Tu leži tudi najpomembnejši element množičnih medijev in njihove sposobnosti organiziranja našega sveta, ne samo, kaj naj si mislimo o posameznih temah, temveč tudi, o katerih temah naj sploh razmišljamo (McCombs in Shaw, v Baumgartner in drugi 2013, 2).

> Raziskave o oblikovanju javnopolitičnega dnevnega reda predstavljajo ožje področje od omenjenega in ker se pogosto raziskuje kot del širšega procesa oblikovanja javnih politik, se tudi dogodi, da je tematika prezrta. Strokovnjaki, ki so raziskovali proces oblikovanja javnopolitičnega dnevnega reda, so opredeljevali dnevni red na različne načine in so zavzeli precej različne izhodiščne točke ter so se osredotočali na različne elemente znotraj svojih raziskav (Baumgartner in drugi 2013, 2).

Prva klasična dela, ki so bila napisana na temo oblikovanja javnopolitičnih dnevnih redov, so bila dela politologov, kot so Cobb in Elder (1983), Nelson (1984) in Stone (1997), in v veliki meri ta dela uporabljajo za izhodišče Schattschneiderjevo delo »*The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*«, ki ga je napisal leta 1960. V svojih delih podrobneje analizirajo točno določene vidike oblikovanja dnevnega reda, kot so opredeljevanje problemov, vključenost interesnih skupin ali pozornost medijev (Baumgartner in drugi 2013, 2−3).

> E. E. Schattschneider se je pri raziskovanju osredotočil na način, na katerega politični akterji izrabijo ali potlačijo konflikt v procesih demokratične vlade. Schattschneider meni, da je posledica konflikta nastajanje zavezništev ali nesloge med ljudmi. Vprašanja se skladno s tem uvrstijo na nacionalni javnopolitični dnevni red in se umikajo z njega. Zaradi tega oblikovanje dnevnega reda za Schattschneiderja vključuje vzpostavljanje prioritet v konkurenčnem, demokratičnem sistema (Baumgartner in drugi 2013, 2).

Na podlagi trditev Schattschneiderja o pomenu področja konflikta pri ugotavljanju izida političnega spora ter trditve Bachracha in Baratzova, da obstajata'dve plati moči', ki temeljita na sposobnosti, da strukturirata, katere alternative bodo obravnavane in katere ne, je bilo jasno, da se bo politična znanost vedno ukvarjala, na tak ali drugačen način, s problematiko oblikovanja dnevnega reda. Bolj sodobna dela Kingdona, 1995 in Baumgartnerja & Jonesa, 1993 pa sta nadaljevala dela klasikov (Baumgartner in drugi 2013, 2).

Stična točka raziskav javnopolitičnega dnevnega reda je posvečanje pozornosti dinamiki, kako so ali pa tudi ne sprejete nove ideje, novi javnopolitični predlogi in nova razumevanja problemov s strani političnega sistema. Literatura posveča enako pozornost »silam«, ki krepijo status quo, ki se upirajo nastajanju novih tematik ali vključevanju novih akterjev kot tudi vsem drugim okoliščinam, ki občasno dopuščajo večje spremembe. Nove tematike ali ideje lahko naletijo na upor s strani vladajoče politične srenje, vendar pa jim včasih uspe dramatičen preboj, ki povzroči javnopolitično spremembo. Od prvih študij dalje so se znanstveniki osredotočali na odstopanja od statusa quo s strani političnih institucij in s tem povezane porazdelitve moči. Vendar pa so sočasno proučevali tudi možnosti za tiste, ki nimajo glasu, da bi ga pridobili skozi mehanizme definiranja problematike, oblikovanje in pridobivanje podpore. Tako literatura še naprej obravnava temeljna vprašanja, kot so jih postavili Schattschneider in zgodnje študije (Baumgartner in drugi 2013, 3).

Študije, ki raziskujejo oblikovanje javnopolitičnega dnevnega reda, iščejo sledi namigovanj na problemske vsebine znotraj vlade v določenem časovnem obdobju. Te študije tipično sledijo zgodovini in razvoju javnih politik prek daljšega časovnega obdobja, iščejo razloge in/ali posledice njihovih vzponov ali padcev na vladnih dnevnih redih. Npr. Baumgartner in Jones (1993) sta ugotovila, da so dramatične javnopolitične spremembe običajno povezane s povečano vladno pozornostjo tej tematiki ali s povečano pozornostjo znotraj prizorišča oblikovanja javnih politik, ki predhodno niso bile sprejete. Kingdon je ugotovil, da so javne politike sprejete ali spremenjene v večni primerov znotraj zelo kratkega obdobja »okna priložnosti«, znotraj katerega so se vzpostavili ravno pravšnji pogoji za povečanje pozornosti in aktivnosti. Še več, ko se pozornost povečuje, se tematike pogosto spremenijo zaradi skupin, ki se trudijo zadržati ali razširiti število sodelujočih (Baumgartner in drugi 2013, 4).

V eni izmed bolj zgodnjih študij postavljanja dnevnega reda je Schattschneider (v Baumgartner in drugi 2013) trdil, da je: »obseg konflikta«, ki je tesno povezan z opredelitvijo problema, tematike, »vrhovni instrument moči«. Tematike redko pridejo na dnevni red ali izpadejo z njega brez pomembnih/bistvenih sprememb v njihovem razumevanju ali katere javne politike vlada obravnava, zato študije postavljanja javnopolitičnega dnevnega reda

vedno zelo poglobljeno pregledujejo definiranje javnopolitičnega problema in javnopolitičnih sprememb (Baumgartner in drugi 2013, 2).

Kot so ugotavljali že Baumgartner in njegovi kolegi, širša literatura vključuje mnogo poudarkov oblikovanja dnevnega reda, vključno z množičnimi mediji, javnim mnenjem in drugimi področji. Tako tudi Berger v svojem delu ugotavlja, da mnogi raziskovalci dnevnega reda proučujejo medsebojne odnose med mediji, javnostjo in političnim dnevnim redom znotraj širšega sociopolitičnega okolja. Mnoge študije proučujejo oblikovanje dnevnega reda v smislu, kako množični mediji vplivajo na javno zavest in mnenja javnosti glede tem izjemnega pomena prek pokritja teme v novicah. Študije o oblikovanju javnopolitičnega dnevnega reda, ki jih je številčno manj, raziskujejo vpliv javnega mnenja, političnih akterjev, faktorjev volitev, struktur odborov in protokolov ter drugih faktorjev na javnopolitične agende. Najmanj je študij o medijskem postavljanju dnevnega reda, ki analizirajo vpliv na dnevni red medijskih virov novic, vratarjev, drugi vpliv medijev, ekonomskih faktorjev, interesnih skupin in medijskih vrednost in praks (Daering in Rogers v Berger 2001, 93).

2.2 PROCES OBLIKOVANJA JAVNOPOLITIČNEGA DNEVNEGA REDA

»Vsaka družba mora izbrati družbene probleme, ki jim posveča pozornost in na podlagi katerih oblikuje dnevni red ali določi prioritete za dejanja, saj je seznam s problemi neskončen in se ves čas spreminja, dopolnjuje« (Blumer v Berger 2001, 92). »Postavljanje prioritet in udejanjenje dnevnega reda glede družbenih problemov je ena izmed bolj pomembnih političnih dejavnosti, ki se jih loteva znotraj družbenega sistema, in oblikovanje dnevnega reda se lahko konceptualizira kot aktivna politična participacija« (Garbrah-Aidoo v Berger 2001, 92). »Politični akterji, ki oblikujejo ali pomagajo oblikovati dnevni red, vplivajo na oblikovanje politik, definicij, alternativ ali/in izzivov« (Bachrach, Baratz in drugi v Berger 2001, 92).

Družboslovci so za lažje razumevanje procesov političnega odločanja razvili več modelov, ki poenostavljeno orisujejo določene značilnosti oblikovanja in izvajanja javnih politik. Procesualni model temelji na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz, in sicer:

1. identifikacija družbenih oziroma javnopolitičnih problemov in oblikovanje javnopolitičnega dnevnega reda (agenda setting),
2. oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev družbenega problema,

3. uzakonitev (legalizacija) izbrane javnopolitične rešitve,
4. izvajanje (implementacija) javne politike,
5. vrednotenje (evalvacija) učinkov javne politike.

> Proces oblikovanja dnevnega reda je začetna faza procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, saj ne morejo potekati nikakršne dejavnosti in ni mogoče sprejemati nobenih odločitev o tematiki, dokler te ne pridejo na dnevni red ustreznih in legitimnih političnih institucij. Oblikovanje dnevnega reda torej ni le začetna faza procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, temveč je tudi faza, ki bistveno določa celoten proces (Fink-Hafner in Lajh 2002, 17−18).

V vsakem političnem sistemu lahko razlikujemo različne zvrsti dnevnih redov glede na (Grdešić v Fink Hafner 2007, 135):

- raven delovanja v političnem sistemu (državna, lokalna),
- javnopolitično področje delovanja (ekonomsko, zunanjepolitično, obrambno ipd.),
- časovno komponento (dolgoročno ali kratkoročno),
- zvrst političnih institucij/zakonodaje, izvršne ali sodne).

Grdešić meni, da je treba fazo oblikovanja dnevnega reda oz., kot jo poimenuje sam, faza iniciative, nadaljnje razdeliti na tri podfaze, saj meni, da je odločanje o vsebini političnega odločanja ključno za celoten proces oblikovanja javnih politik: njeni akterji, resursi, cilji in postopki. Faza iniciative je zanj sicer enotna, vendar ne enoznačna, saj se znotraj nje razdvojijo aktivnosti, kot sledi: 1) definicija realnosti: dojemanje in definiranje problema in problemskega konteksta; 2) mobilizacija in agregacija akterjev: oblikovanje zavezništev pri podrobnostih problemskega koncepta in možnosti za reševanje; 3) izbor in oblikovanje vsebine dnevnega reda. Tretjo podfazo se prikazuje kot ključnega pokazatelja politične moči, saj izhaja iz predpostavke, da v sferi političnega delovanja in javnopolitični sferi nimajo vse skupine, interesi in posamezniki enako močnega vpliva na opredeljevanje njenega realnega stanja kot problemskega stanja. »Lastništvo« nad javnimi problemi tako enači s politično močjo (Grdešić 1995, 57).

> Cobb in Elder (v Fink-Hafner in Lajh 2002, 31) proces oblikovanja dnevnega reda obravnavata celo kot kazalnik in dejavnik demokracije. V demokratičnih družbah je namreč vsem družbenim skupinam (glede na vire, s katerimi razpolagajo) vsaj na formalni ravni omogočeno, da uveljavljajo svoje interese, medtem ko nedemokratične družbe participacijo državljanov onemogočajo z različnimi sredstvi represije. Tako se v fazi oblikovanja dnevnega reda izražata

osnovni vzorec prevlade in vrsta porazdelitve moči v družbi, pri tem pa si vladajoči segmenti (elite) pridružujejo posebne pravice pri njenem oblikovanju (Fink-Hafner in Lajh 2002, 31).

Kot povzemata Lajh in Kustec Lipicer (v Fink Hafner 2007, 135−137), ne glede na zvrst dnevnega reda je ključnega pomena vsebina dnevnega reda. Vsebino dnevnih redov političnih institucij lahko opredelimo na kontinuumu od tistih, ki obvezno pridejo na dnevni red odločanja, do tistih, katerih odločevalna telesa postavljajo diskrecijsko. Za razumevanje procesa oblikovanja dnevnega reda sta po mnenju Cobba in Elderja še zlasti pomembna njegova vsebina in pomen. Avtorja tako razlikujeta med dvema zvrstema dnevnega reda: 1.) sistemskim in 2.) institucionalnim (vladnim, formalnim) dnevnim redom.

Avtorja sta obe zvrsti dnevnih redov prikazala ob pomoči procesualnega načina širjenja vsebine v kontekstu oblikovanja institucionalnega dnevnega reda legitimnih političnih institucij. Po njunem mnenju se posamezna vsebina (tematika) širi prek sprožilcev (triggers) in pobudnikov najprej v fazo, v kateri opredeljujejo in specificirajo tematike, nato se te prek dejavnih interesnih skupin in množičnih medijev razširijo v širšo javnost in na koncu pridejo na institucionalni dnevni red. Avtorja opozarjata, da je treba biti pri opisanem modelu pozoren zlasti na vrsto problema (stopnja »nevarnosti« tega problema za vladne strukture), moč in povezanost interesnih skupin in čas, ki poteče od nastanka problema do prihoda tega problema na institucionalni dnevni red legitimnih političnih institucij.

»Sistemski dnevni red: sestavljajo ga vse javno predstavljene tematike v določeni družbi oz. politični skupnosti, ki jih člani zaznavajo kot pomembne in o katerih bi po njihovem mnenju morale odločati pristojne in legitimne politične inštitucije. Pri sistemskem dnevnem redu gre torej za vprašanja in probleme, o katerih se razpravlja v javnosti« (Grdešić 1995, 66).

»Institucionalni dnevni red, pogosto imenovan tudi vladni oziroma formalni, pa sestavljajo problemi, ki jih pristojne politične institucije zaznavajo kot pomembne in se pri njihovem reševanju tudi aktivno angažirajo. V tem primeru gre za vprašanja, ki so že na formalnem dnevnem redu in pripravljena za odločanje. Gre za precej bolj konkretna in akcijsko oblikovana vprašanja. Medtem ko torej sistemski dnevni red obsega množico (bolj ali manj abstraktnih) tematik, ki jih javnost v določeni družbi zaznava kot pomembne, pri čemer ni nujno, da bodo te tematike prišle tudi na formalni dnevni red legitimnih političnih institucij, je institucionalni dnevni red, dnevni red političnih institucij (Grdešić 1995, 66).«

2.2.1 Javna zaznava problema

Znotraj procesa oblikovanja dnevnega reda uvrščamo med najmanj raziskane vidike ravno vprašanje, zakaj nekatere teme postanejo del dnevnega reda in zakaj druge teme ne. »Faza javnega prepoznavanja družbenega problema in njenega uvrščanja na javnopolitični dnevni red je očitno odločilna v mnogih pogledih. Brez javne zaznave problema, opozarjanja odločevalcev nanj in uvrščanja zadeve na uradni politični red se namreč proces političnega odločanja sploh ne začne. Problema torej v političnem smislu sploh ni (Fink-Hafner in Lajh 2002, 18).

> Oblikovanje dnevnega reda je tesno povezano z zaznavo relevantnih družbenih problemov in (ne)sposobnostjo transformacije teh družbenih problemov v predmet političnega odločanja. Zaznava problema kot ključne predhodne faze oblikovanja dnevnega reda je namreč odvisna od tega, kdo zazna problem oziroma kdo se zavzema za rešitev tega problema. Če ga zaznajo nosilci politične moči, je verjetnost, da se problem znajde na (javnem) dnevnem redu odločanja o javnih politikah, zagotovo večja, kot če se nezadovoljstvo, izraženo kot zahteva po spremembi, porodi zunaj institucij političnega odločanja (Lajh in Kustec Lipicer v Fink-Hafner 2007, 126).

Kot vidimo, se proces javnopolitičnega oblikovanja prične z zavedanjem in zaznavo problemov, še posebej tistih, s katerimi se trenutna politika ne sooča na zadovoljujočem nivoju. Problem je lahko tudi nov in nobena politična aktivnost še ni bila sprejeta, vendar pa že pričenja pridobivati pozornost. Ko govorimo o »problemu«, se omejujemo na problemski koncept zadeve, zato je morda manj restriktivno in bolj primerno govoriti o »tematiki«, saj ta ne vsebuje le problemov (ali groženj), temveč tudi »priložnosti« za pozitivne aktivnosti in »trende«. Z definicijo tematike mislimo torej na proces, s katerim tematiko (problem, priložnost ali trend) prepoznamo kot tako in jo postavimo na dnevni red oblikovanja javne politike, kjer jo sprejmejo različni deležniki, jo naprej raziskujejo, oblikujejo, artikulirajo in (če je mogoče) ovrednotijo; in v nekaterih, vendar ne v vseh primerih podajo dokončno ali začasno sprejemljivo definicijo pogojev, vzrokov, komponent in posledic (Hogwood in Gunn 1984).

2.2.2 Kako in kdaj pridejo problemi na dnevni red

Še vedno pa ostaja odprto vprašanje, kako in kdaj se problemi ali tematike pojavijo na dnevnem redu in kaj je pravzaprav odločevalski element, ki pretehta njihov pristanek na javnopolitičnem dnevnem redu.

Kot meni Hill v delu »The public policy process«, je za socialno in potem politično definicijo teme, ki potrebuje pozornost, vedno prisoten kolektivni konstrukt, ki je direktno povezan z dojemanjem, s predstavitvijo, z interesi in vrednotami dotičnih akterjev. Torej bi vsa socialna realnost morala biti razumljena kot historični konstrukt, ki je umeščen v čas in prostor. Vedno je odvisen od oseb, ki se jih tematika dotika, in/ali tistih, katerih vedenje se bo moralo spremeniti, da bi se to realiziralo (Hill 2009, 151).

> Gusfield razmeji med »socialnimi problemi« in »javnimi problemi«, saj meni, da ni potrebno, da vsi socialni problemi postanejo politični problemi ali objekt politične kontroverznosti. Torej javni problemi predstavljajo podaljšek socialnih problemov do meje, kjer so presegli civilno družbo in se o njih dogovarja v politični areni. V tem pogledu je definicija javnega problema dejansko politične narave. Z drugimi besedami, problem postane javni s postavitvijo na javnopolitični dnevni red. Na tej točki definicijskega procesa javni akterji (npr. javna uprava, vlada, parlament) prepoznajo potrebo po obravnavanju možne rešitve identificiranega problema (Hill 2009, 152).

Tudi Grdešić nudi svoj pogled na način definiranja problema, ki nudi drugačen oz. sociološki pogled na družbene probleme, kot sta to storila Hill ali Gusfield.

Grdešić piše, da bodo sociologi trdili, da problemi niso objektivne enote, problem sam po sebi ne obstaja, ampak je proizvod konceptualne reference uveljavljenih stvarnosti. Problemi se ne »odkrivajo«, temveč se najpogosteje oblikujejo, njihovi atributi pa so posledice interpretacije in izbora vrednostnih ciljev, ki jih želimo zadovoljiti. Primarni element oblikovanja socialnih problemov je interpretacija realnosti z obzirom na izkazano stopnjo nezadovoljstva z njenimi indikatorji in z obzirom na želene vrednosti. Sociologija družbenih problemov nas torej napoti na konstruktivističen pristop, vendar ne tudi na objektivističen pristop. Problemski kompleks je mentalna, organizacijska, socialna ali politična konstrukcija. Temeljni kriterij selekcije problema pa je stopnja diskrepance med želenim stanjem indikatorja realnosti in same realnosti. Motivacija za spremembo stanja in nezadovoljstvo s trenutnim indikatorjem pa sta predpostavki za oblikovanje javnega problema (Grdešić 1995, 59). V takem kontekstu se problemi definirajo kot »vodiči za prihodnje aktivnosti, z retrospektivo domišljanja predhodnih odločitev« (Vesely 2007, 80). Grdešić nadaljuje, da definicija problema pomeni zarisati razliko med tistim, kjer smo, in tistim, kamor želimo priti. Racionalni odločevalec mora narediti naslednje: začrtati svoje izhodišče in prihodnje cilje ter izbrati alternative za doseganje cilja. S takim pristopom zanemarjajo način prevladanja jaza od neželenega do želenega stanja. S takim pristopom samo opisujemo stanje in izbire ene izmed možnih interpretacij.

Kljub zgoraj napisanemu še vedno nimamo zadovoljive razlage, ki bi nam nudila sistematično pojasnilo za postavitev tematike ali problema na dnevni red.

Rochefort in Cobb v svojem delu »The Politics of Problem Definiton« pravita, da obstajata dva precej različna načina, na katera lahko definicija problema postane pomembna glede na literaturo o analizi javnih politik. Prvi način, ki je tehničen, izhaja iz tradicionalne analize javnih politik kot aplikativnega poklica. Glede na ta pristop je analiza javnih politik sestavljena iz serije logičnih korakov za diagnosticiranje problemov in oblikovanje stroškovno učinkovitih rešitev, tipično v pristojnosti javnopolitične avtoritete (Rochefor in Cobb 1994).

Kot je izpostavilo že toliko raziskovalcev javnih politik, pa definicija problema ne more biti nikoli čisto tehnične narave. Deležniki imajo svoje predpostavke in interese, ki vodijo k točno določenim definicijam, ki pa niso vedno med seboj usklajene (Guess in Farnhamm 1989, 18−20). Poleg tega so javnopolitične izbire vedno izjave o vrednotah, četudi so nekatere pozicije vrednot tako dominantne, da njihov vpliv ni podrobneje preiskan, ali pa so pozicije vrednot tako nezastopane, da gre njihovo zanemarjanje neopaženo mimo.

Drugi vidik, ki so ga identificirali socialni konstruktivisti že dolgo nazaj, je ta, da je treba na socialne probleme gledati kot na kariero, znotraj katere problem prvič pride na plano, potem pridobi na pozornosti in legitimnosti in potem prejme uradni pragmatični odgovor. Glede na to, da se lahko na kontingenci katerihkoli izmed teh točk pojavijo nujne ovire, pa ni zagotovitve, da se tako tudi dejansko izpelje. Prav zaradi tega so sodobni študenti oblikovanje dnevnega reda postavili v središče analize javnih politik.

Model oblikovanja dnevnega reda ne vzame oblikovanja problema kot abstrakta, kot konflikta idej, ki so ločene od operativnih del javnih institucij. Kot meni Pettracca: »Kako je tematika definirana ali redefinirana, vpliva na: (1) tip politične razprave, ki se bo razvila okoli nje, (2) možnosti, ki jih ima tematika, da dejansko pride na dnevni red določene politične institucije; in (3) verjetnosti, da je izid javne politike v prid zagovornikov tematike« (Pettracca v Miyakawa 2000, 551).

Bolj podrobno lahko razložimo, da imajo različne javne arene – zakonodaja, sodišča, uradi, mediji itd. – različne »selekcijske« postopke, ki jim ustrezajo različne problemske definicije (Hilgartner in Bosk 1988, 58). Baumgartner in Jones pojasnita, kako sprememba v prizvoku tematike iz pozitivne v negativno – npr. iz slik napredka v slike ogroženosti atomskega

napada – vodi k uničenju političnega monopola s strani določenih skupin ali institucionalnih struktur, ki obvladujejo odločanje, ali pa vodi k zamenjavi z nestabilnim disekvilibrijem, ki vključuje različne pristojnosti oblikovanja politik. Povezava med oblikovanjem problema in institucionalnim procesom je v tem okviru interaktivna: »Kjer se retorika prične spreminjati, so spremembe prizorišča toliko bolj verjetne. Kjer se prizorišče spremeni, so spremembe retorike toliko bolj olajšane« (Baumgartner and Jones 1993, 37).

2.3 TEORIJE O OBLIKOVANJU DNEVNEGA REDA

2.4 OD RACIONALNEGA MODELA K INKREMENTALIZMU PREK MODELA PREKINITVE RAVNOVESJA *(PUNCTUATED EQUILIBRIUM)*

»Od vsega začetka poskusa razvoja akademskega pristopa k javni upravi so bili poskusi usmerjeni k oblikovanju napotkov, kako zagotoviti 'najboljše' odločitve. V srcu tega leži vidik, ki pa ne dojema v polnosti kompleksnosti odnosa med identifikacijo problema in iskanjem rešitve. To stališče namreč zahteva, da je vedenje reševanja problemov popolnoma neomadeževano s strani politike« (Hill 2009, 153).

> Model nadgrajene racionalnosti *(»Comprehensive Rationality«)* prikazuje oblikovanje javnih politik kot nenehno prizadevanje k večji učinkovitosti. Racionalnega ekonomskega igralca vidi kot *Homo Economicus*, posameznega ali skupinskega odločevalca, ki pretehta stroške in koristi vseh alternativ, ki so na voljo, in izvede aktivnosti, ki jih motivira skrb glede učinkovite izrabe resursov, ki so na voljo. Osnovna predpostavka modela je: večja kot je neto učinkovitost (opazne koristi in manj opazni stroški) od drugih alternativ, ki so izbrane iz vseh (razumljivih) možnih rešitev, bolj verjetno je, da bo izbrana kot (racionalna) osnova za javnopolitično akcijo in spremembo. Javnopolitične spremembe se zgodijo, ko posamezni ali skupinski odločevalci: identificirajo javnopolitični problem, za katerega je zadosten konsenz relevantnih deležnikov, da lahko odločevalci pričnejo delovati v njihovem imenu; konsistentno specificirajo in rangirajo cilje, katerih doseganje bi pomenilo rešitev problema; identificirajo javnopolitične alternative, ki lahko najbolj prispevajo k doseganju ciljev; napovedujejo posledice, ki bodo sledile v primeru izbire katerekoli izmed alternativ; primerjajo posledice v smislu njihovih posledic pri doseganju cilja; izberejo alternativo, ki maksimizira doseganje ciljev, in naredijo spremembo v procesu javnopolitičnega oblikovanja z delovanjem prek izbire (acting on a choice) (Dunn 2008, 48−49).

Dunn opisuje teorem nezmožne puščice (angl. *Arrow impossibillity model*), ki je izjemno pomemben pri prikazu težav pri izvedljivosti racionalnega ekonomskega modela, saj

zagovarja, da je nemogoče, da bi odločevalci v demokratični družbi dosegli skupno racionalno izbiro prek večinskega glasovanja, ki bi ustrezala vsem (Dunn 2008, 49).

Iz racionalnega modela se je razvilo kar nekaj različic in nadgradenj – druga najboljša realnost (angl. *Second-best Rationality*), eroterična realnost (angl. *Eroteric Rationality*) ... Tu moramo posebej omeniti Baumgartnerjevo in Jonesovo teorijo prekinitve ravnovesja (angl. *Punctuated Equilibrium*), s katero sta poskušala pojasniti dolga obdobja stabilnega javnopolitičnega oblikovanja in silovitih obdobij nestabilnosti. Ključni koncepti, ki sta jih razvila, so: »omejena racionalnost *(Bounded Rationality)*, nesorazmerna pozornost *(Disproportionate attention)*, moč in oblikovanje dnevnega reda *(Power and agenda setting*), uokvirjanje *(Framing*), javnopolitični monopoli *(Policy monopolies*)«. Tudi Lindblomov model »zaporedna omejena primerjava *(successive limited comparison*)« se je pričel razvijati od racionalnega modela v metodo inkrementalne javnopolitične spremembe (Dunn 2008, 48−57)

»Nepovezani« (angl. *Disjointed*) inkrementalizem javnopolitičnih sprememb trdi, da se javnopolitične izbire le poredko podredijo zahtevam ekonomsko racionalnega modela. Osnovno izhodišče teorije je, da se javnopolitične spremembe dogajajo na robu dogajanja statusa quo, zato so vedenja v nekem trenutku marginalno drugačna od vedenj v trenutku po spremembi. Skladno s teorijo se spremembe dogajajo, ko odločevalci vzamejo v poštev le alternative, ki se razlikujejo inkrementalno (malenkostno) od statusa quo, saj alternative, ki se močno razlikujejo od statusa quo, verjetno ne bodo uspešne pri javnopolitične spremembi; omejijo število napovedanih posledic za vsako alternativo; naredijo na eni strani skupen plan prilagoditev ciljev in javnopolitičnih alternativ po drugi strani; neprestano reformulirajo probleme in alternative tekom pridobivanja novih informacij; zaporedno analizirajo in evaluirajo probleme in alternative, da so lahko izbire ves čas drugačne; delijo odgovornost za analizo in evaluacijo znotraj več skupin ali družb, da je proces izbire odločitve deljen oz. fragmentiran; naredijo inkrementalne in sanacijske javnopolitične spremembe s sprejetjem takih odločitev (Dunn 2008, 51).

2.5 »MODEL SMETNJAKA« *(GARBAGE CAN MODEL*)

»Model smetnjaka« *(»Garbage can« model)*, ki so ga razvili Cohen, March in Olsen leta 1972, razlaga oz. interpretira vedenja, ki so videti kontradiktorna klasičnim teorijam. Na »model smetnjaka« je močno vplivalo spoznanje, da se v izjemnih primerih, kjer se nakopiči

negotovost v odločevalskem procesu okolja, spodbudi odzive, ki so z distance videti kot iracionalni ali vsaj neskladni z globalno racionalnostjo »*Homo Economicus*« (deluj najprej, razmišljaj kasneje). Model je bil primarno oblikovan v kontekstu delovanja univerz in njihovih težav pri medoddelčnem komuniciranju (Kingdon 1995, 89).

»Model smetnjaka« je poskušal razširiti teorije organizacijske odločitve v nezačrtano področje »organizirane anarhije«, ki imajo tri splošne lastnosti: »problematične preference«, »nejasno tehnologijo« in »fluidno participacijo«. Teoretični preboj »modela smetnjaka« je, da nudi odklop/nepovezanost med štirimi tokovi: problemi, rešitvami, odločevalci in izbranimi priložnostmi. Vsak izmed štirih tokov ima svoje »življenje« in zaradi tega določene odločitve ne sledijo običajnemu procesu od problema do rešitve, ampak so izidi med seboj relativno nepovezanih tokov med dogodki znotraj organizacije (Kingdon 1995, 89).

Model namiguje, da tovrsten tip organizacij ustvari mnogo »rešitev« za probleme, ki ne obstajajo, in so zaradi tega zavržene oz. ker problemi lahko eventualno kdaj nastanejo, kar imenujejo »izbrana priložnost«. Slednja je torej »smetnjak«, v katerega se meče vrsto problemov in rešitev s strani odločevalcev in udeležencev. Mešanica smeti v enem smetnjaku in hitrost, s katero se smeti prazni, pa sta odvisni od števila smetnjakov in njihovega poimenovanja, ki je na voljo (Kingdon 1995, 89).

2.6 KINGDON: TEORIJA VEČ TOKOV *(MULTIPLE STREAMS THEORY)*

V delu »Agendas, Alternatives and Public Policies« iz leta 1984 je John W. Kingdon razvil »teorijo več tokov« (Kingdon 1995). Knjiga je v posodobljeni različici izšla leta 1995. Izhodiščna točka njegovega raziskovanja je fraza »ideja, katere čas je prišel« (Kingdon 1995, 1), s čimer namiguje na »neustavljiv trenutek, ki prevzame politiko, kot tudi preostanek družbe, in ko ideja postane močnejša od vseh ovir« (Kingdon 1995, 1). Njegovo delo pa se je dejansko fokusiralo na pogoje, katerim mora biti zadoščeno, da se odpre kratek trenutek »okno priložnosti«. Kingdonova teorija ni inovativna ideja, ampak je nadgradnja »modela smetnjaka«, ki jo je razvijal zaradi nestrinjanja s potekom celovito racionalnega oblikovanja javnih politik in zaradi strinjanja z medsebojno relativno nepovezanimi tokovi.
Kingdon meni, da je tekom procesa oblikovanja dnevnega reda – se pravi ugotavljanja, katere teme bodo naslednja vladna prioriteta – treba razlikovati med vladnim dnevnim redom (vključene so vse teme, ki imajo pozornost vlade tekom določenega obdobja) in odločevalskim dnevnim redom (omejenim dejansko samo na teme, ki bodo obravnavane oz.

sprejete). Javnopolitični dnevni red opredeljuje kot »seznam tem ali problemov, na katere so vladni uradniki in ljudje izven vlade, ki so tesno povezani s temi uradniki, vedno resno pozorni (Kingdon, 1995, 3). Poleg tega razlaga, da »proces oblikovanja dnevnega reda to skupino možnih tem zoži na skupino, ki dejansko postane žarišče pozornosti« (Kingdon 1995, 3). John Kingdon postavlja v ospredje svoje raziskave oblikovanje političnih idej in manipulacijo »oken priložnosti«, ki jo izvajajo oblikovalci politik več let. Njegovo raziskovanje oblikovanja dnevnega reda potrjuje zapletenost oblikovanja javnih politik na splošno. Raziskuje interakcijo treh ločenih tokov – problemskega, javnopolitičnega in političnega, ki se združijo v kritičnih trenutkih in s tem ustvarijo »okno priložnosti«, katerega posledica je premik tematike na »odločevalski dnevni red« za pravno uzakonitev (Kingdon 1995, 166). Vsak izmed treh tokov ima svoje lastnosti, ki ga oblikujejo, različne akterje in različen pomen pri združevanju ostalih tokov in pri oblikovanju dnevnega reda.

Kingdon (1995, 87) v nadaljnji razdelavi znotraj treh tokov v procesu oblikovanja vladnega dnevnega reda ugotovi, »da se ti trije procesni tokovi bolj podrobno razdelijo na: 1) prepoznavanje problema, 2) oblikovanje in izoblikovanje javnopolitičnega predloga ter 3) politiko. Pri prepoznavanju problema različni problemi pridobijo pozornost ljudi v in izven vlade. Zato je pomembno ugotoviti, zakaj ravno ti problemi pridobijo pozornost in ne drugi. Pri oblikovanju in izoblikovanju javnopolitičnega problema obstaja skupnost specialistov, ki se koncentrirajo na oblikovanje predlogov. Njihove ideje posredujejo v 'idejne balončke' in jih posredujejo javnopolitični skupnosti. V selekcijskem procesu se nekatere ideje ali predloge obravnava, medtem ko se nekaterih ne. Po drugi strani je politični tok sestavljen iz stvari, kot so nihanje nacionalnega vzdušja, raznolikost javnomnenjskih mnenj, volilni rezultati, spremembe v vladi, kampanje pritiska. Dogodki v tem toku se dogajajo neodvisno od preostalih dveh tokov«.

Pri oblikovanju dnevnega reda se izmenjujejo intervali stabilnosti in kratka obdobja motenj, vendar teoretiki ta fenomen razlagajo različno. Kingdon predvideva stabilno situacijo, dokler ne pride do združitve problemov, javne politike in politike, hkrati pa ugotavlja, da je narava političnega procesa ciklična. »Ti trije ločeni tokovi se združijo v kritičnih trenutkih. Problem je prepoznan in priznan, rešitev je na voljo, politična klima ustvari pogoje za spremembo in zavore ne zaustavijo akcije. Vendar pa je okno priložnosti odprto le nekaj časa in potem se zapre« (Kingdon 1995, 88).

> Glede na rednost frekvence, s katero se odpirajo okna, poznamo predvidljiva in nepredvidljiva okna. Pri tematikah, ki so ciklične, kot je planiranje proračuna, obnova vladnih programov itd., se okno odpre predvidljivo. Javnopolitični podjetniki morajo biti v tem času pripravljeni na odprtje okna, s svojimi idejami in predlogi. Včasih pa se okna odprejo precej naključno. Ločeno delovanje tokov včasih pride do trenutka, ko so vsi dovolj zreli in se srečajo. Posledično se odpre nepredvidljivo okno (Kingdon 1995, 186−190).

Kingdon je identificiral dva razloga za združitev tokov.

> Okno se odpre zaradi spremembe v političnem toku (npr. sprememba javne uprave, premik v ideologiji ali premik v nacionalnem vzdušju) ali pa se odpre zaradi novega problema, ki pridobi pozornost vladnih uradnikov ali tistih, ki so jim blizu. Najbolj očiten razlog za odprtje okna v političnem toku je sprememba javne uprave. Nova javna uprava da priložnosti drugim skupinam, agencijam itd. in s tem možnost, da potisnejo svoje predloge, ki jih prej niso mogli, ter onemogoči nasprotne igralce. Obstajajo tudi trenutki, ko problemi postanejo tako pereči, da ustvarijo priložnost, da njihovi zagovorniki predloge pripnejo rešitvam za pereč problem (Kingdon 1995, 168).

Kot lahko vidimo, »imamo dve kategoriji oken – problemsko okno in politično okno, kar pa zahteva drugačen pristop v javnopolitičnem toku. Če so odločevalci prepričani, da je problem pereč, bodo v javnopolitičnem toku iskali alternative, ki lahko nudijo rešitev. Če pa politiki sprejmejo tematiko za svojo ali pa pričnejo razmišljati o predlogih, ki jim bodo služili pri ponovnih volitvah ali za druge namene, pa sežejo v javnopolitični tok za predlogi« (Kingdon, 1995, 174).

> Vzrok za zaprtje okna najdemo v različnih stvareh. Najprej udeleženci lahko čutijo, da so problem primerno naslovili prek določene odločitve ali uzakonitve. Tudi če niso, je bila izvedena določena aktivnost, zaradi katere se je zastrla zavesa na tematiko. Drugič, tesno povezano s prejšnjim, sodelujoči niso uspeli narediti akcije. Če jim ni uspelo, pomeni, da niso pripravljeni investirati časa, energije, političnega kapitala in drugih resursov za svoje podvige. Tretjič, dogodki, ki so pospešili odprtje okna, so izginili (npr. kriza ali fokusirani dogodki imajo kratek čas trajanja). Četrtič, če se zgodi sprememba v osebju in se odpre okno, se lahko osebje ponovno zamenja. Zadnjič, okno se zapre, ker ni pripravljene alternative (Kingdon 1995, 169−170).

Kot je že bilo omenjeno, se znotraj tokov pojavljajo različni akterji. Kingdon (1995, 87−88) meni:

Vsak izmed akterjev ali procesov lahko deluje kot zavora ali pospeševalec. Kot pospeševalec lahko interesna skupina ali predsednik potisneta temo naprej na vladni dnevni red ali pa prepoznavanje problema ali pa napredka pri rešitvi lahko cilja višje na dnevnem redu. Vendar pa se ljudje v vladi in zunaj nje pogosto znajdejo tudi pred zavorami. Namreč, če je cena za pozornost previsoka, potem se kljub temu, da je tema vredna obdelave, ne prejme zadostnega priznanja, tako lahko problemski tok potisne nekatere teme višje na dnevnem redu, lahko pa tudi zaostanejo, še posebej, če obstajajo proračunske zavore.

2.6.1 Lastnosti in elementi tokov: problemski tok

Pomembnost kazalnikov

Kingdon poudarja vlogo kazalnikov, ki kažejo, da problem obstaja ali da je prišlo do spremembe v stanju sistema. »Pogosto se izkaže, da problem pridobi pozornost vladnih odločevalcev, ne prek političnih pritiskov ali zaznavnih sprememb, temveč zaradi bolj ali manj sistematičnih indikatorjev, ki nakazujejo na to, da obstaja problem« (Kingdon 1995, 90). Indikatorji so lahko rutinska nadzorna poročila, čemur Kingdon pravi števen problem (countable problem), ali dokumenti, na katere postanejo pozorni vladni uradniki. »Ti indikatorji niso primarno namenjeni določanju, ali problem obstaja; take določitve so namreč stvar interpretacij ...« (Kingdon 1995, 91). »Odločevalci in tisti, ki so jim blizu, uporabljajo indikatorje na dva načina: za oceno magnitude problema in da se zavemo sprememb v problemu« (Kingdon 1995, 91). »Javnopolitični oblikovalci smatrajo spremembo v indikatorju kot spremembo v sistemu; kar definirajo kot problem. Sama sprememba v indikatorju pa postane pretirana v političnem telesu, saj ljudje verjamejo, da je sprememba simbol nečesa večjega, in ugotavljajo, da nove številke ne potrdijo predhodnih izkušenj. Zato imajo spremembe indikatorjev pretiran vpliv na oblikovanje javnopolitičnega dnevnega reda« (Kingdon 1995, 92).

Fokusirani dogodki

»Problemi se pogosto ne pokažejo le prek indikatorjev. Potrebujejo dodaten potisk, da pridobijo pozornost. Ravno ta potisk se manifestira kot fokusiran dogodek, kot so krize ali katastrofe, ki pritegnejo pozornost na problem, močen simbol ali osebna izkušnja javnopolitičnega oblikovalca« (Kingdon 1995, 94–95). »Fokusirani problemi niso vedno neposredni. Včasih postanejo subjekti vidnih dnevnih redov teme zaradi tega, ker ima pomemben javnopolitični odločevalec osebno izkušnjo s temo, o kateri se razpravlja« (Kingdon 1995, 96).

»Obstaja še ena variacija fokusiranih dogodkov, in to je pojav ali izginotje močnega simbola« (Kingdon 1995, 97). »Simboli so pomemben fokusiran dogodek, ker zaobjamejo na kratko neke vrste realnost, ki jo nekateri ljudje že čutijo, na nedoločen ali difuzen način« (Kingdon 1995, 97−98). »Krize, katastrofe, simboli ali drugi fokusirani dogodki imajo, sami za sebe, redko moč, da uvrstijo tematiko na javnopolitični dnevni red. Potrebujejo spremljavo nečesa drugega. Kot smo že omenili, najprej potrebujejo okrepitev nekaterih prej obstoječih percepcij problema, fokusirano pozornost na problem, ki je že prej obstajal »v ozadju zavesti ljudi«. Kot drugo, včasih katastrofa ali kriza služi kot zgodnje svarilo; pozornost pritegne nekaj, kar bi lahko bil problem, če bi nadaljnji razmislek vzpostavil širši pogled ali temo, ki potrebuje pozornost. Kot tretje pa fokusirani dogodki lahko vplivajo na oblikovanje problema v kombinaciji z drugimi podobnimi dogodki« (Kingdon 1995, 98).

Povratna informacija

> Pri normalnem poteku dogodkov vladni uradniki prejmejo povratno informacijo o delovanju obstoječih programov. Ti spremljajo izdatke, javno upravo, ki spremlja programe, oceno in pregled implementacije, in prejmejo pritožbe. Ta povratna informacija pogosto pritegne pozornost: programi, ki ne delujejo, kot je bilo predvideno, implementacija, ki ne poteka v skladu z interpretacijo zakonskega mandata, novi problemi, ki nastanejo zaradi programa ali nepričakovane posledice, ki jih je treba popraviti. Povratna informacija lahko pride prek različnih kanalov – sistematičnega nadzora, pritožb, študij primerov ali administrativne izkušnje. Marsikatera informacija, ki se jo poda prek teh kanalov, se lahko smatra kot problem (Kingdon 1995, 100−103).

Proračun

»Omejitve proračuna predstavljajo poseben tip problemov. Proračunski pomisleki včasih potisnejo teme višje na vladni dnevni red, saj delujejo kot promotor. Včasih pa deluje proračun kot zavora, ki določene teme zavira ali blokira pri dnevnem redu, saj bi tema stala več, kot so odločevalci pripravljeni plačati« (Kingdon 1995, 105).

Oblikovanje problema

Kingdon pravi, da »neko stanje postane problem, ko pričnemo verjeti, da je nekaj treba ukreniti glede tega« (Kingdon 1995, 109). Oblikovanje tematike ali problema je osrednjega pomena za proces dostopanja in nadziranja dnevnega reda, težava pri oblikovanju problema pa nastane zaradi »neusklajenosti med tem, kako vidimo idealno stanje, v primerjavi z

dejanskim stanjem« (Kingdon 1995, 110), kar pa je odvisno od naših vrednot, prepričanj in interesov.

2.6.2 Lastnosti in elementi tokov: javnopolitični tok

Kingdon primerja javnopolitični tok s »*prvobitno mešanico*, kakor so jo poimenovali biologi, v kateri so lebdele molekule, preden se je pričelo življenje, enako kot lebdijo ideje v javnopolitičnih skupnostih« (Kingdon 1995, 116). »Medtem ko lebdi mnogo idej znotraj javnopolitične prvobitne mešanice, morajo tiste, ki ostanejo dlje časa, enako kot pri naravnem sistemu selekcij, dosegati določene kriterije« (Kingdon 1995, 117).

> Javnopolitična prvobitna mešanica ni sistem racionalnega odločanja med dobro razdelanimi alternativami, med katerimi se odločajo javnopolitični oblikovalci, ampak sistem, kjer se tekom procesa odločanja pregleda veliko predlogov. Proces je evolucijski, kjer med selekcijo nekatere ideje uspejo, druge pa izginejo. Zaradi tega je izvor ideje manj pomemben od kasnejše imitacije ali spremembe ideje, medtem ko se ideje med seboj soočajo, dokler niso dokončno pripravljene na odločanje (Kingdon 1995, 124).

Javnopolitične skupnosti

»Javnopolitične skupnosti sestavljajo specialisti, ki pokrivajo določena javnopolitična področja in delujejo po svoje, neodvisno od političnih dogodkov, kot so spremembe ali pritiski« (Kingdon 1995, 117). Skupnosti so med seboj bolj ali manj povezane in ravno ta element ima vpliv na oblikovanje rešitev. »Posledica razdrobljenosti in nepovezanosti skupnosti je javnopolitična razdrobljenost. Leva roka ne ve, kaj desna počne, posledica pa je, da včasih levica počne nekaj, kar močo vpliva na desno roko, brez da bi kdorkoli kaj videl in ne da bi se vedelo za posledice« (Kingdon 1995, 119). »Torej, bolj povezane skupnosti generirajo skupni pogled, naravnanost in načine razmišljanja: *Kaj je problem, kje so manjki in kvalitete, koncepti in splošni pogoji ...«* (Kingdon 1995, 119−120).

Javnopolitični podjetniki

Javnopolitični podjetniki ali javnopolitični zagovorniki, kot jih poimenuje Kindgon (1995, 122−123),

> niso nujno najdeni le na eni lokaciji javnopolitičnih skupnosti. Lahko so v vladi ali izven nje, na voljeni ali imenovani strani, v interesnih skupinah ali v raziskovalnih organizacijah. Njihova lastnost, ki pa jih opredeljuje in je enaka tudi podjetnikom v

poslovnem svetu, je njihova pripravljenost investiranja sredstev – časa, energije, ugleda in včasih denarja – v upanju prihodnjih donosov. Ti donosi so lahko v obliki javnih politik, ki jih odobravajo, zadovoljstva pri sodelovanju ali celo povišanja v smislu večje varnosti službe ali kariernega napredovanja.

Pomembnost javnopolitičnih podjetnikov pri združevanjem tokov je izjemna, saj morajo izpolniti kar nekaj pogojev, da lahko delujejo in da so uspešni. »Prvič, oseba mora imeti pravico oz. moč, da je slišana. To moč imajo ljudje, ki imajo znanje, ekspertizo; sposobnost govoriti z drugimi, ali pa imajo avtoritativno pozicijo odločanja kot npr. predsednik ali kongresni predsednik« (Kingdon 1995, 180). »Drugič, oseba mora biti poznana po svojih političnih vezah ali pogajalskih sposobnostih. Tretje in verjetno najpomembnejše − uspešni podjetniki morajo biti vztrajni« (Kingdon 1995, 181).

2.6.3 Lastnosti in elementi tokov: politični tok

Ko Kingdon govori o političnem toku, ga uporablja v »pogovornem *Washingtonskem smislu*, ki je ožji od tega, kakor politični tok definirajo politične vede. Politični dejavniki so lahko torej volilni, aktivistični ali dejavniki skupin pritiska« (Kingdon 1995, 145).

»Politični tok je pomemben promotor ali zaviralec statusa tematik na dnevnem redu. Vsi pomembni igralci v sistemu, ne le politiki, sodijo, ali je uravnoteženost sil v političnem toku naklonjena akciji. Prav tako sodijo, ali bi splošna javnost vsaj tolerirala smer, v katero so se podale elite« (Kingdon 1995, 163).

Znotraj političnega toka se »enači med seboj nekaj političnih sil – nacionalno vzdušje, organizirani interes, posledice volitev, usmerjenost voljenih uradnikov – in udeleženci v procesu nekako zaobjamejo vse in pridejo do ravnovesja oziroma pojem premoči pritiska v političnem toku« (Kingdon 1995, 163). »Ampak sile niso enakovredne med seboj. Še posebej, kompleksnost nacionalnega vzdušja in volitve oblikujejo izjemno močen vpliv na javnopolitični dnevni red in imajo vpliv na ravnovesje organiziranih sil« (Kingdon 1995, 164).

Nacionalno vzdušje

Nacionalno vzdušje je, bolj kot odločevalni dejavnik, ki vpliva na oblikovanje dnevnega reda ali na združitev tokov, smerokaz, ki pomaga vladnim odločevalcem napovedati ali nakazati na primernost trenutka za potisk teme na dnevni red oz. za sprejetje odločitve, da mora tema še počakati.

Nacionalno vzdušje je precej neoprijemljivo, nekaj, kar ljudje v in izven vlade občutijo, nekaj, kar je otipljivo, pa vendar ni konkretno ali specifično. Imamo pa en precej jasen odgovor, da vzdušje ne prihaja le s strani javnega mnenja« (Kingdon 1995, 148). »Proces zaznavanja nacionalnega vzdušja deluje na dva načina. Prvič, izvoljeni politiki presodijo sestavine vzdušja prek komunikacije, kot so elektronska sporočila, zborovanja, manjša srečanja, delegacije ljudi ali celo posamezniki, ki pridejo k njim na sestanke/obiske. Drugič, neizbrani uradniki začutijo vzdušje po tem, kar slišijo od politikov (Kingdon 1995, 149).

Organizirane politične sile

Kingdon se ukvarja s tem, kako se ljudje v in zunaj vlade odzivajo na različne organizirane aktivnosti. »Če pomembni ljudje vidijo, da vse interesne skupine in organizirane interesne točke kažejo v isto smer, potem celotnemu okolju nudi zagon za premik v tisto smer« (Kingdon 1995, 150).

»Težko pa je oceniti, kdaj ljudje ocenijo, kam je trenutno prevešena tehtnica. Kljub temu pa meni, da je večino časa tehtnica organiziranih političnih sil prevešena proti spremembam« (Kingdon 1995, 151).

Vlada v političnem toku

»Tretja velika komponenta v političnem toku so dogodki znotraj vlade« (Kingdon 1995, 153).

- Spremembe ključnih ljudi

»Ko so vključeni vladni igralci, sprememba dnevnega reda nastopi v dveh primerih. Ali osebe, ki zavzemajo položaj, spremenijo svoje prioritete, zaradi katerih se tematike potisne na dnevni red; ali pa se spremenijo osebe, ki so na položajih, in prinesejo s seboj nove prioritete na dnevni red« (Kingdon 1995, 153).

- Vprašanje pristojnosti

»Na oblikovanje dnevnega reda vplivajo t. i. boji za teritorij. Pozicija, ki jo zavzemajo v bojih glede javnopolitičnih usmeritev, pogosto odseva pristojnosti in interes vključenih agencij« (Kingdon 1995, 155). »Mnogo potencialnih točk dnevnega reda nikoli ne prejme pozornosti s strani javnopolitičnih oblikovalcev, predvsem zato, ker padejo v pristojnost nekoga drugega« (Kingdon 1995, 158).

- Vloga vpliva interesnih skupin

»Veliko število aktivnosti interesnih skupin v teh procesih ni sestavljeno iz pozitivnih promocij, temveč bolj negativnega blokiranja« (Kingdon 1995, 49). Medtem ko Kingdon priznava pomembnost interesnih skupin v političnem procesu, njegove raziskave kažejo, da je pri njih večja verjetnost, da bodo blokirale postavke dnevnega reda in predlagale popravke ali dodale alternative postavkam dnevnega reda, kot pa vključile neko vprašanje na dnevni red (Kingdon 1995, 51). To povezuje z dejstvom, da interesne skupine »pogosto zanima zaščita trenutnih koristi in privilegijev« (Kingdon 1995, 67).

2.6.4 Drugi dejavniki

- Stopnja, do katere masovni mediji vplivajo na proces javnopolitičnega oblikovanja

»Mediji večinoma raje poročajo o dogajanju v vladi, kot pa da bi imeli neodvisen vpliv na agende vlage« (Kingdon 1995, 59). Z besedami Kingdona mediji »nimajo moči vztrajnosti«, njihov vpliv na nacionalni javnopolitični dnevni red pa je posreden (Kingdon 1995, 57−61). Kingdon pravi, da je javnost redko dovolj informirana, da bi imela neposreden vpliv na dejansko debato, ki se tiče javnopolitičnih alternativ. Razlaga, da javnost podobno kot interesne skupine pogosteje prepreči akcijo, kot pa jo sproži (Kingdon 1995, 57−61).

- Vloga javnega mnenja

Tesno povezano z vplivom masovnih medijev je javno mnenje. »Javno mnenje lahko včasih usmeri vlado k določenemu dejanju, vendar pogosteje vlado omejuje, da česa ne stori« (Kingdon 1995, 65).

2.7 KRITIKA KINGDONOVE TEORIJE VEČ TOKOV

2.7.1 Aplikativnost modela v EU

Sabatier je eden izmed bolj zavzetih kritikov Kingdona. V svojem delu se je osredotočal na več točk, vendar pa se bomo v naši nalogi zaradi nepodprtosti s strani drugih avtorjev poglobili le v eno. Kritiko podaja na »pomanjkanje interesa pri iskanju možnosti razvoja in testiranja modela izven ZDA. S tem bi namreč, Kingdon, obogatil vrednost dela, tako teoretično kot tudi empirično« (Sabatier v Maricuţ 2011, 5).

Kingdonova teorija je razvita na podlagi razumevanja delovanja političnega sistema v ZDA, kar pa daje večjo težo določenim problemom: vključenost velikega števila ljudi z različnimi pogledi in cilji, hkrati pa nekateri igralci (kot je predsednik) vplivajo pri identificiranju tematik na javnem ali javnopolitičnem dnevnem redu, vendar pa ne oblikujejo rešitev. Ker javnopolitični oblikovalci nimajo časa, da bi se podrobno posvetili javnopolitičnemu delu, to delo delegirajo civilnim uslužbencem, ki pa se posvetujejo z interesnimi skupinami, think thanki in drugimi specialisti, da obravnavajo ideje in ustvarjajo javnopolitične rešitve. Skupine, ki so najbolj vpletene v iskanje rešitev daljše časovne obdobje, imajo težave pri vzbujanju pozornosti oblikovalcev politik, zato je težko predvideti verjetnost, da se neka javna politika značajno spremeni. Ta namreč potrebuje veliko pozornosti dlje časa in sprejemljivo rešitev v smislu kompromisa v političnem sistemu. Dojemanje nefrekventnih in nepredvidljivih priložnost prav tako lahko vpliva na vedenje, ko postaja možnost za sprejem nove, večje zakonodaje, realna, se pojavi množica interesov in niz udeležencev, ki želijo sodelovati (Cariney 2013).

Kingdonovo delo se je razvilo na študiji primera ZDA, zveznega javnopolitičnega oblikovalca. V primerjavi z »modelom prekinitve interesa« so bila njegova spoznanja manj pogosto ali sistematično uporabljena v drugih državah. Kljub temu pa obstaja potencial za primerjavo javnopolitičnega oblikovanja med ZDA in EU. Zahariadis je v primerjalni analizi »teorije več tokov« (Kingdon 1995) pridobil različne izkušnje in okna priložnosti, v državah kot so VB, Francija in Nemčija. V vsakem primeru pa lahko prepoznamo »univerzalne« elemente procesa oblikovanja dnevnega reda (Cariney 2013):

- dvoumnost (obstaja veliko načinov, da se uokviri javnopolitični problem);
- tekmovanje za pridobitev pozornosti (le redki problemi so dosegli vrh dnevnega reda);
- nepopoln izbirni postopek (nove informacije je težko zbrati in so lahko predmet manipulacije);
- omejen čas (ki sili ljudi k izbiri odločitve, preden so njihove preference jasne); in
- odmik od »celovite racionalnosti« in linearnega procesa odločanja − opredelitev problemov, oblikovanje rešitev in oblikovanja izbire;
- »mehčanje«, saj nekatera vprašanja terjajo čas, preden se sprejmejo v državnih ali političnih mrežah.

2.7.2 Pregled tokov

»Nekateri avtorji so vneto razpravljali o neodvisnosti tokov, saj verjamejo, da problemi in javne politike ne obstajajo sami za sebe, ampak so vedno povezani z ljudmi, ki so vključeni v

njihovo oblikovanje (Muciaronni, Bendor in drugi v Maricut 2011, 6). Čeprav tega pogleda ne moremo izpodbijati – saj so problemi in javne politike na koncu družbeni konstrukti, pa delo Zahariadisa zagovarja, da je neodvisnost tokov le konceptualni mehanizem, ki zagotavlja »odkrivanje« racionalnosti, in ne vnaprej postavljena predpostavka« (Zaharidis v Maricut 2011, 6).

Poleg neodvisnosti tokov pa se je polemika sprožila tudi glede nadaljnje razdelave tipologij javnopolitičnih oken.

Soroka (1999, 763−772) povzema Howletta:

> Kingdon uporablja vrsto virov, vendar jih uporablja za opis javnopolitičnega razvoja. Podatkov ne uporablja kot vodila svoje analize, ampak samo kot kreiranje ozadja za kvalitativno analizo javnopolitičnega procesa. V poskusih, da bi Kingdonovo teorijo lažje preizkusil, je razdelal dodatne štiri (razmeroma kvantitativne) modele: *rutinsko* javnopolitično *okno*, v katerem institucionalizirani proceduralni dogodki diktirajo predvidena odprtja oken; *diskrecijska politična okna*, pri katerih vedenje individualnih političnih akterjev vodi v manj predvidena odprtja oken; *prelivanja problemov oken*, v katerih so podobni problemi potegnjeni v že odprto okno, in *naključni problem oken,* v katerih naključni dogodki ali krize odpirajo nepredvidena okna. V svojem delu je tako prišel do dveh zaključkov: (1) obstajajo dokazi za različna javnopolitična okna in (2) obstaja odnos med stopnjo institucionalizacije (ali predvidljivosti) in relativne frekvence med različnimi javnopolitičnimi okni.

Pri Howlettovem delu pa se je pokazalo kar nekaj problemov.

> (1) S statistično ponujenimi dokazi potrjuje le prvega od dveh zaključkov. (2) Pri testiranju za diskrecijsko javnopolitično okno je ugotovil, da mu manjka realna merljivost javnega mnenja. Tipi javnopolitičnih oken v glavnem temeljijo na Kingdonovi diskusiji o političnem toku, kjer pa so politični dejavniki, ki potencialno vplivajo na oblikovanje javnopolitičnega dnevnega reda, vključno z interesnimi skupinami in nacionalnim razpoloženjem, ki pa je sam po sebi precej brezobličen pojem, za katerega avtor priznava, da je nemogoče opisati, kako politični odločevalci čutijo. Kingdon namiguje, da je pomembnih mnogo elementov, kot so osebni stiki, politične elite, interesne skupine, mediji, skupni sestanki ... Howlett pa je meril nacionalno razpoloženje z analizo vsebin medijev in meritvami dejavnikov realnega sveta. Tako pa je ignoriral najpomembnejši element nacionalnega razpoloženja – javnost. (3) Problem nastaja tudi pri tipologizaciji oken, ki pa se med seboj ne izključujejo, kljub temu da so konceptualno drugačna (Soroka 1999).

Prav te dileme nam morda podajo uvid v to, zakaj se Kingdon ni lotil nadaljnje tipologije javnopolitičnega okna. Edini način, da se razlikuje eno javnopolitično okno od drugega, je prek podrobne kvalitativne analize.

3 REFORMA TRGA DELA – ŠTUDIJA PRIMERA

3.1 POMEN LIZBONSKE STRATEGIJE ZA REFORMO TRGA DELA

»Voditelji vlad držav članic EU so se na vrhu Evropskega sveta v Lizboni marca leta 2000 dogovorili o novem strateškem cilju Evropske unije, in sicer do leta 2010 postati najbolj konkurenčno, dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu.« (RS Arhivsko spletno mesto Slovenija doma v Evropi). »Na vrhu v Lizboni so se dogovorili, da bodo ocenjevali napredek strategije na spomladanskih zasedanjih predsednikov držav ali vlad« (Slovensko predsedstvo EU 2008b, Lizbonska strategija).

Za ustanove EU in države članice je Lizbonska strategija predstavljala usmeritev pri izvajanju gospodarskih in socialnih reform. Izvedba sprejete strategije poteka s t. i. 'odprto metodo' koordinacije, ki postavlja javne politike posameznih držav v EU, je merilo napredka na raznih področjih s primerjanjem ter ustrezno posodablja zastavljene cilje. Poudarek je bil na izmenjavi primerov dobre prakse in izkušenj v evropskih državah. Eden izmed ključnih ciljev Lizbonske strategije je bilo tudi ustvarjanje delovnih mest. Ta cilj naj bi nastal kot posledica gospodarske rasti, ta pa naj bi bila plod večje konkurenčnosti, strukturnih reform in manj birokracije. Evropske vlade naj bi spodbujale kar najboljšo prakso in izmenjavo idej o načinih ustvarjanja delovnih mest. Skupni cilj je bil povečanje stopnje zaposlenosti do 70 % prebivalstva do leta 2010, z vmesnim ciljem 67 % do leta 2005. Stranski cilj Lizbone je dvigniti odstotek zaposlenih žensk z 51 % leta 1999 (v primerjavi z 61 % moških) na 60 % leta 2010 (RS Arhivsko spletno mesto Slovenija doma v Evropi).

Pri rednih spremljanjih so bile ugotovitve poročil Evropske komisije, da je bil pri uresničevanju reform, ki so jih morale države članice izvesti v okviru Lizbonske strategije, dosežen precejšen napredek na državni in evropski ravni, kljub temu pa EU zaostaja za načrtovanim. Evropski svet je zato na spomladanskem zasedanju marca 2005 potrdil predlog reforme Lizbonske strategije, ki ga je v svojem poročilu »Nov začetek za Lizbonsko strategijo« v začetku februarja 2005 predstavila Evropska komisija. Evropski svet je marca 2005 v sklepih poudaril, da sta rast in zaposlovanje najpomembnejša cilja Lizbonske strategije, obenem pa je opozoril, da mora lizbonski proces še naprej temeljiti na enakovredni obravnavi treh vidikov strategije – gospodarskega, socialnega in okolijskega. Kot bistvene prednostne naloge za uresničitev lizbonskih ciljev je Evropski svet označil: vlaganje v znanje in inovacije ter vzpostavitev privlačnega poslovnega okolja; ustvarjanje več in boljših delovnih mest ob ohranjanju socialne kohezije ter poudarek na fleksibilnosti trga dela. Evropska komisija je za štiri stebre nacionalnih

programov reform v prvem poročilu Lizbonske strategije januarja 2006 predlagala – vlaganje v znanost in inovacije, spodbujanje podjetniških zmogljivosti, spopadanje z izzivi globalizacije in demografskih sprememb ter energetsko politiko, katerim naj bi se EU posvetila prednostno. V skladu s prenovljenim načinom upravljanja lizbonskega procesa je Slovenija na podlagi Strategije razvoja Slovenije pripravila nacionalni program reform za uresničevanje ciljev Lizbonske strategije v Sloveniji in ga jeseni 2005 poslala Evropski komisiji. V njem je posebno pozornost namenila reformam, povezanim z učinkovitim ustvarjanjem, prenosom in uporabo znanja, ukrepom, ki prispevajo k večji konkurenčnosti gospodarstva in vodijo k višji gospodarski rasti, ter reformam, usmerjenim k posodobitvi socialne države in večji zaposlenosti« (RS Arhivsko spletno mesto Slovenija doma v Evropi).

Države članice so se decembra 2007 s podpisom Lizbonske pogodbe zavezale k njeni čimprejšnji ratifikaciji. RS je pogodbo ratificirala kot druga država članica 29. januarja 2008. V luči uveljavitve Lizbonske pogodbe s 1. januarjem 2009 je Slovenija v času predsedovanja EU[1] vodila pripravljalno delo za začetek njenega izvajanja. S spomladanskim Evropskim svetom 2008 se je uspešno začelo drugo triletno obdobje prenovljene Lizbonske strategije za čas od 2008 do 2010. Dogovorjeno je bilo, da korenite spremembe vsebine niso potrebne, da pa je treba s procesom nadaljevati in se osredotočiti na izvajanje reform. Poseben uspeh je kompromisni dogovor držav članic, da je treba z reformnim procesom nadaljevati tudi po letu 2010 (Slovensko predsedstvo EU 2008a).

»Veliko pozornosti je slovensko predsedstvo EU namenilo tudi krepitvi socialne razsežnosti Lizbonske strategije. Sprejeta je bila zaveza o postopnem izvajanju dogovorjenih skupnih načel o prožni varnosti kot enega od ustreznih pristopov k soočanju z izzivi 21. stoletja, med drugim z demografskimi spremembami, s pospešenim tehnološkim napredkom in procesom globalizacije« (Slovensko predsedstvo EU 2008a).

3.2 POMEN STRATEGIJE EVROPA 2020 ZA REFORMO TRGA DELA

Evropska komisija je kot naslednico Lizbonske strategije sprejela strategijo Evropa 2020, ki je nastajala v popolnoma drugačnih ekonomskih in gospodarskih okoliščinah in je zahtevala drugačne ukrepe.

Finančna in gospodarska kriza je razkrila mnoge težave in netrajnostne gospodarske razmere v evropskih državah. Pokazala je tudi močno gospodarsko soodvisnost držav EU. Za spopadanje s težavami in reševanje problema soodvisnosti so države članice EU sprejele Strategijo Evropa

[1] V prvi polovici leta 2008

2020, s katero bo zagotovljena rast v EU v prihodnjem desetletju. V spreminjajočem se svetu si je EU postavila cilj, da postane pametno, trajnostno in vključujoče gospodarstvo (RS Arhivsko spletno mesto Slovenija doma v Evropi).

»S tem naj bi našli način za premoč nad strukturnimi pomanjkljivostmi v evropski ekonomiji, izboljševali konkurenčnost in produktivnost ter trajnostni socialni trg ekonomije. Eden izmed glavnih ciljev je 75 % zaposlenost aktivne populacije, stare med 20 do 64 let. Zastavljeni cilji pa se spremljajo prek različnih indikatorjev« (glej sliko 3.1) (Eurostat, Europa 2020).

Slika 3.1: Kazalnik cilja Evropske strategije 2020

	Kazalnik cilja	2008	2012	2013	2014	Cilj 2020
Zaposlenost	Stopnja zaposlenosti (delež delovno aktivnega prebivalstva, starega med 20 in 64 let)	70,3	68,4	68,4	69,2	75

Vir: Eurostat (2016).

»Vse evropske cilje so države članice preoblikovale v nacionalne programe, ki ustrezajo različnim razmeram v državah. 13 od 27 držav članic se je zavezalo k nižjemu cilju zaposlenosti, Slovenija pa je zadržala prvotno zastavljeni cilj 75 %« (Evropska komisija, Evropa 2020).

3.3 IZZIVI TRGA DELA V OBDOBJU 2008−2013

Zaradi poka nepremičninskega balona leta 2007 se je posledično leta 2008 z razglasitvijo plačilne nesposobnosti ene največjih ameriških investicijskih bank Lehman Brothers sprožil val dogodkov, ki so povzročili padec ameriške borze, čemur je sledila svetovna ekonomska in finančna kriza, v nekaterih državah tudi recesija. Zaradi zmanjšanja gospodarskih aktivnosti in pomanjkanja investicij je mnogo podjetij propadlo, kar pa se je odrazilo tudi na trgu dela. Na naslednjih straneh bomo pregledali, kako se je trg dela odzival na krizo, prek kazalnikov, ki se jih uporablja za spremljanje stanje trga dela, in prek hitrega pregleda sprejetih ukrepov za zmanjševanje negativnih učinkov zmanjšanja gospodarske aktivnosti.

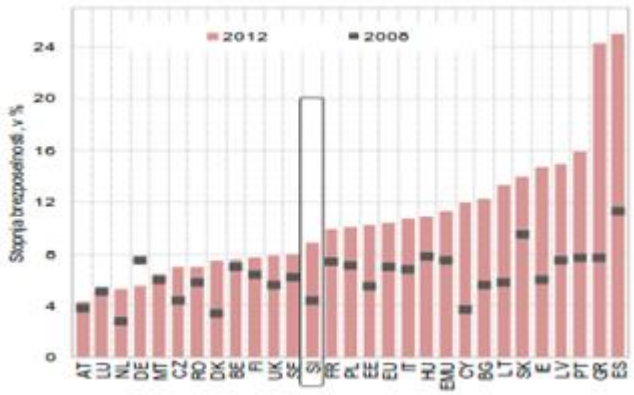
Padec gospodarske aktivnosti je sprožil proces prilagajanja evropskega trga dela nižji ravni aktivnosti. S trajanjem krize so se povečevali strukturni problemi na trgu dela. Na slabšanje razmer na trgu dela so se države odzvale z okrepitvijo aktivnih posegov na trgu dela in reformami

trga dela. Večina držav je v krizi okrepila programe izobraževanja in usposabljanja, na začetku krize pa so številne države povečevale dostopnost do nadomestil za brezposelnost. Ker je s krizo sposobnost prilagajanja trga dela, na katero pomembno vplivajo inštitucije trga dela, postala zelo pomembna, so številne države začele izvajati tudi reforme trga dela. V obdobju krize so bile najbolj pogoste reforme aktivne politike zaposlovanja, močno pa se je povečalo tudi število reform na področju varovanja zaposlitve in zavarovanja za primer brezposelnosti (UMAR 2013, 1).

»Finančna in ekonomska kriza je razbila vse poskuse Lizbonske strategije, ki so si prizadevali povečati stopnjo zaposlenosti v EU na 70 %, v starosti skupini med starimi 15−64 let, do leta 2010. Nova strategija EU 2020 je predvidela 75 % stopnjo zaposlenosti delovne aktivnosti odraslega prebivalstva do leta 2020, vendar pa je ta cilj v luči ekonomske krize nerealističen, saj je ta povzročila padec stopnje nezaposlenosti v EU močno pod 70 % (glej Sliko 3.1)« (Scarpetta in drugi 2012, 4).

Veliko povečanje brezposelnosti je bilo značilno predvsem za države, ki jih je kriza najbolj prizadela in so imele omejen prostor za ukrepanje na ravni države (Grčija) oz. imajo fleksibilen trg dela, ki je omogočil hitro prilagajanje (Irska, baltske države). Razlike v stopnji brezposelnosti med članicami EU so se precej povečale in odražajo različne učinke krize na posamezne države in razlike v odpornosti trgov dela na zmanjšanje gospodarske aktivnosti (UMAR 2013, 4).

Slika 3.2: Stopnja brezposelnosti v državah EU v letih 2008 in 2012

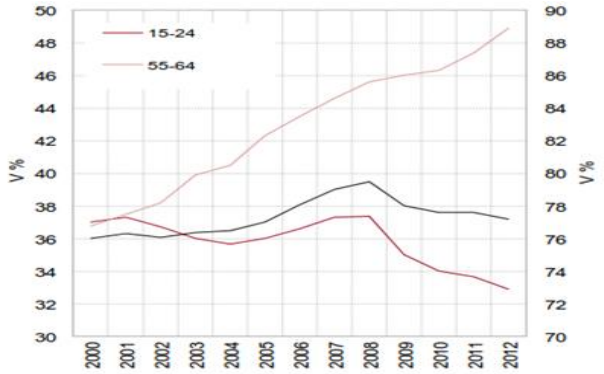


Vir: Eurostat v UMAR (2013, 5).

V obdobju 2008−2012 so se najbolj poslabšale zaposlitvene možnosti moških in mladih (glej Sliko 3.2), kar je bilo v veliki meri povezano z zmanjšanjem obsega v dejavnostih, ki pretežno zaposlujejo moške z nižjo izobrazbo (npr. gradbeništvo). Problem zaposlovanja mladih je bil praviloma večji pri manj izobraženih, vendar tudi zmanjševanje stopnje delovne aktivnosti mladih

z zaključeno srednjo izobrazbo kaže na večje težave pri prehodu iz obdobja izobraževanja v obdobje zaposlitve. V nasprotju z drugimi skupinami se je v celotnem obdobju zaposlenost starejših (55−64 let) povečala za 3 % na 48,9 %, kar je posledica delovanja pokojninskih reform (glej Sliko 3.3). Ob tem so še naprej ostajale velike razlike med državami (UMAR 2013, 5).

Slika 3.3: Stopnje delovne aktivnosti glede na starost v EU



Vir: Eurostat v UMAR (2013, 6).

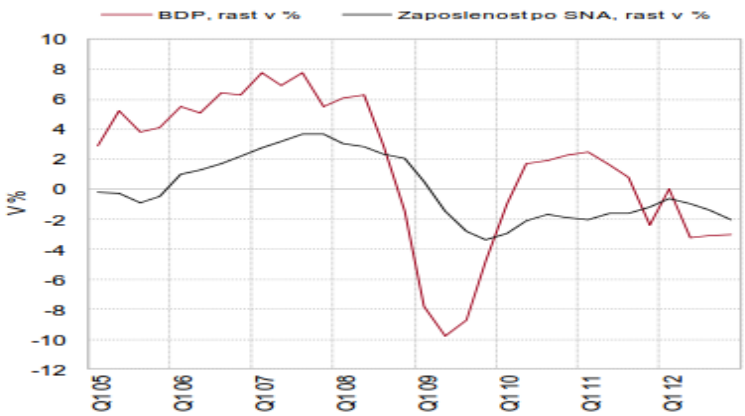
»Stopnja dolgotrajne brezposelnosti v EU se je v obdobju 2008−2012 povečala, močno pa se je povečal tudi delež dolgotrajno brezposelnih. Zaradi načina oblikovanja plač se je gibanje plač razmeroma skromno odzvalo na krizo[2]« (UMAR 2013, 6).

3.3.1 Spremembe stanja na trgu dela v Sloveniji

Zaradi gospodarske krize se je zaposlenost v Sloveniji v obdobju 2008−2012 zmanjšala, predvsem v zasebnem sektorju (glej Sliko 3.4). Število delovno aktivnih (po statističnem registru) je bilo leta 2012 za okoli 69 tisoč oseb ali 8,0 % manjše kot leta 2008. Število delovno aktivnih se je zmanjševalo le v dejavnostih zasebnega sektorja, kjer je največji padec predstavljajo zmanjšanje v gradbeništvu (32 %). V javnih storitvah pa se je število delovno aktivnih v obdobju 2008−2012 povečalo za okoli 9 tisoč oseb oz. 5,2 %. Padec delovne aktivnosti je bil v Sloveniji večji kot v povprečju EU, kar je posledica večjega padca gospodarske aktivnosti (UMAR 2013, 7).

[2] Strokovnjaki ECB ugotavljajo, da so zelo pogoste večletne kolektivne pogodbe, ki določajo plače, bile pomemben razlog za zamudo pri prilagajanju plač na začetku krize (UMAR 2013, 6).

Slika 3.4: Gospodarska rast in zaposlenost v Sloveniji



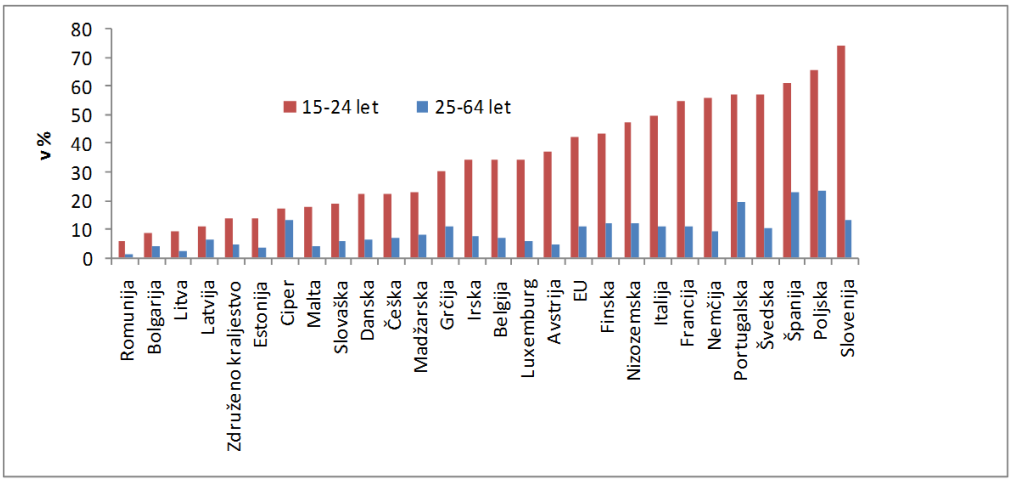
Vir: SURS, preračuni UMAR v UMAR (2013, 7).

»Poslabšanje položaja na trgu dela je bilo pri nas najbolj izrazito pri mladih[3], saj se je stopnja delovne aktivnosti mladih (15-24 let) v obdobju 2008−2012 znižala za 11,1 %. Na drugi strani pa se je stopnja brezposelnosti mladih skoraj podvojila« (UMAR 2013, 8). »Hkrati pa ima Slovenija najvišji delež začasnih zaposlitev med zaposlenimi v starosti 15−24 v EU« (glej Sliko 3.5) (ESS 2013, 3).[4]

[3] Na veliko poslabšanje položaja mladih na trgu dela so vplivali naslednji dejavniki: (i) velika razširjenost začasnih zaposlitev med mladimi (nepodaljševanje pogodb za določen čas kot način zmanjševanja števila zaposlenih v podjetjih); (ii) skromno povpraševanje po delu oz. število prostih delovnih mest, kjer imajo mladi zaradi pomanjkanja delovnih izkušenj pogosto manjše možnosti za zaposlitev; (iii) zmanjševanje obsega študentskega dela, ki je bilo bolj izrazito v drugi polovici leta 2012; (iv) neusklajena sestava diplomantov terciarnega izobraževanja po področjih izobraževanja s potrebami trga dela in veliko povečanje števila diplomantov (UMAR 2013, 8).

[4] Negativni učinki naraščanja deleža za določen čas so nižji potencial zaslužka, težje načrtovanje prihodnosti, družine; večja možnost za ponavljajočo se brezposelnost – nižje pravice iz zavarovanja za primer brezposelnosti; nižje pokojninske pravice v prihodnosti; slabši dostop do izobraževanja ob delu − koncept vseživljenjskega izobraževanja; slabši dostop do varnosti in zdravja pri delu. V to skupino so največkrat vključene najbolj ranljive skupine, kar pa pomeni, da je to problem družbe kot celote (Ekonomsko-socialni svet 2013, 5).

Slika 3.5: Delež začasnih zaposlitev med zaposlenimi v starosti 15−24 let in 25−64 let v EU



Vir: ESS (2013).

> Stopnja delovne aktivnosti se je v obdobju 2008−2012 močno znižala med nizko izobraženimi. Stopnja delovne aktivnost nizko izobraženih, ki je bila v letu 2008 42,9 %, se je do leta 2012 znižala na 34,6 %, v veliki meri zaradi padca aktivnosti v gradbeništvu. Podobno je bilo znižanje stopnje delovne aktivnosti srednje izobraženih. Slovenija ima najnižjo stopnjo delovne aktivnosti starejših, ki se bo v prihodnjih letih povišala zaradi sprejete pokojninske reforme (UMAR 2013, 9).
>
> Strukturna brezposelnost pa se je po letu 2009 povečala, skoraj polovica brezposelnih je postala dolgotrajno brezposelnih. Naraščanje stopnje dolgotrajne in zelo dolgotrajne brezposelnosti kaže na povečanje strukturnih problemov na trgu dela. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je v obdobju 2008−2012 več kot podvojila in je v letu 2012 znašala 3,9 %. Dolgotrajna brezposelnost zmanjšuje možnosti za ponovno zaposlitev brezposelnih in možnosti za bistveno zmanjšanje brezposelnosti v prihodnjih letih[5] (UMAR 2013, 10).

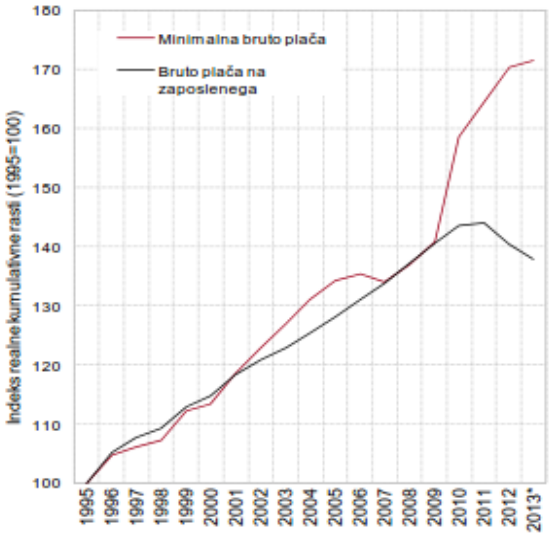
»Rast plač v zasebnem sektorju se je v obdobju krize postopoma upočasnjevala, kljub temu pa so se plače krizi manj prilagajale kot zaposlenost. Na precejšnjo okrepitev rasti plač v zasebnem sektorju v letih 2010 in 2011 v pogojih nizke gospodarske aktivnosti, naraščajoče brezposelnosti in sorazmerno nizke inflacije sta vplivala predvsem dvig minimalne plače in spremenjena sestava zaposlenih zaradi odpuščanj zaposlenih s pretežno nizkimi plačami« (UMAR 2013, 11−12).

[5] Raziskava OECD (2012) ugotavlja, da imajo dolgotrajno brezposelne osebe 50 % verjetnost, da bodo dobile zaposlitev, medtem ko je ta verjetnost med kratkotrajno brezposelnimi približno 80 %. To kaže na pomembnost tega problema za izboljšanje razmer na trgu dela« (UMAR 2013, 10).

»Gibanje plač v državnem sektorju, ki tvori glavnino javnega sektorja, je v obdobju od začetka krize sprva zaznamoval prenovljeni sistem plač, nato pa predvsem varčevalni ukrepi vlade, ki so se doslej osredotočali predvsem na višino plač[6], ne pa tudi na omejevanje zaposlovanja« (UMAR 2013, 12).

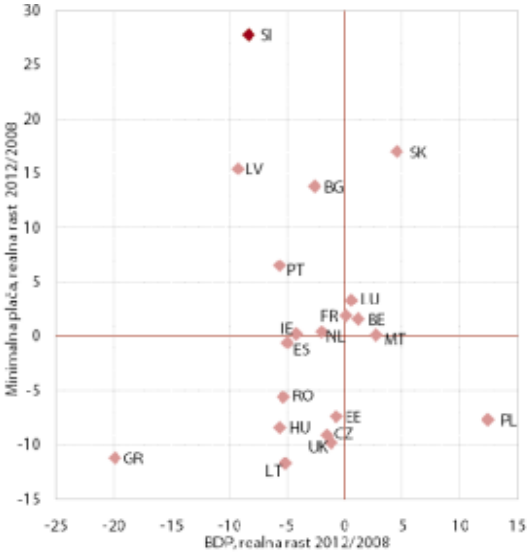
»Po razmerju med minimalno in povprečno bruto plačo, ki se je v Sloveniji v zadnjih treh letih močno povečalo, se uvršča v sam vrh članic EU (Glej sliki 3.6 in 3.7). Ob največjih znižanjih gospodarske aktivnosti v EU v času krize je Slovenija beležila največje zvišanje minimalne plače, kar je ustvarjalo velike pritiske na stroškovno konkurenčnost gospodarstva in izgubo delovnih mest« (UMAR 2013, 13).

Slika 3.6: Rast minimalne in povprečne bruto plače



Vir: SURS, preračuni UMAR v UMAR (2013, 13).

Slika 3.7: Rast minimalne plače in BDP v času krize



Vir: SURS, preračuni UMAR v UMAR (2013, 13).

3.4 SPREMEMBE V REGULACIJI TRGA DELA V OBDOBJU 2008−2013

»Vpliv regulacije trga dela za njegovo delovanje je s krizo ponovno pridobil na pomenu. Z naraščanjem problemov na trgu dela so se spremembe inštitucij trga dela intenzivno vrnile tudi na dnevni red nosilcev ekonomske politike« (UMAR 2013, 25).

[6] Varčevalni ukrepi plačne politike državnega sektorja so v času krize ob zamrznitvi oz. znižanju osnovnih plač javnim uslužbencem ukinili večino stimulativnih elementov plač, kar deluje precej demotivacijsko (UMAR 2013, 12).

> V EU se je število reform trga dela v času gospodarske krize povečalo. Gospodarska kriza in nato poslabšanje situacije na trgu dela sta države članice EU spodbudila k sprejemanju številnih reform. Razmere v gospodarstvih držav EU so se zaostrile proti koncu leta 2008, države pa so se na zaostrene razmere odzvale predvsem z reformami na področju aktivne politike zaposlovanja (pomoč pri iskanju zaposlitve, dodatno izobraževanje in usposabljanje, subvencije za ustvarjanje delovnih mest …), s posegi v plačne sisteme (zamrznitev ali znižanje plač v javnem sektorju, prilagoditev minimalne plače) in z drugimi reformami, osredotočenimi na blaginjo (upravičenost do socialne pomoči in drugih subvencij). Med prvimi fiskalnimi stimulacijami, ki so bile namenjene blaženju učinkov upadanja ekonomske aktivnosti na trgu dela, so bile spodbude povpraševanja po delovni sili, podpora iskalcem zaposlitve in finančna pomoč podjetjem, ki so se spopadala z manjšim povpraševanjem. Število reform, namenjenih dohodkovnemu položaju brezposelnih in ohranjanju blaginje, se je začelo zmanjševati. V ospredje so prišle strukturne reforme, ki urejajo dolgoročne pomanjkljivosti in neravnovesja na trgu dela, kot so reforme zaposlitvenih razmerij, zlasti varovanja zaposlitve, pri čemer se je njihovo število glede na obdobje pred krizo precej povečalo (UMAR 2013, 26).

»Države so poskušale strukturna neskladja na trgu dela zmanjšati z reformami na področju zakonodaje varovanja zaposlitev[7]. Reforme na tem področju so namenjene zmanjševanju strukturnih neskladij na trgu dela« (UMAR 2013, 27).

»ZDR, ki je pričel veljati leta 2003, je bil pomemben dosežek in velik uspeh v primerjavi z do tedaj veljavno delovnopravno zakonodajo. Nekaj sprememb zakona je bilo sicer sprejetih tudi v letu 2007, vendar te po mnenju ZDS niso bile dovolj usmerjene k doseganju večje stopnje fleksibilnosti« (Skorupan 2010, 17).

> Slovenija se je na slabšanje razmer na trgu dela na začetku krize odzvala z intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest (ZDSPDČ[8] in ZDPNČ[9]) in okrepljenim izvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ), nato pa je politika postala bolj pasivna. Slovenija spada v skupino držav, ki za politiko trga dela (merjeno z % BDP) namenjajo relativno malo sredstev[10], povečuje pa se predvsem obseg pasivnih podpor. Ob naraščajočih strukturnih problemih na trgu dela pa je smiselno okrepiti izvajanje programov APZ, še posebej tistih, ki odgovarjajo na potrebe delodajalcev, in povečati učinkovitost programov APZ (UMAR 2013, 1−2).

---

[7] Zakonodaja varovanja zaposlitev je sestavljena iz pravil in postopkov, ki določajo odpuščanje posameznikov in skupin posameznikov ter njihovo zaposlovanje za določen ali nedoločen čas (UMAR 2013, 27).

[8] Januar 2009.

[9] Junij 2009.

[10] V letu 2009 so v Sloveniji skupni izdatki za politiko trga dela znašali 0,96 % BDP, v povprečju EU pa več kot dvakrat toliko (2,18 % BDP)« (UMAR 2013, 20).

> Od začetka krize je Slovenija pogosto spreminjala sistem zavarovanja za primer brezposelnosti in v letu 2013 uveljavila tudi spremembe na področju varovanja zaposlitve, a je s spremembami zamujala. S sprejetjem ZUTD v letu 2010 je Slovenija nekoliko povečala dostopnost in višino nadomestil za primer brezposelnosti. Omenjeni zakon, ki je izboljšal dohodkovno varnost brezposelnih, je stopil v veljavo v letu 2011, ko v drugih državah politika ni bila več usmerjena v krepitev dohodkovne varnosti brezposelnosti, ampak že v reforme, s katerimi so povečevali spodbude za delo. Povečana dohodkovna varnost brezposelnih v Sloveniji je bila v veljavi relativno kratko obdobje, saj se je zaradi javnofinančne konsolidacije že sredi leta 2012 višina nadomestil znižala (UMAR 2013, 1−2).

OECD je v svojih poročilih, ki jih je podajala za slovenski trg dela, predvidela kot najbolj pereče izzive ločnico med »kratkoročnimi in dolgoročnimi izzivi. Kratkoročno je bil naveden glavni izziv obvladovanje naraščajoče brezposelnosti, ki je nastala zaradi globalne gospodarske krize. Dolgoročno pa so obstajali v Sloveniji trije pomembnejši izzivi oziroma strukturni problemi na področju trga dela: stopnja aktivnosti starejših na trgu dela po mednarodnih standardih je bila zelo nizka; stopnje delovne aktivnosti mladih ostajajo razmeroma nizke, kar pa delno kaže na dolgo obdobje zaključka študija; hitro pa se je povečeval delež začasnih zaposlitev, zlasti med mladimi, katerega posledica je lahko dualizem na trgu dela« (OECD 2009, 78−94 v UMAR 2011, 68).

Po petih letih gospodarske krize je v Sloveniji prišlo do preboja (MDDSZ 2013):

> Državni zbor RS je 5. 3. 2013 brez glasu proti sprejel novi ZDR-1 in ZUTD-A. Glavna cilja reforme trga dela sta zmanjšanje segmentacije in povečanje prožnosti trga dela. Novi ZDR-1 je del celovite reforme trga dela, katere namen je vzpostaviti primerno razmerje med ustrezno varnostjo delavcev in možnostjo učinkovitejšega prilagajanja razmeram na trgu. Z zmanjšanjem stroškov pri zaposlitvah za nedoločen čas na eni strani in s finančnimi destimulacijami za uporabo pogodb za določen čas na drugi strani nova delovna zakonodaja sledi enemu bistvenih ciljev reforme − zmanjšanju segmentacije oziroma razdrobljenosti trga dela. Poenostavljajo se postopki v zvezi s sklenitvijo in prenehanjem delovnega razmerja ter zmanjšujejo administrativne ovire. Nova zakonodaja lajša prehajanje med delovnimi mesti oziroma deli pri delodajalcu in med delodajalci (notranja fleksibilnost in fleksibilnost trga dela). Zaradi preprečevanja zlorab so predvideni ukrepi za zagotavljanje večje pravne varnosti vseh zaposlenih.

»Celovita reforma trga dela vsebuje 12 ukrepov za poenostavitev postopkov v zvezi s sklenitvijo in odpovedjo pogodb o zaposlitvi, 17 ukrepov, ki bi povečali fleksibilnost trga dela in notranje fleksibilnosti, 9 ukrepov, ki bi zmanjšali stroške pri zaposlitvah za nedoločen čas,

7 ukrepov, ki bi finančno destimulirali uporabo pogodb za določen čas, in 8 ukrepov za povečanje pravne varnosti zaposlenih z namenom preprečevanja zlorab« (ESS 2013, 8).

> Osrednji cilji sprememb so bili: i) zmanjšanje segmentacije trga dela; (ii) uveljavitev koncepta varne prožnosti in (iii) povečanje učinkovitosti delovnopravnega varstva ter preprečevanja zlorab. ZDR-1 poenostavlja postopek odpuščanja v primeru individualne odpovedi zaposlenega za nedoločen čas, zmanjšuje stroške odpuščanja redno zaposlenih (odpovedne roke in odpravnine) in uvaja nekatere nove omejitve pri sklepanju pogodb za določen čas. S spremembo ZUTD je bila uvedena možnost začasnega in občasnega dela upokojencev, povečana dostopnost do nadomestil za brezposelnost za mlade do 30 let. S ciljem zmanjšati segmentacijo trga dela so zmanjšani stroške odpuščanja redno zaposlenih in uvedli nekatere nove omejitve pri sklepanju pogodb za določen čas. Novi ZDR poenostavlja postopke odpovedi. Novi ZDR je spremenil odpovedne roke, ki pa že pred reformo niso presegali povprečja OECD. Odpovedni roki v Sloveniji so nižji kot v povprečju OECD. Novi ZDR nekoliko zmanjšuje tudi odpravnine. Slovenija po višini odpravnin odstopa le pri starejših delavcih (UMAR 2013, 31−34).

3.5 SOCIALNI DIALOG V ČASU GOSPODARSKE KRIZE

»Ekonomsko-socialni svet je institucija, utemeljena na skupnem interesu sodelujočih in družbeni odgovornosti vseh partnerjev« (ESS 2014, 3). Kot organ, katerega namen je obravnavanje vseh socialnih in ekonomskih vprašanj, je ta ključnega pomena tako za reformo trga dela kot za čas gospodarske krize, ko so osvetljene prav te teme. V ta namen smo naredili analitski pregled sodelovanja socialnih partnerjev v času pred in med krizo, da bi dobili širšo sliko oscilacij v sodelovanju in jih poskusili umestiti v javnopolitične tokove.

»Pred vstopom v evrsko območje je socialni dialog izgubljal zagon« (ESS 2014, 7). Delovanje problemskega toka, ki se je večinoma vrtelo okoli omejevanja rasti plač, ni bilo pereče, fokusiranih dogodkov ni bilo veliko in tematika je izgubljala na moči. Trajalo je daljše obdobje stabilnosti, ki pa je spremenila delovanje socialnega dialoga v skorajda samodejno delovanje. Po vstopu v EU leta 2004 se je zvrstilo vrsto sprememb v političnem toku, ki je ustvaril nov način sprejemanja odločitev, nove javnopolitične podjetnike kot tudi druge problemske fokuse. »Takrat izvoljena desnosredinska vlada je predlagala paket neoliberalnih reform, zaradi česar je dialog skorajda poniknil, njegova blokada pa je bila totalna. Pogajanja o uvedbi enotne davčne stopnje in soglasno oblikovanje politik niso bili več mogoči. Ker so predlagane reforme sindikate dobesedno izrinile iz socialnega dialoga, so se ti znašli v vlogi glavnega oblikovalca množičnega nasprotovanja vladnim reformam« (ESS 2014, 7). S

spremenjenim problemskim fokusom političnega toka se je javnopolitični tok slabil, s tem pa tudi socialni dialog. Z namenom ponovne pridobitve moči so akterji znotraj javnopolitičnega toka vedno bolj zaostrovali socialni dialog, ki se je končal s protesti in z zmanjšano podporo »reformam in vladi s strani javnosti, čemur so sledili odstopi, menjave ministrov in tudi delni odmik od nameravanih reform« (ESS 2014, 7). Kot odgovor na to se je sklenil triletni socialni sporazum.

> Vmes so se razmerja med akterji že tako spremenila, da sistem konkurenčnega neokorporativizma in temu ustreznega legitimiranja politične elite ni več deloval. Učinek prenovljenega socialnega dialoga je bil nepomemben in desnica je volitve leta 2008 izgubila. Na spreminjanje razmerij med socialnimi partnerji je v tem obdobju močno vplivalo naglo zadolževanje podjetij in znotraj tega še posebej (tedaj sicer manj izpostavljena) druga faza privatizacije (ESS 2014, 8).

V tem obdobju je Slovenija beležila globoko gospodarsko krizo. Nova vlada, ki je prevzela vodenje v tem času, se ni soočala le s krizo in prvimi večjimi posledicami krize, temveč tudi s fokusiranimi dogodki (protesti delavcev), ki so sprožili krepitev problemskega toka in slabitev ostalih dveh. Sindikati so izgubljali članstvo kot tudi vlada podporo ljudstva, drastično pa je pričelo padati tudi nacionalno vzdušje. Prvič od ustanovitve ESS je problemski tok v kratkem časovnem obdobju prevladal. To je bil kritičen trenutek, ko je bilo okno priložnosti odprto. Kot odgovor na to sta politični in javnopolitični tok pričela aktivno, vendar vsak za sebe, iskati rešitve v parcialnih rešitvah, od izhodne strategije do predloga spremembe Zakona o delovnih razmerjih in pokojninske reforme. Zaradi spremenjenih odnosov, predvsem pa artikuliranega socialnega nezadovoljstva sindikatov, socialnega dialoga ni bilo moč vzpostaviti. To je sicer privedlo do poskusa, da bi vlada sama oblikovala reforme, kar pa je bilo z referendumi in s protestni blokirano.

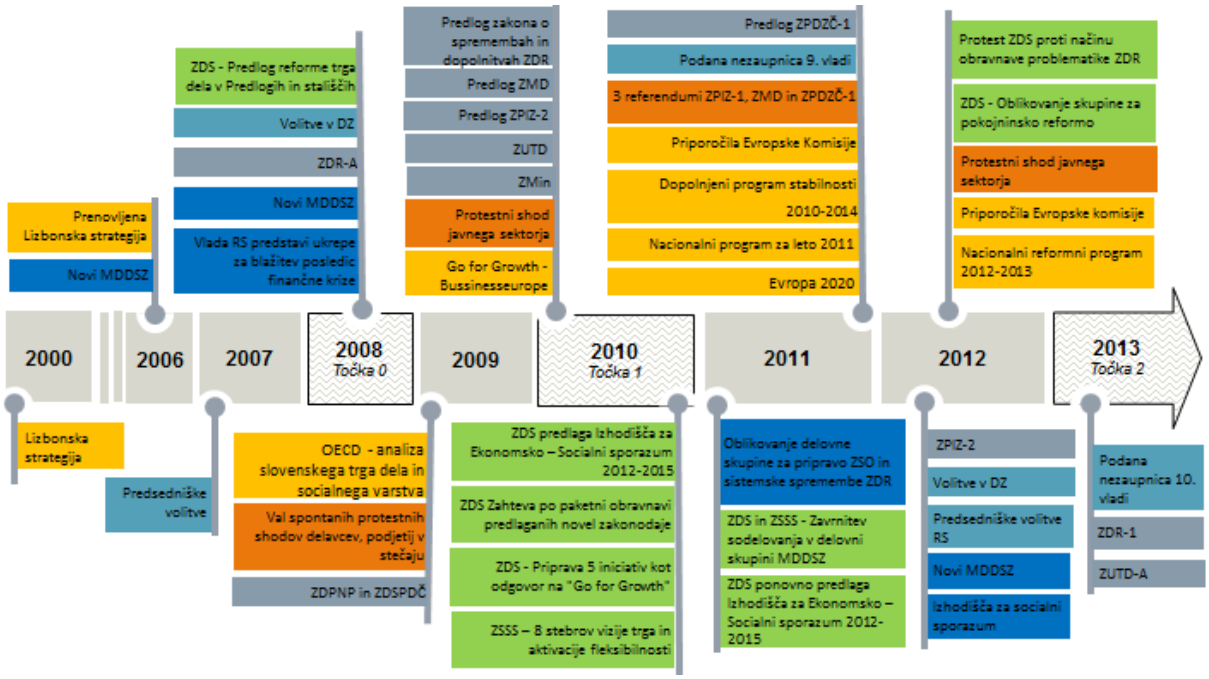
»Proti koncu leta 2012 se je v Sloveniji izoblikovalo množično civilnodružbeno gibanje, ki se je obrnilo proti aktualni vladi in njenim radikalnim varčevalnim politikam, na koncu pa tudi proti celotni politični eliti« (Stanojević v ESS 2014, 8−11). Ponovno je moč problemskega toka naraščala, saj SO »proračunski primanjkljaj, rast javnega dolga in brezposelnosti« sprožili vrsto fokusiranih dogodkov in predvsem osvetlili druge probleme in potrebo po ukrepih in posledično po spodbujanju socialnega dialoga. Tokratno okno priložnosti je imelo drugačno podstat, vedno večja nestabilnost vlad je implicirala večjo verjetnost sodelovanja političnega toka, hkrati pa so imeli sindikati kljub osipu članstva še vedno vplivne interesne skupine in javnopolitične podjetnike, saj je njihovo predsedstvo stalno, prav tako pa »njihova

vpetost v sistem kolektivnih pogodb vključevala vse zaposlene in so bili vitalen segment regulacije dela« (Stanojević v ES 2014, 14). Kljub temu da je bil socialni dialog še vedno močno okrnjen; socialni sporazum ni bil podpisan vse od leta 2009, vlada je bila desno sredinska in je v času predhodnega vladanja in konjunkture blokirala socialni dialog; pa je bilo okno priložnosti zaradi močnega naboja odprto.

3.6 PODROBEN ZGODOVINSKI PREGLED POBUD IN PREDLOGOV ZA SPREJEM REFORME TRGA DELA

Pregled kronološkega poteka aktivnosti, ki neposredno ali posredno vplivajo na sprejem reforme trga dela, od oktobra 2007, ko je bil sprejet ZDR-A, pa vse do marca 2013 nam bo služil kot vsebinski vpogled v kompleksnost reforme trga dela za določitev referenčnih točk, na podlagi katerih bomo kasneje testirali vpliv elementov »teorije več tokov« (Kingdon 1995), (pre)oblikovanje problema in pregled aktivnosti ključnih igralcev. V ta namen smo pregledali uradno dokumentacijo ZDS, ZSSS, ESS, potek sprejemanja zakonodaje, priporočila mednarodnih institucij (OECD) in priporočila nadnacionalnih institucij (Evropska komisija in Evropski svet) (glej Prilogo A). Zaradi lažje preglednosti smo kronologijo strnili v slikovni prikaz (glej Sliko 3.8).

Slika 3.8: Kronološki pregled dogodkov, ki so vplivali na reformo trga dela, po tokovih



Legenda:

		Zakoni
Problemski tok		Indikatorji
		Fokusirani dogodki
Javnopolitični podjetniki		Aktivnosti javnopolitičnih podjetnik
Politični tok		Aktivnosti vlade in ključnih ljudi
		Volitve

Ugotovitve

Na podlagi kronološkega pregleda smo določili štiri ključne dogodke, ki smo jih povezali v tri referenčne točke. Referenčne točke so neposredno povezane z datumom sprejetja oz. nesprejetja ZDR in/ali ZUTD, na podlagi katerih bomo testirali Kingdonovo teorijo. Ker se vpliv elementov tokov, ki potencialno vplivajo na dogodek, pogosto čuti pred nastankom dogodka, pa smo točke oblikovali v referenčna obdobja na način, da smo vzeli v obzir celoten potek sprejemanja zakonodaje (od prve obravnave do sprejema) in tri mesece pred prvo obravnavo, kjer je bilo smiselno, pa smo vzeli drugačno obdobje. Naredili smo tudi hiter pregled delovanja določenih elementov znotraj tokov in jih povezali z določenimi obdobji. Kronološki pregled nam je omogočil podrobno analizo poteka sprejemanja zakonov, povezanih z reformo trga dela, sledenje spremembam v vladi in ključnih igralcev, pregled kazalnikov (poročil in priporočil nadnacionalnih in ekonomskih institucij, evropskih strategij

in iniciativ) in fokusiranih dogodkov. Ob tem je treba omeniti, da smo ob pregledu dokumentacije ZDS in ZSSS vzeli v obzir le dogodke, ki so bili po našem mnenju najbolj relevantni. Njuno delovanje je bilo bistveno bolj obsežno in stalno, kot je prikazano v kronološkem pregledu.

Točka 0 služi kot referenčna točka, s katero bomo definirali začetno stanje in potem testirali nesprejetje oz. sprejetje zakonov. Točka 0 je sprejetje ZDR-A. Prva obravnava predloga, ki je bil podan s strani MDDSZ, je bila 26. julija 2007. 29. oktobra 2007 je bila tretja obravnava zakona in sprejet je bil sklep. Referenčna točka, ki bo služila kot primerjalna, bo oktober 2007. V tem obdobju vidimo povečano dejavnost političnega toka, ki pa je predvsem povezan z volitvami in posledično z aktivnostjo vlade in ključnih ljudi. Predvsem pa to obdobje zaznamuje razmeroma stabilno obdobje.

Točka 1 je nesprejetje ZDR-B in sprejetje ZUTD. MDDSZ je predlagal tako ZDR-B kot tudi ZUTD. Na seji DZ 15. julija 2010 na prvi obravnavi ni sprejel sklepa o ZDR-A, medtem ko je na tej isti seji obravnaval in sprejel prvo obravnavo ZUTD kot primeren zakon za nadaljnjo obravnavo. 28. septembra je tudi dokončno potrdil sprejetje zakona. Za referenčno obdobje bomo vzeli obdobje od aprila 2010 do septembra 2010. Zavedanje, da so ukrepi potrebni, je bilo v tem obdobju že na zreli stopnji med vsemi socialnimi partnerji, kar se kaže v vsesplošnem povečanem številu aktivnosti. Javnopolitični podjetniki (ZDS in ZSSS) so pripravljali svoje iniciative in ukrepe za reševanje situacije na trgu, medtem ko je DZ sprejel in predlagal precej zakonov. Kljub temu pa je socialni dialog šepal in pomanjkanje skupnega jezika je bilo razlog za blokado predlaganih zakonov, ki parcialno urejajo trg dela. V političnem toku v tem obdobju ni zaznati veliko aktivnosti.

Točka 2 je sprejetje ZDR-1 in ZUTD-A marca 2013. V prvo obravnavo sta bila 19. oktobra 2012 paketno poslana oba zakona in bila dokončno sprejeta 5. marca 2013. Referenčno obdobje bomo vzeli od julija 2012 do marca 2013. V tem obdobju smo zaznali ponovno prebujenje aktivnosti v političnem toku. Od prejšnjega obdobja se je povečalo število aktivnosti kazalnikov kot tudi fokusiranih dogodkov.

3.7 PREGLED UGOTOVITEV ANALIZE REFORME TRGA DELA PO PARAMETRIH, DOLOČENIH PO KINGDONOVI TEORIJI

3.7.1 Problemski tok

Znotraj problemskega toka smo, skladno s Kingdonovim pojmovanjem, podrobneje raziskovali kazalnike, morebitno spreminjanje oblike problema. Določili smo fokusirane dogodke, ki so potencialno vplivali na potek dogodkov, ki so vodili k sprejemu reforme trga dela, in vpliv proračunskih sprememb. V ta namen smo naredili kvalitativno analizo poročil UMAR, Evropske komisije in OECD. Pregledali smo spreminjanje oblike problema na način, da smo analizirali vsebino zapisov od prvih predlogov reforme trga dela, ki jih je objavil ZDS v predlogu novega socialnega sporazuma, vse do navedenih razlogov za spreminjanje zakonodaje v predlogu ZDR-1.

Ugotovitve

V predlogu ZDR-1, ki je bil poslan v prvo obravnavo, je v oceni stanja in razlogih za sprejem predloga zakona navedeno: »Trg dela v RS po oceni domačih (UMAR) kot tujih institucij (Evropska Komisija, OECD) na delovnopravnem področju zaznamujejo predvsem ugotovitve o nujnosti prilagoditve ureditve položaja zaposlenih v rednih zaposlitvah za nedoločen čas v odnosu do začasno oziroma v drugih oblikah zaposlenih delavcev z namenom zmanjšanja segmentacije na trgu dela ter visoki stroški dela« (Predlog ZDR-1, I.1). Na podlagi tega ugotavljamo, da so tako UMAR, OECD kot Evropska komisija s svojimi analizami in priporočili služili kot ključni kazalniki za potisk tematike na javnopolitični dnevni red. UMAR objavlja letno publikacijo Ekonomski izzivi, v kateri ocenjuje med drugim tudi stanje trga dela in ugotavlja izzive, s katerimi se sooča RS, mesečno pa Ekonomska ogledala, kjer prav tako posveča en del plačam in trgu dela. Februarja 2011 je izdal tudi delovni zvezek o fleksibilnosti trga dela v Sloveniji, kjer so med drugim tudi identificirali ključne probleme in možnosti za izboljšanje delovanja trga dela v Sloveniji. OECD prav tako podaja redna poročila o statistikah in stanju trga dela kot tudi primerjave z drugimi državami in občasna priporočila (leta 2009). Ekonomska komisija podaja priporočila Svetu od leta 2011 v zvezi z nacionalnim programom reform za Slovenijo kot tudi druga priporočila, ki so nakazovala posredno nujnost strukturnih sprememb ureditve trga dela. Vse omenjene institucije so RS objektivno, prek statističnih analiz, prikazovale odziv trga dela na slabšanje ekonomskih

razmerij, staranje delovne sile, nefleksibilnost delovnopravne zakonodaje in druge kritične dejavnike, ki so pripomogli k primežu gospodarske krize. Slovenija je tako večkrat na leto prejela močne indice s strani kazalnikov, da je strukturna sprememba trga dela nujno potrebna.

Na podlagi kvalitativnega pregleda definicije problema vidimo, da so začetki nakazovanja na reformo trga dela vključevali razloge, kot so: razbremenitev stroškov dela, modernizacija sistemov socialne zaščite ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja, uvedba varne prožnosti za več in boljša delovna mesta ter plačilna politika, ki pa se vse do predloga ZDR-1 na prvi obravnavi zakona niso bistveno spremenili (kot navedeno v predhodnem poglavju). Oblikovanje problema se tekom let (v nobenem referenčnem obdobju) ni spreminjalo, le dograjevalo se je.

Fokusirani dogodki, ki so potencialno vplivali na potek dogodkov in smo jih tekom raziskave vzeli v obzir, so: referendumi o zakonih, vezanih na reformo trga dela, večje stavke ali protestni shodi ter večja in odmevnejša odpuščanja. Referendumi oz. zbiranje podpisov za referendum o ZMin in ZPIZ-2 se je odvijalo konec leta 2010 in v začetku leta 2011, kar sovpada z referenčnim obdobjem 1. »V letu 2009 so bili predvsem v ospredju spontani upori zaposlenih v gospodarstvu (Mura, Gorenje, Steklarska Nova …), v letu 2010 pa stečaji velikih gradbenih podjetij (Vegrad, SCT …)« (Vivoda 2012, 2−3). Septembra 2010 in aprila 2012 sta se odvijala protestna shoda javnega sektorja, ki sta bila odziv na predloge vladnih ukrepov za zmanjševanje proračuna. Ko smo želeli raziskati, koliko drugih stavk se je še odvijalo v času referenčnih obdobij, smo naleteli na oviro. Statistični urad RS je skladno z Zakonom o evidencah na področju dela in socialne varnosti pridobival informacije o stavkah, vendar so ugotovili, da je bil po letu 2008, ko so prvič zbirali podatke, odziv skrajno slab (Statistični urad RS, Grošelj 2009). Podatki se v strukturirani obliki od leta 2008 tako niso več pojavljali. Na podlagi raziskanega smo ugotovili, da je bilo največ fokusiranih dogodkov skoncentriranih v času referenčnega obdobja 1 in v obdobju leta pred tem obdobjem. V referenčnem obdobju 2 so se odvijale predsedniške volitve RS in sprejeta je bila tudi nezaupnica vladi.

Pregledali smo tudi vpliv proračuna na potisk teme na dnevni red in ugotovili, prek posrednih dokumentov, da je bilo krčenje proračuna kot posledica gospodarske krize odgovorno za sprožitev nekaterih fokusiranih dogodkov, vendar pa direktne povezave nismo našli.

3.7.2 Javnopolitični tok

V javnopolitičnem toku se javnopolitični predlogi oblikujejo in izoblikujejo. Oblikujejo jih javnopolitične skupnosti, ki so specialisti, ki delujejo neodvisno od političnega toka, in javnopolitični podjetniki, ki so posamezniki, ki so pripravljeni investirati sredstva za določene povratne donose. Za določitev obeh elementov toka smo najprej podrobno analizirali zakonodajni postopek RS in potek postopka v referenčnih dogodkih (npr. pregled predlagateljev, organe, ki so vplivali na oblikovanje zakonodaje in njihove aktivnosti). Raziskali smo tudi, kdo so bili v omenjenih referenčnih obdobjih ministri MDDSZ, predsedniki ZSSS, ZDS, ESS, in sestavo interesnih skupin delodajalcev kot tudi delojemalcev in kako so se poslanci odzivali na sprejem zakonodaje.

Ugotovitve

V Sloveniji je »DZ nosilec zakonodajne oblasti v RS in zato edini organ v državi, ki lahko sprejema zakone. Zakone lahko predlagajo: Vlada, vsak poslanec, DS ali najmanj pet tisoč volivcev. Predlagatelj predlog zakona posreduje predsedniku DZ. Predlagatelj zakona lahko še pred vložitvijo zakonskega predloga predlaga, da se opravi predhodna obravnava o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki naj bi se uredila z zakonom. Delovno telo opravi obravnavo na podlagi prikaza stanja na področju, ki naj se uredi z zakonom, in tez za normativno ureditev (besedilo v obliki členov), ki lahko vsebujejo več možnih rešitev« (DZ, 1-2 odst.). Ob poizkusu, da bi našli informacije o neodvisnih specialistih, ki iščejo strukturirane rešitve in pomagajo ministrstvom pri pripravi zakonov, nismo našli relevantne literature. Ugotovili pa smo, da je bil v vseh primerih referenčnih dogodkov predlagatelj in oblikovalec ZDR in ZUTD MDDSZ brez javne razprave. Delovno telo, ki je relevantno, je Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide, ki pa ga sestavljajo poslanci, glede na to število, ki jih pridobi z novo vlado posamična poslanska skupina (DZ, 1 odst.). Zaradi tega znotraj reforme trga dela ne moremo kot posebnega elementa obravnavati javnopolitičnih skupnosti. Odbor zaradi njegove sestave lahko umestimo v politični tok ali pa kot javnopolitičnega podjetnika. Glede na njegovo aktivnost pa ocenjujemo, da ni igral ključne vloge pri sprejemu. Pri nadaljnjem raziskovanju oblikovanja rešitev smo vzeli v obzir ESS kot enega izmed ključnih deležnikov pri sprejemanju reforme in kot pokazatelja socialnega dialoga v državi. V poglavju 3.4 smo pregledali, kako je kriza vplivala na socialni dialog. Analiza tega je pokazala, da so se »blokade socialnega dialoga, ki so se začele pojavljati v obdobju konjunkture in prevlade desnosredinskih strank, nadaljevale v obdobju recesije in po

zmagi sredinsko levih strank na volitvah« (Stanojević v ESS 2014, 10). Prav tako smo ugotovili, da je javnopolitični tok v kontekstu socialnega dialoga predvsem vplival na reformo trga dela v času, ko so sindikati izgubljali člane in so pri pridobitvi ponovne moči delovali kot točka blokade. Naredili smo tudi analizo, ki nam bi omogočila korelacijo sej, posredno ali neposredno obravnavanje tem, ki so povezane z reformo trga dela. Pri tem smo naleteli na oviro, saj seje niso zavedene datumsko, zato nismo mogli raziskati neposrednega vpliva (glej Sliko 1 v Prilogi A). Zato smo vzeli v obzir celo leto in ugotovili, da je bilo v referenčni točki 0 najmanj sej (sedem) in posledično tudi najmanj posredno povezanih sej na temo reforme trga dela (le dve). V tem obdobju pa do leta 2009 je bil podpisan socialni sporazum. V naslednjih referenčnih obdobij socialni sporazum ni bil sklenjen. Neposredno povezanih tem[11] je bilo enako kot v letu referenčne točke 0 tudi v referenčnem obdobju (2), ki pa je imelo rekordno število sej (v letu 2012 so se sestali kar 24-krat) in obravnavali tudi rekordno število posredno povezanih tem, kar desetkrat. Največkrat so direktno obravnavali reformo trga dela v letu 2010, in to kar šestkrat, kamor spada referenčno obdobje 1.

Ob pregledu morebitnih javnopolitičnih podjetnikov smo kot subjekte naše raziskave določili: ministra MDDSZ, predsednika ZSSS, predsednika ZDS, predsedstvo ESS, člane interesnih skupin in aktivnost poslancev pri sprejemanju zakona. Ugotovili smo, da je predsedstvo ESS precej pogosto menjano, zato zaslug za potisk ali oviranje sprejema reforme ni moč pripisati le eni osebi. Ugotovili pa smo, da je bil tako v referenčnih obdobjih 0 in 1 predsednik takratni minister MDDSZ, medtem ko v referenčnem obdobju 2 to ni bilo tako. Predsednika ZDS sta bila dva, Borut Meh do leta konca leta 2010 in Milan Lukić od leta 2011 dalje (ZDS), medtem ko je na čelu ZSSS Dušan Semolič že od leta 1991 (STA 2012, Al.Ma.). Pri pregledu članov interesnih skupin delodajalcev in delojemalcev v DS smo ugotovili, da se člani med letoma 2008 in 2012 ne spreminjajo. Spremenili so se šele v letu 2013, vsaka skupina je zamenjala po enega člana (glej sliki 6.3 in 6.4). Prav tako smo pregledali aktivnost poslanskih skupin, da bi videli, ali lahko potegnemo kakršnokoli vzporednico med podajanjem amandmajev in sprejemanjem zakona, in ugotovili, da so bili pri postavljanju amandmajev neprimerljivo bolj aktivni poslanci koalicije, neodvisno od referenčnega obdobja (glej Sliko 2 v Prilogi A).

[11] Enkrat.

3.7.3 Politični tok

Elemente, ki zaobjamejo politični tok, Kingdon porazdeli med nacionalno vzdušje, organiziranost političnih sil, sestava vlade in posledice volitev. Najbolj neotipljiv in eden izmed najmočnejših elementov političnega toka je nacionalno vzdušje. Pri iskanju objektivnih dejavnikov, ki bi opisali nacionalno vzdušje, smo se najprej oprli na ugotovitve, predstavljene v Delu, 9. 5. 2016, »da so za končni izid[12] v Veliki Britaniji bistveni trije dejavniki: raven inflacije, gospodarska rast in koliko časa je na oblasti kaka vlada«. Za dodaten vpogled v dogajanje v političnem toku smo vzeli tudi druge makroekonomske kazalnike: stopnjo nezaposlenosti, stopnjo zasebne potrošnje, investicije, minimalna in povprečna plača v letu referenčnega obdobja (glej sliko 6.5), za dodatni vpogled pa vzeli tudi javnomnenjske raziskave Politbarometra glede zadovoljstva z demokracijo, stopnje podpore vlade ter primerjavo ocene dela vlade, predsednika vlade, DZ in predsednika RS. Poleg nacionalnega vzdušja smo preverjali še sestavo vlade v času referenčnih dogodkov (začetek in trajanje vladnega mandata, kdo je bil v času referenčnih dogodkov predsednik parlamenta in minister MDDSZ ter kakšna je bila sestava koalicije) (glej sliko 6.7). Pregledali smo tudi delovanje interesnih skupin v DS (glej sliki 6.3 in 6.4).

Ugotovitve

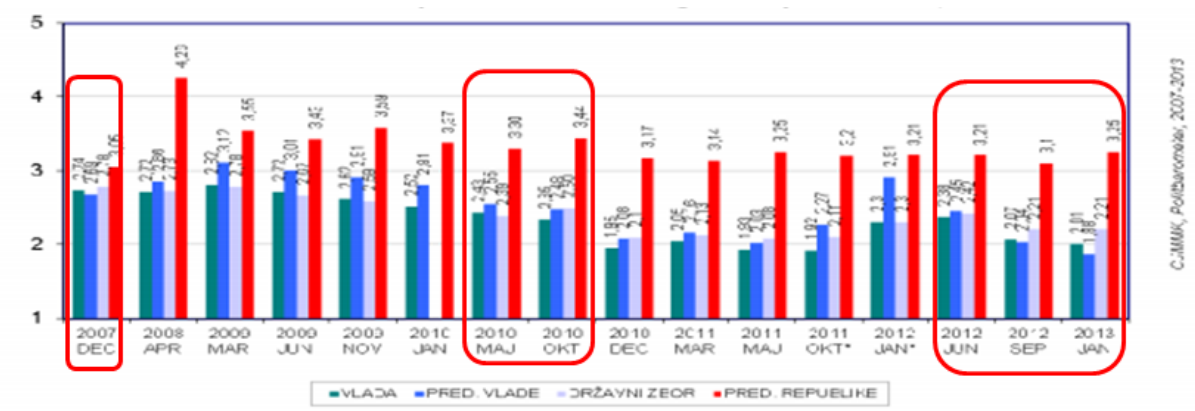
Ugotovili smo, da je v referenčnih obdobjih 0 in 2 vladala desnosredinska vlada s premierjem Janezom Janšo na čelu. Koalicijo so sestavljale iste stranke (SDS, DeSUS, N.Si, SLS), v obdobju 2 pa še dodatno Državljanska lista. V točki 0 je bil ZDR-A sprejet v tretjem letu mandata, medtem ko je bila reforma v točki 2 sprejeta po enem letu novega mandata in hkrati nekaj tednov pred koncem mandata. Poskus uzakonitve ZDR-B se je odvijal po dveh letih. V referenčnem obdobju 1 je vladala SD, pod vodstvom Boruta Pahorja, koalicijo pa so sestavljale SD, DeSUS, LDS in Zares. Ministri MDDSZ v času treh referenčnih dogodkov so si sledili po naslednjem vrstnem redu: Marjeta Cotman (N.Si), Ivan Svetlik (SD) in Andrej Vizjak (SDS). Ključni ljudje so se spreminjali, kljub vsebinskim ugotovitvam v poglavju 3.4 pa se kaže trend večje uspešnosti socialnega dialoga pri ministrih iz desnosredinske vlade, kar je kontradiktorno ugotovitvam iz poglavja 3.4.

Nacionalno vzdušje smo poskušali oceniti prek makroekonomskih kazalnikov in javnomnenjskih raziskav Politbarometra. Makroekonomski kazalniki kažejo obdobje

[12] Referendumov z evropskimi povezanimi z evropskimi zadevami.

konjunkture v referenčni točki 0, ko je bila stopnja zasebne potrošnje 5 %, stopnja brezposelnosti je upadala in je znašala 7,7 %, BDP je imel 6,8 % rast, inflacija pa je bila 3,6 %. Nominalna rast bruto plače v zasebnem sektorju je bila kar 6,9 %. V naslednjem letu so bili kazalniki še višji. V naslednjih dveh referenčnih obdobjih so bili kazalniki popolnoma drugačni. V letu 2010 je bila stopnja rasti BDP 1,4 %, vendar je bila to le posledica negativne rasti BDP v letu 2009, v letih 2012 in 2013 pa so ponovno zabeležili negativno rast BDP (−2,5 % in −1,0 %). Inflacija je bila v letih 2010 in 2013 enaka, 1,8 %, leta 2012 pa celo 2,6 %, medtem ko je stopnja registrirane brezposelnosti z 10,7 % v letu 2010 narasla na 12 % v letu 2012 in 13,1 % v letu 2013. Kljub povišanju minimalne plače in povprečne plače med leti pa smo zabeležili drastičen padec zasebne potrošnje. Nominalna rast plače je padla s 5,1 % v letu 2010 na 0,6 % oz. 0,9 % v letih 2012 in 2013. Referenčno obdobje 2 lahko ocenimo kot najslabše leto glede na makroekonomske kazalnike kot tudi glede na javnomnenjske raziskave, tako pri merjenju zadovoljstva z demokracijo, pri merjenju podpore vlade kot tudi v oceni dela vlade, predsednika vlade in DZ (glej slike 3.9, 3.10 in 3.11). Najboljše ocene pa prejemajo v točki 0. Edini parameter, ki ne sledi trendu, je ocena dela predsednika RS, kjer je najboljšo oceno prejel v referenčnem obdobju 1 in najslabšo v točki 0. Povprečen trend tako zadovoljstva z demokracijo kot tudi ocene podpore vladi je negativen. Ko smo iskali podatke o vplivu interesnih skupin, razen o interesnih skupinah v DZ, nismo našli relevantne literature ali virov, ki bi jih lahko uporabili.

Slika 3.9: Ocena dela vlade, predsednika vlade, DZ in predsednika RS (od 1 − najslabša ocena do 5 − najboljša ocena) – pregled po referenčnih obdobjih

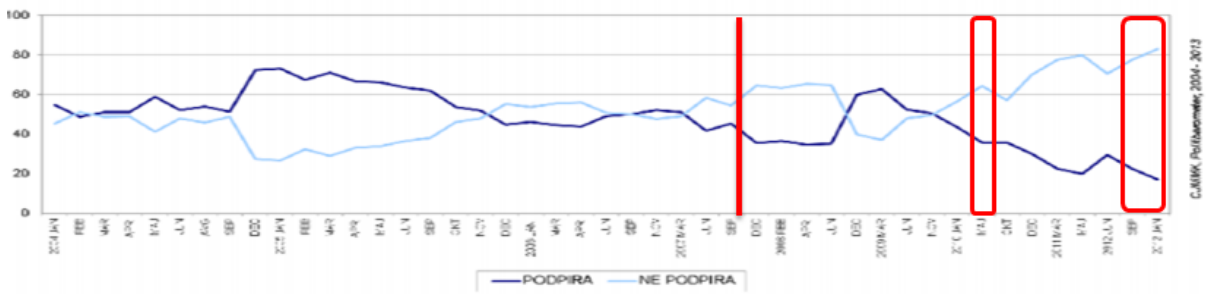


Vir: Politbarometer (2013).

Slika 3.10: Zadovoljstvo z demokracijo – pregled po referenčnih obdobjih

Vir: Politbarometer (2013).

Slika 3.11: Podpora vladi – pregled po referenčnih obdobjih



Vir: Politbarometer (2013).

4 SKLEP

Kingdonova »teorija več tokov« (Kingdon 1995) je najbolj dodelana teorija, ki trenutno obstaja za pojasnjevanje razlogov, zakaj nekatere teme uspejo priti na dnevni red in druge ne. To je bil razlog, da smo kot okvir študije primera izbrali prav njo, medtem ko je bila osrednja točka študija primera reforme trga dela, ki je bila sprejeta marca 2013. Obdobje sprejemanja reforme je zaznamovala precejšnja vladna nestabilnost, daljše obdobje gospodarske krize, ki je terjala mnogo žrtev (tako v smislu makroekonomskih kazalnikov kot perspektive za okrevanje), obenem pa je Slovenija izgubljala priložnosti zaradi dolgotrajnosti procesa, saj reformni ukrepi niso mogli imeti enakega učinka, kot bi jih imeli, če bi bila sprejeta nekaj let prej. Kingdon je teorijo testiral le v ameriškem okolju in prav ta ozka usmerjenost je bila ena izmed glavnih očitkov njegovih kritikov. Zaradi tega smo pričakovali kar nekaj zapletov pri izvedbi študije primera. Med državama so si struktura tokov in razmerja med njimi precej različni, prav tako so zakonodajni postopek in razmerja moči precej drugačna. Razlike smo

našli tudi v javnopolitičnem toku, kjer imajo javnopolitične skupnosti bistveno bolj utrjen položaj v ameriškem sistemu. Tokovi v Sloveniji se med seboj subtilno prepletajo in ponekod določeni deli ne obstajajo ali pa so združeni z drugim tokom, zato smo pri izvedbi študije primera morali jasno določiti meje med elementi.

V uvodnem delu diplomskega dela smo postavili dve raziskovalni vprašanji oz. področji: *iskanje niza različnih dejavnikov, ki so bistveno vplivali na končno sprejetje reforme trga dela*. Vzporedno pa smo reformo trga dela *poskusili teoretsko umestiti v Kingdonovo »*teorijo več tokov*«* (Kingdon 1995).

Prek kronološkega pregleda poteka dogodkov smo identificirali referenčna obdobja, ki pravzaprav predstavljajo trikratno odprtje javnopolitičnega okna − leta 2007, 2010 in 2013. Dvakrat uspešno in enkrat delno uspešno oz. neuspešno, torej se je okno zaprlo. Okna med seboj niso bila povezana ciklično, ampak precej »naključno«, zato jih lahko glede na Kingdonovo razumevanje opredelimo kot »nepredvidljiva okna«. Z namenom identifikacije razlogov za združitev tokov smo naredili podrobno analizo dejavnikov znotraj tokov.

Analiza problemskega okna je pokazala, da sta problematika in oblika problema obstajali enaki že celo obdobje. Glede na analizo kronologije in naravo akterja so se prvi zavedali pomanjkljivosti tematike delodajalci in nanjo začeli aktivno opozarjati. S poglabljanjem gospodarske krize je tudi problematika postajala vedno bolj v središču pozornosti. Prav gospodarska kriza je spodbudila rahlo povišanje intenzitete delovanja kazalnikov, leta 2009 je OECD izdala priporočilo in od leta 2011 dalje je RS prejemala tudi priporočila Evropske komisije. Gospodarska kriza pa je spodbudila negativen trend v socialnem dialogu in spremembe v razmerjih med socialnimi partnerji, kar pa je posledično privedlo do fokusiranih dogodkov (referendumov na zakone, ki so bili parcialni odgovori na potrebe trga dela), ki so zaprli javnopolitično okno leta 2010, kot tudi par mesecev kasneje iniciativo MDDSZ za sestavo delovne skupine za pripravo sistemske ureditve trga dela. V času odprtja javnopolitičnega okna leta 2012 se je pojavil še en fokusiran dogodek, in to je izglasovana nezaupnica tedanji vladi. Kingdon kot fokusirani dogodek opredeljuje tudi volitve predsednika države. V Sloveniji predsednik države nima aktivne vloge pri sprejemanju zakonov, zato volitev nismo šteli kot relevantnega fokusiranega dogodka. Zanimivo pa je dognanje, da so volitve potekale ravno v času odprtja javnopolitičnih oken 1 in 3.

Pri analizi javnopolitičnega okna smo naleteli na največ težav in dilem. Kingdon opredeljuje javnopolitični tok kot prvobitno mešanico, kjer se rešitve na (ne)obstoječe probleme oblikujejo in izoblikujejo. Podatkov o neodvisnih strokovnjakih, ki bi pomagali MDDSZ[13], nismo našli, hkrati pa smo ob pregledu zakonodajnega postopka ugotovili, da so tudi delovna telesa[14], ki naj bi predhodno pregledala predloge zakonov, sestavljena iz poslanskih mest. Ker Kingdon potegne strogo ločnico med javnopolitičnimi skupnostmi in političnimi, ugotavljamo, da predlagateljev reforme trga dela ne moremo vzeti v poštev. Ker pa so kar nekaj konkretnih priporočil in »rešitev za problem« našli znotraj ESS, smo podrobno raziskali tudi njegovo delovanje. Podatkov o tem, koliko rešitev je bilo podanih in koliko jih je bilo upoštevanih, v končnem predlogu nimamo. Glede na njihovo delovanje prek analize sej ESS pa smo ugotovili, da je v obdobjih javnopolitičnih oken 2010 in 2012 bilo zabeleženo najintenzivnejše delovanje, tako v številu sej, ki so jih imeli, kot tudi v številu posredno povezanih tematik, ki so jih obravnavali. Največkrat pa so obravnavali teme, ki so neposredno povezane z reformo trga dela tekom javnopolitičnega okna 2010. Iz tega lahko sklepamo, da korelacija med številom sej oz. številom obravnavanja tem in uspešnostjo ne obstaja. Prav tako lahko sklepamo, da je čas, ki je bil investiran, nerelevanten pri naši raziskavi oz. da je akter (v tem primeru pristojni minister MDDSZ 9. vlade) manj uspešen podjetnik. Prav ministri MDDSZ so med javnopolitičnimi podjetniki edini spreminjajoči dejavnik. Hkrati pa nam je ta kategorija povzročila kar nekaj dileme in razmisleka, saj po Kingdonovi definiciji lahko spadajo tako med javnopolitične podjetnike kot tudi med ključne ljudi vlade znotraj političnega toka. Glede na to smo se odločili, da ju bomo obravnavali tekom analize znotraj obeh kategorij. Glede na investiran čas lahko zatrdimo, da je bil pristojni minister MDDSZ 11. vlade bolj uspešen od pristojnega ministra MDDSZ 10. vlade.

Pri analizi političnega toka smo ugotovili, da je tekom vsakega odprtja javnopolitičnega okna vladala druga vlada (če gledamo po zaporedju vlad), vendar pa je bila dejansko v prvem in tretjem oknu vlada desnosredinska, z Janezom Janšo kot premierjem. Tudi koalicijske stranke so bile skoraj enake. Spreminjali so se le ključni ljudje, ki smo jih identificirali − ministri MDDSZ, katerih pristojnosti se niso spreminjale. Edina razlika med ministri je bila, da minister Vizjak ni nikoli predsedoval ESS, kar druga dva ministra sta. Nekaj mesecev pred odprtjem tretjega javnopolitičnega okna je zaznamovano s parlamentarnimi volitvami 2011 in dogodki, ki so sledili, ko PS ni bila zmožna sestaviti koalicije in je vodenje DZ prevzela SDS,

[13] Kot edinemu predlagatelju omenjenih zakonov reforme trga dela.
[14] Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide.

in ob koncu okna še s fokusiranim dogodkom – prejemom nezaupnice vladi. Pri pregledu vpliva in vloge interesnih strank smo ugotovili, da ne vplivajo bistveno na sprejem reforme trga dela. Nacionalno vzdušje ocenjujemo, da je bilo najboljše v času referenčne toče 0, ko je bilo obdobje konjunkture, stopnja zasebne potrošnje visoka in razmeroma nizka stopnja nezaposlenosti. Tudi zadovoljstvo glede na javnomnenjske raziskave je bilo takrat najvišje. Nacionalno vzdušje je tekom naslednjih dveh oken priložnosti precej padlo, tako po makroekonomskih kazalnikih kot tudi po javnomnenjskih raziskavah.

Ugotovili smo, da se zaradi razlik med ameriškim in slovenskim sistemom sprejemanja odločitev, iskanja javnopolitičnih rešitev in priprave zakonodaje dejavniki in dogodki med tokovi prepletajo oz. so do neke mere prepuščeni interpretaciji raziskovalca. Elementi, ki jim lahko pripišemo največjo moč, so fokusirani dogodki, ki pa so do neke mere povezani s proračunom, z nacionalnim vzdušjem in s spremembo vlade (ne le kot posledica volitev, ampak tudi »rušenje« vlade). V primeru reforme trga dela pa fokusirani dogodki niso vplivali na odprtje okna priložnosti, ampak prej na zaprtje. Prek naše ugotovitve lahko potrdimo tretji vzrok za zaprtje po Kingdonovem modelu, ko trdi, da »fokusirani dogodki pospešijo zaprtje okna« (Kingdon 1995, 174).

Postavljeno hipotezo, da so *dejavnik, ki je najbolj vplival na odprtje okna priložnosti po Kingdonovi »teoriji več tokov« (Kingdon 1995), pri oblikovanju reforme trga dela marca 2013, volitve oz. sprememba vlade (in s tem akterjev) znotraj političnega toka*, lahko tako potrdimo. Potrdimo lahko tudi Kingdonovo teorijo, da je za odprtje okna najpogosteje odgovoren ravno politični tok. Dokler je bila reforma trga dela »smatrana« kot problemsko okno z odgovori na pereče probleme, je sicer prejemala zadostno pozornost in obravnavo, vendar pa ni bilo primernega epiloga. Rešitve, ki so bile sprejete, so bile parcialne, do neke mere inkrementalne in nikakor ne celovite, strukturne ali reformne. Šele ko je reforma trga dela postala »politično okno«, ko je bila sprejeta nova vlada z drugimi »močnimi« akterji, ki delujejo kot podjetniki, v času vladne nestabilnosti (ko se dogaja tako formacija in rušenje vlade) in v času najnižjega zadovoljstva ljudstva glede na javnomnenjske raziskave, od leta 1993 dalje, je bilo mogoče reformo trga dela sprejeti v »rekordnem času«.

5 LITERATURA

1. Al. Ma. 2012. STA − *Semolič še pet let na čelu ZSSS-ja, protikandidata ni imel.* Dostopno prek: http://www.rtvslo.si/slovenija/semolic-se-pet-let-na-celu-zsss-ja-protikandidata-ni-imel/297542 (23. maj 2016).
2. Baumgartner, Frank R., Christoffer Green-Pedersen in Bryan D. Jones, ur. 2013. *Comparative Studies of Policy Agendas*. Oxfordshire, England: Routledge.
3. Baumgartner, Frank R. in Bryan D. Jones. *1993. Agendas and instability in American politics.* Chicago, London: The University of Chicago Press.
4. Berger, Bruce K. 2001. Private Issues and Public Policy: Locating the Corporate Agenda in Agenda-Setting Theory. *Journal of Public Reasearch* 13 (2): 91−126.
5. Cairney, Paul. 2013. *Understanding Public Policy, theories and issues.* Dostopno prek: https://paulcairney.wordpress.com/2013/10/31/policy-concepts-in-1000-words-multiple-streams-analysis/ (15. december 2014).
6. Center za raziskovanje javnega mnenja. 2013. *Politbarometer 1/2013*. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/razno/politbarometer_1-2013.pdf (13. maj 2016).
7. Državna volilna komisija. *Volitve predsednika republike 2007*. Dostopno prek: http://www.dvk-rs.si/arhivi/vp2007/ (10. februar 2016).
8. --- 2011a. *Referendum o zakonu o malem delu 2011 − 10. april 2011*. Dostopno prek: http://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-referendumi (18. marec 2016).
9. --- 2011b. *Referendum o Zakonu o invalidskem in pokojninskem zavarovanju − 5. junij 2011*. Dostopno prek: http://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-referendumi/referendum-o-zakonu-o-pokojninskem-in-invalidskem-zavarovanju-5-junij-2011 (18. marec 2016).
10. --- 2011c. *Referendum o Zakonu o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno − 5. junij 2011*. Dostopno prek: http://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-referendumi/referendum-o-zakonu-o-preprecevanju-dela-in-zaposlovanja-na-crno-5-junij-2011 (18. marec 2016).
11. --- 2011č. *Predčasne volitve v državni zbor 2011*. Dostopno prek: http://www.dvk-rs.si/arhivi/dz2011/ (18. marec 2016).

12. --- 2012. *Izid volitev predsednika republike*. Dostopno prek: http://www.dvk-rs.si/files/files/porocilo-o-izidu-volitev---sprejeto-prepis.pdf (18. marec 2016).
13. ---2016. *Volitve v državni zbor 2008.* Dostopno prek: http://www.dvk-rs.si/arhivi/dz2008/ (10. februar 2016).
14. Dunn, William N. 2008. *Public policy analysis: an introduction*. Upper Saddle River (N.J.): Pearson Prentice Hall.
15. Ekonomsko-socialni svet. 2014. *Ekonomsko-socialni svet 2004–2014*. Dostopno prek: http://www.ess.si/ess/ess-si.nsf/c7c1db093afdbbffc12578020059cc52/7cbed2e1f1219618c12578aa0030b481/$FILE/ESS_2004_2014_za%20splet.pdf (1. marec 2016).
16. *Pravila delovanja Ekonomsko-socialnega sveta*. Ur. l. RS 82/2007. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-4202 (1. maj 2016).
17. Eurostat. 2016. *Europa 2020 strategy*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/eurostat/web/ europe-2020-indicators/europe-2020-strategy (25. maj 2016).
18. Evropska Komisija. 2016. *Evropa 2020, Cilji strategije 2020*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_sl.htm (25. maj 2016).
19. --- 2011. *Priporočilo za priporočilo sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2011 ter mnenje Sveta o dopolnitvi programa stabilnosti Slovenije 2011–2014*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ recommendations_2011/csr_slovenia_sl.pdf
20. --- 2012. *Council recommendation on the 2016 national reform programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2016 stability programme of Slovenia 2012*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europe2020/ pdf/csr2016/csr2016_slovenia_en.pdf (25. april 2016)
21. Evropski svet. 2011. *Priporočilo Sveta z dne 12. julija 2011 v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije za leto 2011 ter mnenje Sveta o posodobljenem programu za stabilnost Slovenije za obdobje 2011–2014*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2011/index_sl.htm (25. april 2016).
22. Fink-Hafner, Danica. 2007. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.
23. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.

25. Grošelj, Samo. 2009. *Statistični urad Slovenije − Redne in razvojne naloge statistike dela 2009*. Dostopno prek: http://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiYgIKwj9zNAhWBORQKHTmNDUUQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.stat.si%2FStatWeb%2Fdoc%2Fsosvet%2FSosvet_03%2FSos03_s1171-2009.ppt&usg=AFQjCNENXuXESvyz3Hd-YaBqeRbHLOO7EQ&sig2=UrYfGRSiv41xSk8ZJGnDvw&bvm=bv.126130881,d.bGg (23. april 2016).
26. Guess, George M., in Paul M. Farnham. 2000. *Cases in Public Policy Analysis*. Washington, DC: Georgetown University Press.
27. Hilgartner, Stephen in Charles L. Bosk. 1988. The Rise and Fall of Social Problems: A public Arenas Model. *The American Journal of Sociology,* 94 (1): 53−78. Dostopno prek: www.jstor.org (30. november 2015).
28. Hill, Michael James. 2010. *The public policy process*. Harlow: Pearson Education.
29. Kingdon, John W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperColins
30. Krajner, Andrej. 2004. *Korporativizem in socialno partnerstvo v Sloveniji, Ekonomsko-socialni svet in vloga Gospodarske zbornice Slovenije v njem.* Ljubljana: Univ. v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
31. Lukič, Goran. 2010. *Zveza svobodnih sindikatov Slovenije − Mit o učinkovitosti varne prožnosti trga dela*. Dostopno prek: http://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwin_d-A-9vNAhVLfxoKHX0aChIQFggiMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.sindikat-zsss.si%2Fattachments%2Farticle%2F40%2FMitOUcinkovitostiVarneProznostiNaTrguDela_ZSSS_13072010.pdf&usg=AFQjCNHdTP-_RcqNdftCs-X9zH99rv-kxA&sig2=aO6QjRdiaUfhOcAP0irEFA (23. april 2016).
32. Lukič, Goran in Andrej Zorko. 2010. *Združenje Svobodnih Sindikatov Slovenije - 8 stebrov razvojne vizije trga dela in aktivacija fleksibilnosti*. Dostopno prek: http://www.sindikat-sdpz.si/pdf/osemstebrov.pdf (1. junij 2016).
33. Lušina, Urška in Arjana Brezigar Masten. 2011. *UMAR: Fleksibilnost trga dela v Sloveniji*. Delovni zvezek (3) Dostopno prek: .http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiT2uzL2NrNAhXG8RQKHawpDd8QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dlib.si%2Fstream%2FURN%3ANBN%3ASI%3Adoc-6IDJISBW%2F9270a723-12f7-461f-a136-73e3290330e5%2FPDF&usg=AFQjCNFFms9s1WUozqhHaH6nt_XNfblTDw&sig2=epMhwfJcjtBaDbIOvotjug (12. junij 2015)

34. Maricuţ, Adina. 2011. *To what extent the multiple streams model can be used to explain policy making at the EU level?* Dostopno prek: http://www.itol.ro/wp-content/uploads/The-Multiple-Streams-model-at-the-EU-level_a-case-study-on-VET-policy-1.pdf (15. december 2014).
35. Meh, Borut. 2009. *Združenje Delodajalcev Slovenije − 10. seja Upravnega odbora*. Dostopno prek: http://www.zds.si/si/mediji/5073/detail.html (24. avgust 2015).
36. *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/en/ (12. junij 2015).
37. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. 2012. *Predlog ZDR-1 2013*. Dostopno prek: https://www.rtvslo.si/files/Slovenija/zdr_060912.pdf (16. maj 2016).
38. Miyakawo, Tadao. 2000. ***The Science of Public Policy***. Routledge; Reissue edition. Dostopno prek: https://books.google.si (6. November 2015).
39. OECD. 2016. *Glossary of statistical terms*. Dostopno prek: https://stats.oecd.org/glossary/ (18. april 2016).
40. --- 2009. *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Slovenia*. Dostopno prek: http://www.oecd.org/els/slovenia2009 (24. avgust 2015).
41. Poje, Andreja. 2011. *Zveza svobodnih sindikatov Slovenije - Stroški dela v Sloveniji in EU*. Dostopno prek: http://www.sindikat-zsss.si/attachments/article/600/Novinarska KonferencaZSSS_StroskiDelaSlovenija.pdf (15. marec 2016).
42. Ramalingam, Ben. 2011. *Six theories of policy change*. Dostopno prek: https://aidontheedge.info/2011/04/20/six-theories-of-policy-change/ (13. januar 2016).
43. Republika Slovenija, Državni zbor. 2010. *1134-V Sklep 15.07.2010 [DZ - Državni zbor Republike Slovenije, nesprejet]*. Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C125776100436A76&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc (1. maj 2016).
44. --- 2015. *Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide*. Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/KdoJeKdo/DelovnoTelo?idDT=DT024 (23. maj 2016)
45. --- 2011. *Evidenca zapisa seje (v pregledu).* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=V&type=mag&uid=57E1B88DB75CDB2DC1257911002C8CA3 (25. april 2016).
46. --- 2015. *Zakonodajni postopek.* Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/ZakonodajniPostopek/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivT39gy2dDB0N_C0N3Qw8Q43dTYx9QwwMQo31wwkpiAJKG-

AAjgb6XvpRmUm5euXJuXoGehbmlqamFmaWpmaWlqZG5pb64U76kc6JZs5V5foFuRFVno6KigAQs8nO/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/ (16. maj 2016).

47. Rochefort, David A., in Roger W. Cobb. 1994. *The politics of problem definition: shaping the policy agenda.* Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
48. RS Arhivsko spletno mesto Slovenija doma v Evropi. *Lizbonska Strategija.* Dostopno prek: http://www.arhiv.evropa.ukom.gov.si/si/strategija-evropa-2020/lizbonska-strategija/, (21. maj 2016).
49. S.V. 2016. Junijske odločitve ključne za vso Evropo. *Delo,* 6 (9. Maj).
50. Scarpetta, Stefano, Sonnet, Anne, Livanos, Ilias, Núñez, Imanol, Riddell, W. Craig, Song, Xueda, Maselli, Ilaria. 2012. Challenges Facing European Labour Markets: Is a Skill Upgrade the Appropriate Instrument? *Intereconomics* 47 (1): 4−30.
51. Semolič, Dušan. 2010. *Združenje svobodnih sindikatov Slovenije - Pismo poslankam in poslancem Državnega Zbora*. Dostopno prek: http://www.sindikat-zsss.si/attachments/article/39/PredlogZaUmikZakonov_ZSSS_19_seja_DZ.pdf (1. junij 2016).
52. --- 2011. *Zveza svobodnih sindikatov − pismo MDDSZ.* Dostopno prek: http://www.sindikat-zsss.si/index.php?option=com_content&view=article&id=471: pogoji-za-dialog-niso-izpolnjeni&catid=2:aktualno&Itemid=65 (23. april 2016).
53. Skorupan, Maja. 2010. Kdaj bo ZDR prinesel (varno) prožnost? Strokovna revija združenja delodajalcev Slovenije. *Delodajalec* 2 1 (2): 17−18.
54. Slovensko predsedstvo EU 2008a. 2008. *Dosežki predsedovanja.* Dostopno prek: http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Press_Releases/June/0630SVEZdosezki.html (21. maj 2016).
55. --- 2008b. *Lizbonska strategija*. Dostopno prek: http://www.eu2008.si/si/Policy_Areas/European_Council/Lissabon.html (21. maj 2016).
56. Smole, Jože. 2008c. *ZDS ocenjuje, da predlogi ukrepov Vlade RS niso zadosten odgovor*. Dostopno prek: http://www.zds.si/si/mediji/201559/detail.html (1. maj 2016).
57. --- 2009. *Predlogi amandmajev k predlogu Zakona o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa*. Združenje delodajalcev Slovenije. Dostopno prek: http://www.zds.si/si/mediji/5069/detail.html (10. februar 2016).
58. --- 2011. *Sporočilo za javnost Združenja delodajalcev Slovenije*. Dostopno prek: http://www.zds.si/si/mediji/203425/detail.html (16. maj 2016).

59. --- 2012. *Pripombe na Izhodišča za reformo trga dela in predlogi ZDS za spremembe delovnopravne zakonodaje*. Dostopno prek: http://www.zds.si/si/mediji/208822/detail.html (23. maj 2016).
60. --- 2012a. *ZDS ostro protestira proti načinu reševanja problematike Zakona o delovnih razmerjih*. Dostopno prek: http://www.zds.si/si/mediji/206911/detail.html (23. maj 2016).
61. Šoltes Kresal, Katarina. 2005. Upravljanje odnosov med predstavniki delavcev in vodstvom podjetja. *Delavska participacija*: 1−13. Dostopno prek: http://www.delavska-participacija.com/priloge/ID060114.doc (1. marec 2015).
62. Soroka, Stuart. 1999. Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 32 (4): 763−772.
63. Starman, Adrijana Biba. 2013. Študija primera kot vrsta kvalitativne raziskave. *Sodobna pedagogika* 1/2013: 66−81.
64. UMAR. 2013. Ekonomski izzivi 2013, *Spremembe stanja in reforme trga dela v obdobju krize*. Dostopno prek: .http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2013/trgdela.pdf (12. junij 2015)
65. Utroša, Milan. 2012. *Zveza svobodnih sindikatov − Sindikalna izhodišča za socialni sporazum: V ospredju reformnih ukrepov mora biti človek*. Dostopno prek: http://www.sindikat-zsss.si/index.php?option=com_content&view=article&id=673:sindikalna-izhodia-za-socialni-sporazum-v-ospredju-reformnih-ukrepov-mora-biti-lovek&catid=2:aktualno&Itemid=65 (23. april 2016).
66. Vesely, Arnošt. 2007. Problem delimination in public policy analysis. *Central European Journal of Public Policy* 1 (1): 80−101.
67. Vlada Republike Slovenije. 2008. *Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 5. seji, 18. decembra 2008*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/sporocilo_za_javnost_o_sklepih_ki_jih_je_vlada_rs_sprejela_na_5_seji_18_decembra_2008_569/ (1. maj 2016).
68. --- 2010. *Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 87. seji, 16. junija 2010*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/sporocilo_za_javnost_o_sklepih_ki_jih_je_vlada_rs_sprejela_na_87_seji_16_junija_2010_10672/ (1. maj 2016).

69. --- 2012. *Nacionalni reformni program Vlade RS 2012−2013*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/sporocila/ NRP_cistopis.pdf (16. maj 2016).
70. *Zakon o delnem povračilu nadomestila plače* (ZDPNP). Ur. l. 42/2009. Dostopno prek: https://www.uradni-list.si/1/content?id=92486 (10. februar 2016).
71. *Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa* (ZDSPDČ). Ur. l. 5/2009. Dostopno prek: https://www.uradni-list.si/1/content?id=90544 (10. februar 2016).
72. *Zakon o delovnih razmerjih* (ZDR-1). Ur. l. 21/2013. Dostopno prek: https://www.uradni-list.si/1/content?id=112301 (10. februar 2016).
73. *Zakon o malem delu* (ZMD). Ur. l. 37/2011. 2010. Dostopno prek: .http://pisrs.si/Pis.web/ pregledPredpisa?id=ZAKO5843 (10. februar 2016)
74. *Zakon o minimalni plači* (ZMin). Ur. l. 13/2010. Dostopno prek: https://www.uradni-list.si/1/content?id=96327 (10. februar 2016).
75. *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju* (ZPIZ-2). Ur. l. 57/2011. 2010. Dostopno prek: http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5890 (10. februar 2016).
76. *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju* (ZPIZ-2). Ur. l. 96/2012. Dostopno prek: https://www.uradni-list.si/1/content?id=110802 (10. februar 2016).
77. *Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno* (ZPDZČ). Ur. l. 57/2011. 2011. Dostopno prek: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1555 (13. februar 2016).
78. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o delovnih razmerjih* (ZDR-A). Ur. l. 103/2007. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-5131 (10. februar 2016).
79. *Zakon o spremembi Zakona o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa* (ZDSPDČ-A in ZDSPDČ-B). Ur. l. 5/2009 in Ur. l. 40/2009. 2009. PIS RS. Dostopno prek: http://pisrs.si/ Pis.web/pravniRedRSSearch?search=ZDSPD%C4%8C (10. februar 2016).
80. *Zakon o urejanju trga dela* (ZUTD). Ur. l. 80/2010. Dostopno prek: https://www.uradni-list.si/1/content?id=100223 (10. februar 2016).
81. *Zakon o urejanju trga dela* (ZUTD-A). Ur-l. 21/2013. Dostopno prek: https://www.uradni-list.si/1/content?id=112302 (10. februar 2016).
82. Združenje delodajalcev Slovenije. 2008a. *Novi Ekonomsko-Socialni sporazum 2009-2013*. Dostopno prek: http://www.zds.si/si/stalisca/ (1. maj 2016).

83. Združenje delodajalcev Slovenije. 2008b. *Flexicurity - varna prožnost za več in boljša delovna mesta*. Dostopno prek: http://www.zds.si/si/stalisca/ (1. maj 2016).
84. --- 2009. *11. seja Upravnega odbora ZDS*. Dostopno prek: http://www.zds.si/si/mediji/610/detail.html (24. avgust 2015).
85. --- 2010. *»Go for growth« - agenda za EU 2010-2014, BUSINESSEUROPE*. Dostopno prek: http://www.zds.si/si/mediji/608/detail.html (24. avgust 2015).
86. --- 2011a. *Izhodišča ZDS za ekonomsko-socialni sporazum 2012−2015*. Dostopno prek: http://www.zds.si/si/stalisca/ (16. maj 2016)
87. --- 2011b. *Skupna izjava za javnost*. Dostopno prek: http://www.zds.si/si/mediji/203423/detail.html (16. maj 2016).
88. Zveza svobodnih sindikatov. 2012. *Ekonomsko-socialni svet uskladil izhodišča za socialni sporazum*. Dostopno prek: http://www.sindikat-zsss.si/index.php?option=com_content&view=article&id=681:ekonomsko-socialni-svet-uskladil-izhodia-za-socialni-sporazum&catid=2:aktualno&Itemid=65 (23. april 2016).

PRILOGI

PRILOGA A: PODPORNE ANALIZE

Slika 1: Pregled delovanja ESS v letih med 2007 in 2013

		Točka 0			Točka 1		Točka 2	
		10. 2007			4. 2010 - 9. 2010		7. 2012 - 3. 2013	
ESS		2007	2008	2009	2010	2011	2012	do marca 2013
	Število sej	7	9	14	11	10	14	24 v celem letu, do marca 2013 pa le 2
	Število sej, ki so obravnavale teme, ki so posredno povezane z reformo trga dela	2	5	9	9	3	10	1
	Število sej, ki so obravnavale teme direktno povezane z reformo trga dela	1	0	1	6	1	1	1
	Obstoj socialnega sporazuma	Socialni sporazum 2007-2009			ni bilo podpisanega socialnega sporazuma			
	Predsedstvo ESS	Boris Mazalin (KS 90), Marjeta Cotman, MDDSZ	Marjeta Cotman, Milanu Škapinu, ZDOPS	Dušan Semolič (ZSSS), Drago Lombar (KNSS), Dušan Rebolj (KSS Pergam), Boris Mazalin (KS 90), Branimir Štrukelj (KSJS)	Slavko Pungeršič (ZDSS Solidarnost), Ivan Svetlik	Jože Smole (ZDS)	Dušan Semolič (ZSSS), Drago Lombar (KNSS)	Janez Posedi KSS (Pergam), Peter Majcen (KS 90), Zdenko Lorber (SZS Alternativa), Slavko Pungeršič, Franc Zupanc (ZDSS Solidarnost), Branimir Štrukelj (KSJS), Anja Kopač Mrak.

Vir: Kavčič v ESS (2014, 31−58).

Slika 2: Pregled amandmajev po poslanskih skupinah

	Točka 0	Točka 1	Točka 2
	10. 2007	4. 2010 - 9. 2010	7. 2012 - 3. 2013
Amandmaji na ZDR	LDS: 17 amandmajev SDS: 5 amandmajev drugi PS ND, Združenje sveov delavcev slovenskih podjetij, DeSUS	n/a	SDS: 81 amandmajev SLS: 69 amandmajev N.Si: 83 amandmajev Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide: 25 amandmajev SD: 16 amandmajev
Amandmaji na ZUTD	n/a	SD: 64 amandmajev Zares: 64 amandmajev DeSUS: 64 amandmajev LDS: 65 amandmajev SDS: 8 amandmajev	SDS: 60 amandmajev SLS: 56 amandmajev N.Si: 60 amandmajev Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide: 6 amandmajev SD: 11 amandmajev

Vir: PIS RS (2016).

Slika 3: Delovanje interesne skupine delodajalcev v DS

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Interesne skupine dedajalcev	Število sej	12	6	12	10	9	15
	Število sej, ki so obravnavale teme, ki so posredno povezane z reformo trga dela	0	1	3	0	2	0
	Člani	Borut Meh (vodja) mag. Stojan Binder mag. Dušan Crnigoj Bojan Papic					Milan Lukić (vodja) mag. Stojan Binder Igor Antauer mag. Marija Lah
	Med najpomembnejšimi obravnavanimi temami so navedene		Člani interesne skupine so oblikovali besedilo Predloga zakona o spremembah ZDSPDČ - skrajšani postopek.	Obravnavala in odločala o predlogu za odložilni veto na ZPIZ-2 Sprejela je stališča k dopolnjenemu predlogu ZMD in k predlogu ZPIZ-2		Osnutku resolucije DS RS za izhod Slovenije iz družbene krize Predlog Nacionalnega reformnega programa 2012-2013	

Vir: DS (2016).

Slika 4: Delovanje interesne skupine delojemalcev v DS

Interesne skupine dejemalcev	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Število sej	15	16	23	18	15	20
Število sej, ki so obravnavale teme, ki so posredno povezane z reformo trga dela	0	1			2	
Člani	mag. Dušan Semolic (vodja) Lidija Jerkic Drago Ščernjavic Branimir Štrukelj					mag. Dušan Semolič (vodja) Oskar Komac Drago Ščernjavič Branimir Štrukelj
Med najpomembnejšimi obravnavanimi temami so navedene		Podprli zakonodajno pobudo glede predloga Zakona o spremembah ZDSDČ	Pri obravnavi predloga ZMD predloga niso podprli Predlog amandmaja k predlogu mnenja DS predloga ZPIZ-2, pri drugi obravnavi so člani menili, da je zakonski predlog nepravičen, Podaja predloga zahteve za razpis zakonodajnega referenduma o ZMD. zahtevo za veto naZPIZ-2	2x Predloga zakona ZPDZC-1	Osnutku Resolucije DS RS za izhod Slovenije iz družbene krize Predlog Nacionalnega reformnega programa 2012-2013	

Vir: DS (2016).

Slika 5: Pregled makroekonomskih podatkov, ki potencialno vplivajo na nacionalno vzdušje

	Javnopolitično okno 1 10. 2007			Javnopolitično okno 2 4. 2010 - 9. 2010		Javnopolitično okno 3 7. 2012 - 3. 2013	
Leto	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
rast BDP (%)	6,8	3,5	-7,8	1,4	0,7	-2,5	-1,0
BDP v mio EUR (tekoče cene)	34.594	37.244	35.420	35.485	36.150	35.319	36.144
BDP na prebivalca (v EUR)	17.135	18.420	17.349	17.320	17.610	17.172	17.550
Inflacija (%)	3,6	5,7	0,9	1,8	1,8	2,6	1,8
Stopnja registrirane brezposelnosti (%)	7,7	6,7	9,1	10,7	11,8	12,0	13,1
Stopnja anketne brezposelnosti (%)	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1
Produktivnost (BDP na zaposlenega), realna rast (%)	3,5	0,8	-6,2	3,5	2,4	-1,7	0,5
Stopnja zasebne potrošnje (v %)	5%			-0,7		-4,8	-3,9
Povprečna bruto plača (v EUR, december)	1342,8			1534,0		1534,5	1544,9
Minimalna plača (v EUR)	538,53			734,2		763,1	783,7
Nominalna rast bruto plače na zaposlenega, zasebni sektor (%)	6,9	7,8	1,8	5,1	2,6	0,5	0,6

Vir: UMAR (2016).

Slika 6: Povzetek analize ocene slik 6, 7 in 8

	Točka 0	Točka 1	Točka 2
	10. 2007	4. 2010 - 9. 2010	7. 2012 - 3. 2013
Politbarometer			
Zadovoljstvi z demokracijo	najboljše	srednje	najslabše
Zadovoljstvo z delom vlade	najboljše	srednje	najslabše
Zadovoljstvo z delom predsednika vlade	najboljše	srednje	najslabše
Zadovoljstvo z delom DZ	najboljše	srednje	najslabše
Podpora vladi	najboljše	srednje	najslabše
Zadovoljstvo z delom predsednika RS	najslabše (nominalno gledano pa najboljše)	najboljše (nominalno gledano pa najboljše)	srednje (nominalno gledano pa najboljše)

Slika 7: Pregled vlad v referenčnih obdobjih

	Točka 0	Točka 1	Točka 3
	10. 2007	4. 2010 - 9. 2010	7. 2012 - 3. 2013
Predsednik RS	Lojze Peterle	Danilo Türk	Danilo Türk/ Borut Pahor
Vlada	8. Vlada	9. Vlada	10. Vlada
Trajanje vladnega mandata	3. december 2004 - 21. november 2008	21. november 2008 - 10. februar 2012	10. februar 2012 - 20. marec 2013
Predsednik	Janez Janša	Borut Pahor	Janez Janša
Koalicija	SDS NSi SLS (DeSUS	SD Zares DeSUS LDS	Državljanska Lista DeSUS SLS N.Si
Minister MDDSZ	Marjeta Cotman (18. december 2006 - 21. november 2008)	Ivan Svetlik	Andrej Vizjak

Vir: Vlada RS (2016).

PRILOGA B: KRONOLOŠKI PREGLED DOGODKOV

(1.)»Na seji 29. **oktobra 2007** je DZ RS sprejel ZDR-A« (Ur. l. 103/2007, 1. st.). ZDR-A je stopil v veljavo novembra 2007 (Ur. l. 103/2007, 92 čl.).

(2.) »11. **novembra 2007** je v drugem krogu volitev predsednika RS prejel največ glasov dr. Danilo Türk« (DVK 2007).

(3.) »21. **septembra 2008** so potekale volitve v DZ, kjer prejme največ glasov stranka SD« (DVK 2008).

(4.) »ZDS je 2. **decembra 2008** predlagalo novi Ekonomsko-socialni sporazum 2009–2013, v katerem so s svojimi aktivnostmi, ki so potrebne za dosego cilja, zajeli tudi nekaj bistvenih elementov reforme trga dela: 'Razbremenitev stroškov dela, modernizacija sistemov socialne zaščite ter pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja, varna prožnost

na trgu dela za več in boljša delovna mesta, plačila politika' (ZDS 2008a, 2-5).« Pri tem še posebej poudarjajo potrebo po: 'prenovi ZDR, ZPSV, ZPIZ, itd.'« (ZDS 2008a, 4).

(5.)»ZDS je **decembra 2008**, v predgovoru svojih stališč in predlogov, predlagalo reformo trga dela kot enega izmed nujnih strukturnih ukrepov. ZDS je izpostavilo, da se slovenska podjetja soočajo z nefleksibilnim trgom dela v primerjavi z državami, s katerimi konkurirajo znotraj EU in v svetovnem merilu. Njihovo stališče je, da morajo pogoji v Sloveniji postati prijaznejši do podjetij, do dela in bolj usmerjeni v spodbujanje konkurenčnosti. Socialni partnerji si bomo morali priznati, da so še vedno prisotni ostanki iz prejšnjega sistema, kot je vštevanje odmora za malico v delovni čas, dodatek za minulo delo in še kaj bi našli. Vse to pa zmanjšuje konkurenčnost našega dela na širšem evropskem trgu. Ustrezni pogoji dela, prožna delovnopravna zakonodaja, nižje obremenitve z davki in s socialnimi prispevki, predvsem pa predvidljivi in vzdržni stroški dela na podlagi dogovorjene plačne politike, so rdeča nit naših prizadevanj zastopanja interesov delodajalcev« (ZDS 2008b).

(6.)»Predlog vseh petih delodajalskih organizacij o znižanju prispevne stopnje, zajet v skupnem memorandumu, ki smo ga Vladi RS posredovali 15. **decembra 2008**, in je bil obravnavan tudi na izredni seji ESS v sredo 17. decembra 2008 kot predlog Vlade, je bil 19. decembra 2016 s strani le te umaknjen« (ZDS 2008c, Smole).

(7.)»Na seji ESS, 19. **decembra 2008,** je Vlada RS predstavila 'Ukrepe države za blažitev posledic finančne krize', kjer so zajeli finančne, fiskalne in ekonomske ukrepe. Slednji zajemajo tudi ukrepe za znižanje stroškov dela in druge ukrepe v času krčenja gospodarske dejavnosti, katerih cilj je bil vplivati na trg dela in socialni položaj posameznikov tako, da se v čim večji meri ohranijo delovna mesta, zagotovi izvajanje tistih ukrepov, namenjenih presežnim delavcem in brezposelnim, ki bodo prispevali k njihovemu čim prejšnjemu ponovnemu vključevanju v zaposlitev oz. samozaposlitev, zagotavlja tekoče izplačevanje socialnih transferov, namenjenih brezposelnim in drugim zaradi krize ogroženim skupinam prebivalcev. Predvideni ukrepi so bili: delno subvencioniranje stroškov dela za skrajšan delovni čas in prestrukturiranje načrta izvajanja ukrepov APZ v letu 2009« (Vlada RS 2008a). »ZDS je ocenilo, da predlogi ukrepov niso zadosten odgovor, saj je Vlada RS odstopila od predloga zniževanja prispevne stopnje za pokojninsko zavarovanje. V celoti so pogrešali tudi ukrepe za

povečanje likvidnosti ter poudarek na ukrepih s področja trga dela. Nekateri predlogi so se jim zdeli nejasni, težko izvedljivi in nepredvidljivi. Predlogom, ki jih je predstavila Vlada, bi moral po oceni ZDS v najkrajšem možnem času slediti nabor ukrepov, ki bodo posegli tudi v obstoječo zakonodajo, tako na delovnopravnem kot na davčnem področju, hkrati pa je nujno prestrukturiranje in zmanjšanje javnih izdatkov. ZDS je ocenjeval, da je bilo soglasje na seji doseženo le v tem, da ukrepe potrebujejo nemudoma« (ZDS 2008c, Smole).

(8.) ZDS je poslal MDDSZ, ki je bil predlagatelj interventnega ZKPDČ, svoje pisne pripombe in dopolnitve s ciljem, da Ministrstvo oblikuje predlog zakona (ZDS 2008c, Smole). »Na seji 14. **januarja 2009** je DZ RS sprejel po nujnem postopku ZDSPDČ« (Ur. l. RS, št. 5/2009, 1. st.). ZDSPDČ je stopil v veljavo januarja 2009« (ZDS 2009, Smole). »V letu 2009 pa je zakon dobil še dve manjši spremembi ZDSPDČ-A in ZDSPDČ-B« (PIS RS 2009).

(9.) »Na seji 27. **maja 2009** je DZ RS sprejel ZDPNP« (Ur. l. RS, št. 42/2009, 1. st.). ZDPNP je stopil v veljavo maja 2009 (Ur. l. RS, št. 42/2009, 20 čl.).

(10.) »OECD je **leta 2009** naredil podrobno analizo slovenskega trga dela in socialnega varstva in izdal poročilo s 13 priporočili, ki je kot prvo točko vsebovalo liberalizacijo zakonodaje ščitenja delavcev« (OECD 2009, 19).

(11.) »Na 10. seji upravnega odbora ZDS **oktobra 2009** so se postavili za naslednja stališča: trenutno ne vidijo razloga za spreminjanje zakonske definicije minimalne plače, oblikovali so strokovno skupino za modernizacijo pokojninskega sistema ter se strinjali s potrebnostjo reforme tega, hkrati pa so menili, da je sočasno treba pristopiti k spremembi ZDR, na ESS pa nemudoma začeti usklajevanje novega ekonomsko-socialnega sporazuma« (Meh, ZDS 2009). Na 11. seji **decembra 2009** se je po seznanitvi s predlogom ZMin, ki ga je socialnim partnerjem na seji ESS predlagalo MDDSZ, ponovno postavilo za stališče, da ni nobenega razloga, da bi se v trenutnih gospodarskih razmerah kakorkoli spreminjala zakonska definicija minimalne plače kot tudi opredelitev v neto znesku« (ZDS, 2009).

(12.) »V odprtem pismu predsedniku vlade RS z dne 13. **januarja 2010** so socialni partnerji opozorili, da je skupna odločitev 'paketno' obravnavanje predloga novele ZMin, spremembe trga dela in s tem povezane davčne spremembe. Predstavniki delodajalcev so bili namreč prepričani, da zakonska ureditev trga dela ne ustreza več zahtevam konkurenčnosti, s katerimi se slovenska podjetja srečujejo na globalnem trgu« (Skorupan 2010, 17). »Predlogi predstavljajo način za dosego večje prožnosti na trgu dela, čemur je v svojih stališčih do predlogov delodajalcev in sindikatov glede razvoja trga dela (v nadaljevanju Stališča) pritrdila tudi Vlada. Predlog konkretnih sprememb, ki bi istočasno pomenil za podjetja lažji izhod iz gospodarske krize, ohranitev večjega števila delovnih mest in ne nazadnje tudi reševanje problematike splošne ureditve ZDR, so na ZDS oblikovali in posredovali Vladi RS v mesecu januarju 2010. Predlogi sprememb v poglavitni meri posegajo na področje ureditve prenehanja delovnih razmerij, odpravnin, nadomestila plače, letnega dopusta, delovnega časa, dodatka na delovno dobo. Vlada RS je v svojih stališčih poudarila, da je treba reformo trga dela na področju delovnopravne zakonodaje izvesti v dveh fazah. V prvi fazi, ki naj bi se končala 30. aprila 2010, bi prišlo do kratkoročnih sprememb. Druga faza, ki bi trajala od 31. decembra 2010, pa naj bi bila namenjena strukturnim spremembam, to je tistim spremembam, ki jih bomo predlagali delodajalci in sindikati. S temi spremembami naj bi se na eni strani zagotovilo učinkovito prilagajanje zaposlovanja potrebam delovnega procesa in razmeram na trgu dela, na drugi strani pa učinkovito varstvo delavcev« (Skorupan 2010, 17).

(13.) »ZSSS **januarja 2010** pošlje Vladi RS dokument, imenovan 8 stebrov razvojne vizije trga dela in aktivacija fleksibilnosti, kjer postavlja med ključne stebre fleksibilnost fleksibilnost, trajnost in varnost« (Lukič in Zorko 2010, 1).

(14.) »4. **februarja 2010** predsednik BUSINESSEUROPE predstavi dokument z naslovom »Go for Growth« − agenda za Evropsko unijo 2010−2014, ki ga je pripravilo BE v sodelovanju s svojimi člani« (»Go for growth« − agenda za EU 2010-2014, BE, ZDS, 2). V odgovor iniciativi je ZDS pripravila 5 slovenskemu trgu prilagojenih ključev za uspeh, med katerimi se en nanaša na »sestavine za spodbudo zaposlovanja« (»Go for growth« - agenda za EU 2010-2014, BE, ZDS, 2). »Med dve sestavini za spodbudo zaposlovanju so navedli spodbujanje ustvarjanja delovnih mest in povečanje ponudbe usposobljenih delavcev. V nadaljnji razdelavi pa so navedli: »če želimo povečati število delovnih mest,

moramo najprej pospešiti strukturne reforme« (»Go for growth« - agenda za EU 2010−2014, BE, ZDS, 16).

(15.) »Na seji 11. **februarja 2010** je DZ RS sprejel ZMin« (Ur. l. RS, št. 13/2010, 1. st.). ZMin stopi v veljavo februarja 2010 (Ur. l. RS, št. 13/2010, 12 čl.).

(16.) »Vlada RS je na redni seji 16. **junija 2010** obravnavala predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZDR in ga poslala v obravnavo DZ« (Vlada RS 2010), ki pa je »15. julija 2010 sprejel sklep, s katerim ni sprejel predlaganega zakona« (RS DZ 2010). »ZSSS je pred sejo Vlade RS poslala v pozivu poslancem poziv k umiku neusklajenih delov zakona, ki po njihovem mnenju v vsaj temeljnih rešitvah niso v socialnem dialogu usklajeni med socialnimi partnerji in Vlado RS« (Semolič 2010).

(17.) »17. **junija 2010** je Evropski svet sprejel Evropsko strategijo 2020« (Eurostat 2010).

(18.) »**Julija 2010** je ZSSS objavil elaborat, s katerim so, prek zgodovine pojmovanja pojme varne prožnosti, indikatorjev prožnosti, varnosti in makroekonomske situacije ter makroekonomske analize varne prožnosti, prišli do zaključka, da je, »gledano s perspektive ekonomske in socialne krize, koncept varne prožnosti ovira, z nekaj rezervacijami v primerih visoke stopnje socialne varnosti. Najnovejši predlog Evropske komisije »varnost skozi fleksibilnost« se zato izkaže kot brezpogojna ovira v času krize. Koncept varne prožnosti, kot ga promovira Evropska komisija, zato pade na izpitu ekonomske in socialne krize. To pomeni, da potrebuje koncept varne prožnosti globoko revizijo in da se ne sme več uporabljati v obstoječi obliki. Boljša alternativa je lahko »normalizacija« zaposlitvenih razmerij, tj. zmanjševanje fleksibilnosti, kar bi lahko med drugim imelo rezultat tudi v znižanju izdatkov za socialno varnost« (Mit varne prožnosti, Lukič, 2010).

(19.) »Na seji 28. **septembra 2010** je DZ RS sprejel ZUTD« (Ur. l. RS, št. 80/2010, 1. st.). ZUTD je stopi v veljavo 1. januarja 2011 (Ur. l. RS, št. 80/2010, 195. čl.).

(20.) »DZ **16. novembra 2010** sprejme ZMD, ki pa nikoli ni stopil v veljavo« (PIS RS 2010).

(21.) »DZ **14. decembra 2010** sprejme ZPIZ-2, ki pa nikoli ni stopil v veljavo« (PIS RS 2010).

(22.) »ZSSS je generalnemu direktorju Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela na MDDSZ poslala pismo, v katerem ga obvešča o svojih pogojih in okvirih za nadaljevanje socialnega dialoga glede nameravanih sprememb ZDR. ZSSS je pričakovala razpravo o spreminjanju tega pomembnega zakona 'le v enakopravnem dialogu in v soglasju socialnih partnerjev ter vlade'. Slaba izkušnja, ki so jo imeli z napačnim pristopom MDDSZ pri pokojninski reformi, je med drugim pripeljala do naknadnega zakonodajnega referenduma o tej tematiki. ZSSS v izogib ponovitvi česa podobnega pričakuje, da bodo pristojni pripravili 'kakovostne in jasne predloge predlagatelja sistemskih sprememb ZDR-1', ki bo omogočal 'kakovosten ter enakopraven socialni dialog' in 'doseg soglasja o tako pomembnem zakonu' (Semolič 2011).

(23.) »MDDSZ je sklicalo sestanek delovne skupine za sredo 12. **januarja 2011** za pripravo predloga ZSO in sestanek delovne skupine za sistemske spremembe ZDR« (Smole 2011). »V ponedeljek 24. januarja 2011 je vseh pet delodajalskih organizacij zavrnilo začetek dela delovne skupina za sistemske spremembe ZDR in pripravo ZSO. Delodajalci ugotavljajo, da še vedno niso prejeli jasnega stališča Vlade RS oziroma predloga sprememb ZDR in oblikovanega predloga ZSO, z jasnimi cilji in izhodišči kakor tudi ekonomskimi posledicami sprememb. Dokler ne prejmemo zahtevanih strokovnih podlag, se sestankov delovne skupine, tako ene kot druge, ne bomo udeleževali« (ZDS 2011).

(24.) »DZ 29. **marca 2011** sprejme ZPSZČ, ki pa nikoli ni stopil v veljavo« (PIS RS).

(25.) »10. **aprila 2011** se je 80,07 % volivcev na referendumu o ZMD odločili PROTI« (DVK 2011a).

(26.) »Slovenija je 18. in 19. **aprila 2011** predložila leta 2011 dopolnjeni program stabilnosti za obdobje 2010–2014 in nacionalni reformni program za leto 2011. Programa sta bila s strani Evropske komisije ocenjena istočasno, da bi se upoštevale medsebojne povezave« (Evropski svet 2011).

(27.) »5. **junija 2011** so se volivci na referendum o ZPIZ-2 in ZPDZČ-1 v obeh primerih odločili PROTI. Prvi zakon je prejel 72,05 % glasov proti in drugi 75,41 % glasov proti« (DVK 2011b, 2011c).

(28.) »Evropska komisija je 7. **junija 2011** objavila 27 nacionalnih priporočil in tako naredila nov korak v podpori državam članicam in njihovim prizadevanjem za večjo gospodarsko rast in nova delovna mesta, s tem pa k okrevanju gospodarstva EU v celoti. Priporočila temeljijo na poglobljeni oceni (delovni dokumenti služb Komisije) načrta in ukrepov vsake posamezne države članice, s katerimi namerava vzpostaviti zdrave javne finance (program stabilnosti oziroma konvergenčni program) in spodbuditi gospodarsko rast in nastanek novih delovnih mest (nacionalni programi reform). Evropski svet je 12. julija sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2011 ter dal mnenje o dopolnitvi slovenskega programa stabilnosti za obdobje 2011–2014. Slovenija je prejela 6 konkretnih priporočil, ki pozivajo k večji konkretizaciji ukrepov, ki vodijo k strukturnim ukrepom, k sprejetju ukrepov dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema, ukrepe za zmanjšanje nesorazmerij v pravicah in obveznostih na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen in določen čas« (Evropski svet 2011).

(29.) 20. **septembra 2011** je bila 9. vladi izglasovana nezaupnica, tako da je do sestave nove vlade februarja 2012 opravljala le tekoče zadeve (DZ 2011).

(30.) »Na novinarski konferenci ZSSS, 26. **septembra 2011**, so predstavniki ZSSS poudarili, da je utemeljitev konkurenčnosti gospodarstva na nizkih delavskih plačah škodljiva in samouničevalna. Stroški dela pri nas, primerjalno gledano, niso visoki. Večjo konkurenčnost bi bilo treba graditi na večji inovativnosti in znanju, tehnološkem razvoju, preusmeritvi gospodarstva v izdelke in storitve z visoko dodano vrednostjo, torej tudi s povečanjem delavskih plač« (ZSSS 2011, Poje).

(31.) »**Oktobra 2011** ZDS ponovno poda predlog za izhodišča za Ekonomsko-socialni sporazum 2012−2015, kjer sta posebej predstavljeni »aktivnosti za dosego ciljev Reforma pokojninskega sistema in Varna prožnost na trgu dela za več in boljša delovna mesta, kar pomeni prenovo ZDR, ZPV, ZPIZ itd.« (ZDS 2011a, 2−4).

(32.) »Na predčasnih volitvah 4. **decembra 2011** je večino glasov prejela PS pod vodstvom predsednika stranke Zorana Jankovića, ki pa ni mogla sestaviti koalicije, zato je vodenje DZ prevzela stranka SDS kot drugo uvrščena na predčasnih volitvah« (DVK 2011č).

(33.) »ZDS je **januarja 2012** objavilo protest proti načinu obravnave reševanja problematike ZDR. MDDSZ je z izjavo za javnost Vlade RS objavila, da se je seznanila z informacijo o bistvenih predlogih ZDS in naložila MDDSZ, da na podlagi te informacije pripravi besedilo zakona za obravnavo na seji vlade, kar pa je ZDR po petletnih prizadevanjih za spremembo sprejel kot negiranje socialnega dialoga« (Smole 2012a).

(34.) »Vlada RS je sprejela Nacionalni reformni program 2012−2013, kjer je opozorila na razmere, ki se poslabšujejo na slovenskem trgu dela, saj se je v letu 2011 stopnja registrirane brezposelnosti povišala za 1,1 %, na 11,8 %, anketna pa za 0,8 %, na 8,1 %, kljub temu da so izgledi za 2012 boljši. Cilja[15], ki izhaja iz strategije Evropa 2020, se nameravajo lotiti z Varno prožnostjo oz. s spremembami delovne zakonodaje: omogočeno primerno razmerje med ustrezno socialno varnostjo in učinkovitejšim prilagajanjem razmeram na trgu, ukrepi, ki bodo prispevali k zmanjšanju segmentacije na trgu dela kot posledice razlik v položaju delavcev, zaposlenih za določen čas in za nedoločen čas, reforma sistema odpravnin z možnostjo ustanovitve sklada za odpravnine; ukrepi za mlade in starejše; vlaganje v ljudi; večja učinkovitost zavoda za zaposlovanje in aktivne politike zaposlovanja; nov socialni in medgeneracijski dialog, kjer si je Vlada RS zadala za nalogo čimprejšnjega oblikovanja novega socialnega sporazuma in medgeneracijskega dogovora s predvidenim začetkom veljave v juliju 2012, itd.« (Nacionalni reformni program Vlade RS 2012).

(35.) »Vlada RS je pripravila in na seji ESS 27. **februarja 2012** predstavila svoj predlog izhodišč za socialni sporazum. Socialni partnerji so v naslednjih sedmih dneh vložili svoje predloge in pripombe na vladna izhodišča. Izhodišča, ki so vsebovala tudi točko, ki se nanaša na trg dela in zaposlovanja, naj bi uskladili do konca meseca marca, nato pa bi stekla pogajanja o vsebini socialnega sporazuma, ki naj bi bil sklenjen do konca junija 2012 (Utroška 2012). »Kljub temu da je bilo marca besedilo dokumenta usklajeno med socialnimi partnerji, pa je ZSSS podpis zavrnil, saj so s tem pogojevali umik izhodišč

[15] 75 % zaposlenost aktivnega prebivalstva od 20 do 64 let do leta 2020.

ključnih predlogov ukrepov za uravnoteženje javnih finance, ki jih je Vlada RS poslala« (ZSSS 2012).

(36.) »Evropska komisija je 30. **maja 2012** poslala priporočilo Svetu v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2012 in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za obdobje 2012–2015, kjer je Slovenija prejela 7 priporočil, med katerimi so priporočila za prilagoditev zakonodaje za zaščito delovnih mest v zvezi s pogodbami za nedoločen čas, da bo zmanjšala razdrobljenost trga dela. Izboljša naj usklajenost kvalifikacij s povpraševanjem na trgu dela. Po posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalno prakso naj zagotovi, da bo rast plač, vključno s prilagoditvijo minimalne plače, podpirala konkurenčnost in ustvarjanje delovnih mest« (Evropska komisija 2012).

(37.) MDDSZ je **junija 2012** pripravilo izhodišča za reformo trga dela. »**Julija 2012** se je ZDS opredelilo do izhodišč za reformo trga dela v pripombah in stališčih. V spremnem dopisu je zapisano: »Dokument v splošnem ocenjujemo kot veliko korak naprej v dinamiki spreminjanja delovnopravne zakonodaje ter spremljajoče zakonodaje s področja trga dela, saj odpira ZDR v celoti, na kar opozarja ZDS že več let« (Smole 2012).

(38.) »2. **decembra 2012** je večino veljavnih glasov na ponovnem glasovanju za volitve predsednika RS prejel Borut Pahor« (DVK 2012).

(39.) »Na seji 4. **decembra 2012** je DZ RS sprejel nov ZPIZ-2« (Ur. l. RS, št. 96/2012, 1. st.). ZPIZ-2 je stopil v veljavo 1. januarja 2013 (Ur. l. RS, št. 80/2010 431. čl.).

(40.) »Na seji 5. **marca 2013** je DZ RS sprejel ZUTD-A« (Ur-l. 21/2013, 1. st.). ZUTD-A je stopil v veljavo aprila 2013 (Ur. l. RS, št. 21/2013, 42. čl.).

(41.) »Na seji 5. **marca 2013** je DZ RS sprejel novi ZDR-1« (Ur. l. RS, št. 21/2013, 1. st.). »ZDR-1 je stopil v veljavo aprila 2013« (Ur. l. RS, št. 21/2013, 230. čl.). Cilji zakona so: »Uskladitev ZDR z odločbo Ustavnega sodišča; zmanjšanje segmentacije na trgu dela, dograjevanje načela prožne zaposlitve, prilagoditev delovne zakonodaje trendu staranja prebivalstva in potrebam dolgožive družbe, vključitev potrebnih sprememb oziroma dopolnitev v nacionalno zakonodajo, ki jih zahtevajo mednarodne norme in pravo EU,

uskladitev določil ZDR z veljavno zakonodajo na področju finančnega poslovanja – insolventnosti, urejanja trga dela in zdravstvenega varstva, izboljšanje zakonskih opredelitev z namenom zagotovitve jasne in učinkovitejše sodne prakse ter uporabe ZDR pri delodajalcih; poenostavitev postopkov odpovedi pogodb o zaposlitvi, disciplinskih postopkov ter obveščanja delavcev, zaostritev odškodninske odgovornosti, širitev možnosti inšpekcijskega nadzora ter dograditev podlag za izvajanje sodnega varstva, kar bo prispevalo k povečanju učinkovitosti delovnopravnega varstva, ureditev pravic delavcev v primerih prenosa podjetja ali dela podjetja na delodajalca prevzemnika z namenom omejitve zlorab oziroma izigravanja instituta spremembe delodajalca – problematika »slamnatih podjetij«, preureditev odpovednih rokov in odpravnin, upoštevaje zahteve mednarodnih dokumentov in nacionalno pravno ureditev ter razmere na trgu dela« (predlog ZDR-1 2013, I.1).