

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mitja Kandare

**Ekonomsko-socialni svet kot policy omrežje; Primer
sprejemanja nove davčne zakonodaje v mandatu vlade med
letoma 2004 in 2008**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mitja Kandare

Mentorica: doc. dr. Simona Kustec Lipicer

**Ekonomsko-socialni svet kot policy omrežje; Primer
sprejemanja nove davčne zakonodaje v mandatu vlade med
letoma 2004 in 2008**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

*Zahvaljujem se mentorici doc. dr. Simoni Kustec Lipicer za vso strokovno pomoč
in potrpežljivost pri izdelavi diplomske naloge.
Posebej se zahvaljujem mojim staršem, ker sta mi nenehno stala ob stran in me
podpirala, ter sestrama, ki sta verjeli vame.
Zahvaljujem se tudi mojemu dekletu Brini za nesebično pomoč in ljubezen, ki mi
je dajala samozavest, ter vsem prijateljem za spodbudo.*

EKONOMSKO-SOCIALNI SVET KOT POLICY OMREŽJE; PRIMER SPREJEMANJA NOVE DAVČNE ZAKONODAJE V MANDATU VLADE MED LETOMA 2004 IN 2008

Med mandatom Vlade RS med letoma 2004 in 2008 je pri pogajanjih o novi davčni zakonodaji prišlo do konflikta v ekonomsko-socialnem svetu glede predloga uvedbe enotne davčne stopnje. Odnosi predvsem med vlado in sindikati so postali zelo konfliktni, kar za omrežje, ki ima opisane neokorporativistične značilnosti, ni značilno. Preko tega konflikta spoznamo pomanjkljivosti tega omrežja kot neokorporativističnega policy omrežja, ki ni sposobno, čeprav bi to moralo biti, običajno, učinkovito, predvsem pa na konsistenten način razrešiti nastale situacije. Ko je bila enotna davčna stopnja iz urejanja nove davčne zakonodaje, so odnosi v tem omrežju ponovno postali kooperativni. Raziskava pokaže nujno po urejanju tega področja in na dejstvo, da je tripartitni dialog po koncu najostrejših tranzicijskih problemov na razpotju glede tega, v katero smer se bo razvijal.

Ključne besede:

Neokorporativizem, policy omrežje, Ekonomsko socialni svet, odnosi, enotna davčna stopnja.

THE ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL AS A POLICY NETWORK; THE CASE OF THE ADOPTION OF NEW TAX LEGISLATION DURING THE GOVERNMENT'S 2004–2008 TERM OF OFFICE

During the 2004–2008 term of office of the Government of the Republic of Slovenia a fierce conflict arose in the Economic and Social Council while negotiating the new tax legislation. The reason was the government's proposal to include a flat tax rate in the new tax legislation. The relationship between the government and trade unions became particularly contentious, which is very unusual for a network with neocorporatist characteristics, described in the theoretical part of this diploma work. This conflict reveals the deficiencies of this network as a neocorporatist policy network, which for several reasons is not capable, even though it should be, of reaching an efficient and consistent solution to the situation. Once the proposal for the flat tax rate was removed from the list of possible new methods of regulating the tax legislation, relationships in the network once again became cooperative. The research indicates a need for consolidation of regulation in this field and emphasizes the fact that following the end of the most severe transition problems the tripartite dialogue is now at the crossroads with regard to the direction in which it will develop in the future.

Key words:

Neocorporatism, policy network, Economic and Social Council, relationships, flat tax rate.

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	8
2 METODOLOŠKI NAČRT IN HIPOTEZA	10
2.1 Cilj raziskave	10
2.2 Hipoteza	10
2.3 Struktura, raziskovalne metode in tehnike.....	11
3 EKONOMSKO-SOCIALNI SVET.....	12
3.1 Socialno partnerstvo.....	12
3.2 Definicija Ekonomsko-socialnega sveta	14
4 POLICY OMREŽJE IN EKONOMSKO-SOCIALNI SVET.....	16
4.1 Definicija policy omrežja.....	16
4.2 Razvoj koncepta policy omrežij	19
4.3 Dimenzije policy omrežja.....	22
4.4 Policy proces	24
4.5 Odnosi	27
4.6 Konflikt in sodelovanje.....	28
4.7 Sprememba.....	29
4.8 Ekonomsko-socialni svet kot policy omrežje	32
4.8.1 Tuji avtorji	33
4.8.2 Slovenski avtorji.....	43
5 SPREJEMANJE NOVE DAVČNE ZAKONODAJE IN ANALIZA ODNOSOV	51
5.1 Za in proti	51
5.2 Konfliktnost odnosov	54
5.2.1 Vidik vladnega pogajalca	54
5.2.2 Vidik generalne sekretarke ESS	56
5.2.3 Vidik delodajalcev	56
5.2.4 Vidik sindikatov	57
5.3 Vloga ministra za delo in njegova zamenjava	58
6 SKLEP.....	60
LITERATURA	66
PRILOGE	72
Priloga A – Prepis intervjuja: Danica Cvetko, generalna sekretarka ekonomsko-socialnega sveta	72
Priloga B – Prepis intervjuja: Vesna Uršič, samostojna pravna svetovalka na Gospodarski zbornici Slovenije	73

Priloga C – Prepis intervjuja: Ladislav Rožič, izvršni sekretar za ekonomsko področje pri Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije.....	74
Priloga D – Prepis intervjuja: Drago Lombar, predsednik KNSS Neodvisnost.....	77
Priloga E – Prepis intervjuja: Dušan Krajnik, zastopnik Obrtno podjetniške zbornice Slovenije v Ekonomsko socialnem svetu in vodja vladne pogajalske skupine na pogajanjih za socialni sporazum za obdobje 2007-2009	80

KAZALO SLIK

Slika 4.1: Trije pomeni pojma »politika«.....	17
Slika 4.2: Teoretične korenine koncepta policy omrežij	21
Slika 4.3: Kategorije sil, ki vplivajo na dnevni red	25

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Primerjava sektorskega korporativizma, makrokorporativizma in ekonomsko-socialnega sveta v primeru sprejemanja nove davčne zakonodaje.	35
--	----

KAZALO KRATIC

- DDV – Davek na dodano vrednost
- DeSUS – Demokratična stranka upokojencev Slovenije
- EDS – enotna davčna stopnja
- ESS – Ekonomsko-socialni svet
- GZS – Gospodarska zbornica Slovenije
- KNSS Neodvisnost – Konfederacija neodvisnih sindikatov Slovenije
Neodvisnost
- MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
- MF – Ministrstvo za finance
- NSi – Nova Slovenija, krščansko demokratska stranka
- OZS – Obrtno podjetniška zbornica Slovenije
- SDS – Slovenska demokratska stranka
- SLS – Slovenska ljudska stranka
- ZSSS – Zveza svobodnih sindikatov Slovenije

1 UVOD

Ekonomsko-socialni svet (ESS) kot tripartitni organ od svoje ustanovitve leta 1994, ko so na podlagi šestega odstavka 9. točke Dogovora o politiki plač v gospodarstvu za leto 1994 (Uradni list RS 23/94) delodajalci, delojemalci in Vlada RS zapisali pravila delovanja sveta in ga tako spravili k življenju, predstavlja osrednji organ za pogajanja o vprašanih in ukrepih, ki se nanašajo na ekonomsko in socialno politiko in druga vprašanja, ki zadevajo posebna področja dogovarjanja partnerjev. (Uradni list RS 82/2007). Omenjena pravila namreč določajo tudi področja delovanja ESS, med temi pa najdemo tudi področje »cen in davkov«, kar pomeni, da bi morali člani sveta spremembe davčne zakonodaje usklajevati znotraj tega organa. (Krajner 2004, 70) Še več, ESS mora sklepe in priporočila sprejemati s konsenzom vseh treh strani, sklepi pa vse te strani tudi zavezujejo.

Vlada premierja Janeza Janše, ki so jo sestavljali SDS, NSi, SLS in DeSUS, je leta 2004 kmalu po nastopu funkcije napovedala sveženj reform, ki bi omogočile Sloveniji, da bi prišla med najbolj razvite evropske države. Reformni paket je bil sestavljen iz več sklopov, sklop z imenom »Za povečanje konkurenčnosti in gospodarske rasti« pa je vseboval tudi davčno reformo, ki bi uvedla enotno davčno stopnjo. (Urad vlade RS za komuniciranje) Vlada je ustanovila strateški svet za gospodarstvo, ki je bil protagonist te reforme, obenem pa se je zdelo, da je vzpostavila nekakšen konkurenčni forum ESS za razpravo o prihodnjih socialnih razmerjih v Sloveniji ali pa vsaj prihodnji ureditvi na področjih, ki so sicer v domeni ESS. Številni odpori sindikatov so takrat blokirali pogajanja v ESS in povzročili tudi zastoj pogajanj o socialnem sporazumu, proteste ter številne konflikte med vpletenimi. Kasneje je vlada zamenjala ministra za delo, družino in socialne zadeve in namesto Janez Drobničča imenovala Marjeto Cotman. Konfliktnost se je navzven umirila, razprava pa se je vrnila nazaj v ESS, ki je naposled potrdil kompromisni predlog nove davčne zakonodaje.

Zgornji opis na grobo oriše najprej sočasnost dveh dogodkov. Prvi je predlog sprememb davčne zakonodaje z enotno davčno stopnjo, drugi pa je povečana konfliktnost v krogu socialnih partnerjev, zbranih v ekonomsko-socialnem svetu, ki ima davčno zakonodajo za svoje delovno področje. Kasneje temu sledi zanimivo sosledje, najprej menjava ministra in nato umiritev konfliktnosti ter dokončno sprejetje nove davčne zakonodaje, ki je bila naposled le usklajena v ESS. Spremembe v odnosih zaradi določenega javno-političnega problema, pri čemer so vpleteni država, predstavniki delodajalcev in predstavniki delojemalcev, so temeljni elementi policy omrežja.

Zaradi teh značilnosti bo diplomska naloga skušala utemeljiti ESS kot policy omrežje, opisati teoretsko ozadje za to utemeljitev, opisati poskuse umeščanja ESS v koncept policy omrežij, kot jih vidijo slovenski avtorji in se ob tem opirati na pionirske tipologije policy omrežij tujih avtorjev. Teoretska podlaga bo temeljila predvsem na teoriji korporativizma in neokorporativizma, torej utemeljitve ESS kot korporativnega tipa omrežja. Opredeljevanje ekonomsko-socialnega sveta kot javno-političnega omrežja s korporativnimi značilnostmi je zanimivo z vidika preučevanja spremembe v odnosih, ki so se zgodili v primeru enotne davčne stopnje. Ti so se spremenili najprej iz kooperativnih v konfliktno in nato nazaj v kooperativne. Konfliktnost odnosov je nekaj, kar za korporativne tipe omrežij ni značilno, a se je v primeru, ki ga preučujem, vseeno zgodilo. Glavni cilj raziskave bo torej pokazati vlogo, pomen oziroma namen policy omrežij na primeru ekonomsko-socialnega sveta, in sicer v primeru sprejemanja nove davčne zakonodaje v mandatu vlade RS med letoma 2004 in 2008.

Ključna točka diplomske naloge bo torej enotna davčna stopnja, ki jo je vlada uvrstila na dnevni red, in nato iskanje alternativ, kar je prineslo rešitev, ki enotne davčne zakonodaje ne predvideva. Gre torej najprej za raziskovanje dnevnega reda, saj se je enotna davčna stopnja pojavila na njem. Kasneje je sledila sprememba odnosov med partnerji v ESS, nakar je sledilo iskanje rešitev oziroma iskanje ustreznih zakonskih opredelitev. Vmes se je zgodila tudi zamenjava ministra za delo. Skušal bom povezati torej te tri točke, umeščanje enotne davčne stopnje na dnevni red, posledično spremembo odnosov iz

kooperativnih v konfliktne in nato zamenjavo ministra in posledično pomiritev odnosov, kar naj bi vodilo k uspešnemu iskanju alternativ. Ekonomsko socialni svet je zanimiv za preučevanje skozi koncept policy omrežij, ker gre za omrežje, ki skozi tranzicijo nenehno spreminja vlogo in v katerem se odnosi in zaveznitva nenehno spreminjajo glede na določeno politiko, četudi korporativna struktura predvideva ustaljenost, nizko stopnjo konfliktnosti in kompromis.

2 METODOLOŠKI NAČRT IN HIPOTEZA

2.1 Cilj raziskave

V teoretični opredelitvi bom skušal ekonomsko-socialni svet opredeliti kot javno-politično omrežje s korporativnimi značilnostmi. To je zanimivo predvsem z vidika preučevanja sprememb v odnosih, ki so se zgodili v primeru enotne davčne stopnje. Ti so se spremenili najprej iz kooperativnih v konfliktne in nato nazaj v kooperativne. Konfliktnost odnosov je nekaj, kar za korporativne tipe omrežij ni značilno, a se je tu vseeno zgodilo. Glavni cilj raziskave bo pokazati vlogo, pomen oziroma namen policy omrežij na primeru ekonomsko-socialnega sveta, in sicer v primeru sprejemanja nove davčne zakonodaje v mandatu vlade RS med letoma 2004 in 2008.

2.2 Hipoteza

Če sklepamo o povezanosti uvrstitve enotne davčne stopnje na dnevni red, njenega umika iz predlogov reforme davčne zakonodaje pri iskanju alternativ in menjave ministra za delo med tema časovnima točkama ter spreminjanju odnosov med vključenimi partnerji, bom v diplomski nalogi preverjal naslednji hipotezi:

1. Pri sprejemanju nove davčne zakonodaje v mandatnem obdobju vlade RS od leta 2004 do leta 2008 so se odnosi med partnerji v Ekonomsko socialnem svetu z uvrstitvijo enotne davčne stopnje na dnevni red spremenili iz kooperativnih v konfliktne, ko pa se je ta med iskanjem alternativ umaknila kot možnost v novemu davčnemu zakonodajnemu paketu, pa so odnosi ponovno postali kooperativni.

2. S spremembo teh odnosov iz konfliktnih nazaj v kooperativne je povezana tudi zamenjava ministra za delo družino in socialne zadeve.

Natančnejše opredelitve pojmov spreminjanje v policy omrežjih, konfliktnost in kooperativnost v odnosih med policy igralci bodo podane v teoretičnem delu diplomske naloge v posameznih poglavjih.

2.3 Struktura, raziskovalne metode in tehnike

Diplomska naloga bo značilno razdeljena na teoretični in empirični del. Najprej se bom lotil opredelitve socialnega partnerstva in opisa ESS. Definiral bom relevantne igralce, postopke in teme, ki jih v tem omrežju obravnavajo. Sledilo bo opredeljevanje koncepta policy omrežij na primeru ESS. Začel bom z definicijo policy omrežja, pri čemer bom skušal podati splošno definicijo policy omrežij in opisal tudi dilemo, ki se je pojavljala v Sloveniji pri prevajanju angleškega izraza »policy network«. Za definicijo bo sledil opis teoretičnega ozadja razvoja koncepta. Ko bom pojasnil, kaj policy omrežje pomeni, se bom lotil opisa ključnih elementov policy omrežij, to je sestavnih delov policy omrežij in faz policy procesa, torej procesa oblikovanja javnih politik, odnosov med policy igralci, konfliktov in sprememb. Pri fazah policy procesa se bom osredotočil predvsem na dnevni red in iskanje rešitev oziroma konkretnih zakonskih predlogov, ker sta za hipotezo to najpomembnejši fazi policy procesa, saj so se med potekom teh faz spreminjali odnosi v primeru, ki ga bom s hipotezami obravnaval. Verjetno bi kdo menil, da bi v ta del sodila tudi kritika koncepta, a jo bom uporabil predvsem v zaključkih diplomske naloge, ko bom skušal opisati, kaj mi je koncept policy omrežij pri raziskovanju tega problema omogočil in česa ne. Poglavitni del teoretičnega dela bo predstavljalo raziskovanje mnenj različnih slovenskih in tujih avtorjev glede (neo)korporativističnih omrežij, ESS kot javnopolitičnega omrežja, njegovih problemov in dilem, s katerimi se ob svojem delovanju sooča. Pokazal bom, kaj so pomanjkljivosti ESS kot neokorporativističnega omrežja. Ob tem bom s pomočjo teh avtorjev skušal opredeliti, kateri tip omrežja je ESS in kakšne so bile značilnosti tega omrežja v

primeru sprejemanja nove davčne zakonodaje. Teorijo bom črpal s preučevanjem primarnih in sekundarnih virov.

Empirični del bom začel s poglavjem o enotni davčni stopnji, kjer bom s pomočjo medijskih poročil, uradnih dokumentov in družboslovnih intervjujev raziskal stališča pobudnikov in nasprotnikov uvajanja enote davčne stopnje. V zadnji točki bom analiziral odnose. Skušal bom orisati odnose med partnerji v omrežju v treh časovnih točkah, torej bom uporabil medčasovno primerjavo. Najprej me bo zanimalo, kakšni so bili odnosi, preden je bila enotna davčna stopnja uvrščena na dnevni red, kako so se spremenili, ko je bila uvrščena na dnevni red in do kakšne spremembe je prišlo, ko je bila umaknjena v procesu iskanja alternativ. Odnose bom opisal s pomočjo polstrukturiranih družboslovnih intervjujev, v katerih bom vpletene spraševal o vrsti odnosov, ki so se spreminjali med temi časovnimi točkami, in o vzrokih za spremembo odnosov glede te tematike. Opravil bom intervju s predstavnikom vlade, ki se je ukvarjal z vprašanjem enotne davčne stopnje, predstavnikom Zveze svobodnih sindikatov, predstavnikom Konfederacije novih sindikatov Slovenije Neodvisnost (torej dveh največjih sindikalnih central, ki sta tudi ideološko na dveh različnih bregovih – več o tem v nadaljevanju), predstavnikom Gospodarske zbornice Slovenije (kot največje delodajalske organizacije v Sloveniji) in z generalno sekretarko ESS. Polstrukturirani intervju se mi zdi primeren, ker lahko sogovornike usmerjaš na vprašanja, ki te pri raziskavi zanimajo, obenem pa lahko ostaneš fleksibilen pri prilagajanju na nekatera nepričakovana dejstva oziroma mnenja sogovornikov. Fleksibilnost se nanaša tudi na določanje časa za posamezno vprašanje oziroma odgovor. Intervjuji se sicer ne bodo razlikovali, le iz različnih gledišč bodo raziskovali enaka vprašanja.

3 EKONOMSKO-SOCIALNI SVET

3.1 Socialno partnerstvo

Temeljna postavka socialnega partnerstva je socialni dialog, 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. (Krajner 2004, 36)

Socialni dialog, kot naravni element sistema družbenih odnosov v demokratičnih družbah z razvitim gospodarstvom in kot organizirana izmenjava stališč med socialnimi partnerji privede do obveznih dogovorov o odprtih vprašanih gospodarskega in tudi družbenega razvoja države. (Bohinc 2000, 59)

Navadno gre za urejanje odnosa med delodajalci, ki jih običajno zastopajo združenja delodajalcev in zbornice, delojemalci, ki jih običajno zastopajo sindikati, ob udeležbi tretjega dejavnika – države. (Kavčič v Krajner 2004, 37) Stanojević (2001, 8) pa ob tem dodaja, da se država v tem dialogu ne sme pojavljati v vlogi regulatorja, ampak kot enakopravni partner ostalim neodvisnim družbenim skupinam. Parlamentarna demokracija in liberalna doktrina, na kateri prva sloni, se v procesu družbenega odločanja dopolnjuje s socialnim partnerstvom različnih skupin civilne družbe, le-to pa lahko umeščamo v sfero korporativističnih vzorcev urejanja družbenih razmerij. Socialno partnerstvo že dolgo ni več konfliktno reševanje industrijskih razmerij, ampak ustvarjalno sodelovanje v širšem ekonomsko-socialnem dialogu. (Ekonomsko-socialni svet 1994-2004, neobjavljeno gradivo v Krajner 2004, 39)

Na ravni političnih doktrin je socialno partnerstvo nasprotje liberalizma in socializma, razglašča se za tretjo pot. Socialno partnerstvo je del korporativizma in je nasprotje pluralizmu ali vulgarnemu marksizmu, pri čemer gre pri enem za nujni boj med skupinami, pri drugem pa med razredi. Glavne predpostavke so socialni in razredni in posledično družbeni mir. Socialno partnerstvo je tudi dopolnilo demokracije, kjer ta ni zmožna zagotoviti učinkovitega delovanja političnega sistema. Socialno partnerstvo je mogoče v družbah, kjer delavci in upravljavci pristajajo na partnerski konsenz in ga ustvarjajo, pri čemer delavci niso neučakani in ne silijo v socializem prerazdeljevanja dobrin, upravljavci pa ne vidijo dela le kot makroekonomski kazalec, temveč vedo, da gre za celovite ljudi, ki so predpogoj za uspešno delovanje tudi kapitalističnega sistema. (Lukšič I. 1994b, 11-14)

Socialno partnerstvo se sklene na različne načine, kar rezultira ponavadi na dve različni vrsti tega partnerstva:

- **stalna oblika**, naravnana na dolgi rok z razvitimi institucijami in vzorci medsebojnega komuniciranja med socialnimi partnerji in
- **kratkoročen tip**, naravnana na rešitev določene ekonomske situacije ali družbene krize z nekim dogovorom med socialnimi partnerji, ki pa od mre skupaj s prebroditvijo krize. (Lukšič I. 1994b, 14)

Po razpadu socialističnih sistemov se je v novonastalih državah, tudi v Sloveniji, razgradil sistem vodenja socialne in ekonomske politike. V vseh teh državah so se najkasneje v treh letih, v Sloveniji leta 1994, ustanovili tripartitni organi, v katerih se o politiki plač, socialni politiki in nekaterih vprašanih ekonomske politike pogovarjajo in medsebojna stališča usklajujejo predstavniki delodajalcev, delojemalcev in vlade. Novonastali sistemi znotraj svojih okvirov razvijajo tudi socialno partnerstvo. (Lukšič I. 1994b, 16)

3.2 Definicija Ekonomsko-socialnega sveta

Pri ESS gre za institucijo socialnega partnerstva, v kateri se na narodno-gospodarski ravni pogajajo, obveščajo, usklajujejo in posvetujejo socialni partnerji, ki predstavljajo tri strani: delo, kapital in državo. Včasih poleg tega predstavljajo tudi širše interese civilne družbe. Številne države urejajo delovanje ekonomsko socialnih svetov v svojih ustavah ali z zakonom, ki urejajo razmerja med partnerji, njihove pristojnosti in pravno naravo njihovih odločitev. (Bohinc 2000, 61)

Do leta 1994 je sodelovanje med socialnimi partnerji potekalo le občasno in neformalno, ponavadi takrat, ko je bila v pripravi delovna zakonodaja. Formalno podobo je ESS dobil leta 1994, ko je bil sklenjen dogovor o politiki plač v gospodarstvu. Je osrednji slovenski organ tripartitne kooperacije. (Krajner 2004, 17).

Sestavljajo ga predstavniki države in socialnih partnerjev, in sicer na strani države in sindikatov po 8, v primeru delodajalcev 7:

1. **Vlada:** minister za delo družino in socialne zadeve, minister za gospodarstvo, minister za finance, minister, odgovoren za razvoj, minister za javno upravo, generalni sekretar vlade, državni sekretar v kabinetu predsednik vlade, direktor urada za makroekonomske analize in razvoj.
2. **Delodajalci:** Združenje delodajalcev Slovenije (2 predstavnik), Gospodarska zbornica Slovenije (2 predstavnik), Obrtno podjetniška zbornica Slovenije, Združenje delodajalcev obrti in podjetnikov Slovenije, Trgovinska zbornica Slovenije.
3. **Sindikati:** Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (2 predstavnik), Konfederacija sindikatov Pergam Slovenije, Konfederacija sindikatov 90 Slovenije, KNSS – Neodvisnost, Slovenska zveza sindikatov SZS Alternativa, ZD Solidarnost, Koordinacija sindikatov javnega sektorja Slovenije. (Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije 2009)

Mandatno obdobje članov in namestnikov je tri leta. Za delovanje ESS zagotavlja finančna sredstva država iz proračunskih sredstev. ESS pripravlja pobude, predloge, priporočila in poročila za vlado, državni zbor in državni svet RS. ESS odločitve sprejema s konsenzom, te pa zavezujejo organe in delovna telesa vseh treh socialnih partnerjev. Področja delovanja ESS so:

1. sklepanje socialnega sporazuma,
2. socialne pravice in pravice iz obveznega zavarovanja,
3. problemi zaposlovanja in delovnih razmerij,
4. sistem kolektivnega dogovarjanja,
5. cene in davki,
6. ekonomski sistem in ekonomska politika,
7. pravna varnost,
8. sodelovanje z mednarodno organizacijo dela in Svetom Evrope,
9. soupravljanje delavcev,
10. sindikalne pravice in svoboščine ter
11. druge zadeve, ki se nanašajo na področje ekonomsko-socialnih zadev.

(Uradni list RS 82/2007)

ESS je bistveno prispeval k uspešni implementaciji ekonomskih in socialnih reform v procesu tranzicije, prav tako je bil pomemben dejavnik v procesu vključevanja v EU in v mednarodni ekonomski prostor. ESS je prispeval h krepitvi socialne pravičnosti in socialnega miru, ki sta ključna za socialno-ekonomski razvoj države. (Združenje delodajalcev obrti in podjetnikov Slovenije GIZ)

Sodeč po Lukšičevi utemeljitvi (1994b, 16), gre za tipični postsocialistični in tranzicijski tripartitni organ, ki je bil ustanovljen najprej z namenom zamenjave starega sistema in nato še z namenom rešitve nastale tranzicijske ekonomske depresije. Vsekakor po najtežjem tranzicijskem obdobju rabi redefinicijo, saj ima značajske lastnosti nestalnega tipa, ki po koncu krize zamre ali pa je zamenjan z drugim, bolj stalnim in konsistentnim tipom omrežja oziroma partnerstva.

4 POLICY OMREŽJE IN EKONOMSKO-SOCIALNI SVET

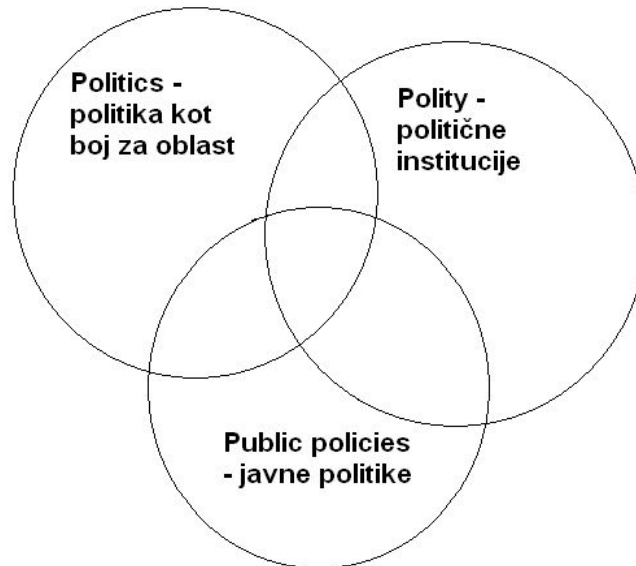
4.1 Definicija policy omrežja

Še preden se lotimo definicije pojma policy omrežja, sem dolžen na kratko pojasniti, kaj pravzaprav izraz »policy« sploh pomeni. V slovenščini imamo en sam izraz - politika, ki pa lahko pomeni 3 različne stvari v angleškem jeziku:

- Politics - gre za politiko v najširšem smislu oziroma politiko kot boj za oblast.
- Policy - gre za posamezno politiko na določenem področju, ponavadi gre za javno politiko. Primer je kmetijska politika, zunanja politika, politika na področju zaposlovanja itd.
- Polity - gre za politične institucije. (Fink Hafner 2002, 107)

Ta tri področja se medsebojno prekrivajo, kar prikazuje spodnja slika (glej Slika 4.1).

Slika 4.1: Trije pomeni pojma »politika«



Vir: Fink Hafner (2002, 107).

Policy omrežja so definirali številni avtorji, še največ pa jih je povzemalo definicijo Kenisa in Schneiderja (1989, 14), ki se glasi:

Policy omrežje opisujejo igralci, povezave med njimi in meje omrežja. Policy omrežja ponavadi vključujejo državne in zasebne igralce, povezave med njimi pa služijo predvsem za komunikacijo med njimi, za izmenjavo informacij, znanj, zaupanja in ostalih policy resursov. Meje omrežja v prvi vrsti ne določajo formalne institucije, ampak so bolj rezultat procesa medsebojnega priznavanja na podlagi funkcionalne relevantnosti in stalnosti.

Če definicijo malce poenostavimo, je policy omrežje skupek državnih in zasebnih igralcev, ki se združijo okrog določenega javnopolitičnega problema, ti pa se znotraj tega omrežja, ki ima svoje meje, izmenjujejo informacije, resurse in znanja. Omrežja se razlikujejo med seboj glede na vrsto odnosov, prepustnost meja in moč posameznih igralcev. Organiziranost je lahko formalnega ali pa neformalnega značaja.

Pri definiciji *policy* omrežja je potrebno omeniti tudi slovensko dilemo, ki je nastala pri prevajanju angleškega izraza »network« - torej ali ga prevajamo kot omrežje ali kot mrežje. Prvi prevod zagovarja Danica Fink Hafner, drugega Andrej Lukšič. Utemeljitev Fink Hafnerjeve (1998a, 31) se navezuje na utemeljitev raziskovalcev, ki pišejo o omrežjih v angleškem jeziku (Kustec 1999, 17). Pravi, da je komunikacija bistveni element pri opredelitvi »policy network« in se ga uporablja v ekonomiji, šolstvu, pravu ... torej se navezuje na odnose med ljudmi. Pojem omrežje se uporablja za opis žive narave, kar je v nasprotju z mrežjem, ki se ga uporablja predvsem za opis nežive narave.

Lukšič (1996) na drugi strani komunikacijo in povezave med subjekti postavlja v ozadje in pravi, da se politologija bolj ukvarja in preučuje predmete in odnose, ki so bližje naravi telesa. Lukšič se torej skuša oddaljiti od nereflktiranega tehnicističnega razumevanja politološkega predmeta preučevanja. (Kustec Lipicer 1999, 17) Kustec Lipicerjeva (1999) sicer v tem kontekstu še ugotavlja, da avtor ne daje večjega poudarka komunikacijskim terminom, čeprav ti razlagajo bistvene elemente komunikacije, sestavnega dela koncepta »network«, Fink Hafnerjeva (1998a) pa tudi dodaja, da je izraz omrežje že uveljavljen na političnem in družbenem področju. S to razlago bi se strinjal, zato jo tudi v tej diplomski nalogi uporabljam.

Pri definiciji *policy* omrežja obstaja tudi problem, ki nastane, ko mu ob bok postavimo izraz politično omrežje (torej gre za razliko med »policy network« in »political network«). Dilemo razreši Fink Hafnerjeva z utemeljitvijo, da gre v primeru političnih omrežij za tiste vrste povezav in razmerij, ki določajo delovanje političnega sistema kot celote, v primeru *policy* omrežij pa so ta omrežja politična le v tolikšni meri, kolikor so v njih prisotni politični akterji, kot so na primer politične stranke in vladni organi. Ob tem zagovarja tudi tezo, da je koncept *policy* omrežja oziroma analizo omrežij smiselno povezati s preučevanjem socialnega in političnega kapitala v določeni družbi, torej s sodobnimi sociološkimi in politološkimi raziskovanji na področju analize omrežij. (Fink Hafner 1998b, 833)

4.2 Razvoj koncepta policy omrežij

Koncept policy omrežij postaja prevladujoč koncept razumevanja oblikovanja javnih politik v vse bolj participativnem sistemu, kjer je država fragmentirana, briše se meja med civilnim in javnim itd. Večina se torej strinja z uporabo izraza policy omrežje, a je ta koncept že naletel na številne kritike. Obenem so nadaljnji izzivi koncepta, ki je pravzaprav še v povojih in daleč od tega, da postane teorija, da odgovori na naslednji dve vprašanji: kaj torej je policy omrežje, kar nakazuje potrebo po nadaljnji teoretični konsolidaciji modela, in kaj točno policy omrežje počne, kar nakazuje potrebo po nadaljnji utemeljitvi uporabnosti koncepta v praksi. (Daugbjerg 1998, 22)

Razvoj koncepta se je začel v šestdesetih letih prejšnjega stoletja v ZDA, še najbolj aktivna leta pa je doživljal v osemdesetih in devetdesetih letih. (Kustec Lipicer 2002, 69) Gre za skupek več teorij oziroma teoretičnih ozadij, ki so se nato zlele v en koncept, predvsem pa so skušali teoretiki zapolniti vrzeli, ki so jih v odnosih med državo in interesnimi skupinami puščale tri paradigme, ki so opisovale ta odnos do tedaj: korporativizem, pluralizem in marksizem. (Smith, 1993: 15) Koncept policy omrežij še vedno zaobjema predvsem ideje korporativizma in pluralizma, a jim dodaja še ostale mogoče povezave med igralci v drugih tipih omrežij. (Daugbjerg 1998, 21)

Pravzaprav ni splošne definicije korporativizma. Oblikovale so se tri različne smeri. Nekateri vidijo korporativizem kot alternativni ekonomski sistem, drugi ga vidijo mehanizem za intermediacijo interesov, spet tretji ga vidijo kot obliko države. (Cawson v Smith 1993, 29) V prvem primeru država usmerja in kontrolira podjetja, ki so po večini v zasebni lasti, v skladu s štirimi načeli: enotnost, red, nacionalizem in uspeh. Gre za kombinacijo elementov socializma in kapitalizma. Korporativizem je pravzaprav mehanizem, ki dovoljuje državi, da razreši konflikte v družbi, z namenom doseči uspeh, ki je v nacionalnem interesu. Pri korporativizmu kot državnemu sistemu gre za zlitje države in ekonomske sfere v eno telo, v en korpus. Reprezentativnost je podana skozi funkcije v javnih korporacijah, tudi državna intervencija se steka skozi iste kanale. (Jessop v Smith 1993, 30) Posebno mesto imajo torej organizirani posamezniki, ne zgolj

državljeni. V korporativizmu prihaja do zlivanja civilne družbe in države. Je nujno protiliberalen, do neke mere protikapitalističen in avtoritaren. Ravno zaradi tega zlitja je bil korporativizem tako privlačen za totalitarne režime v prvi polovici 20. stoletja. (Lukšič I. 1994a, 90-91) Kot mehanizem za intermediacijo interesov so organizirane skupine oziroma interesi videni kot hierarhične organizacije, ki niso izpostavljene pretirani konkurenci, status monopolista na svojem področju jim država podeli. S tem jim omogoča udeležbo pri oblikovanju javnih politik v zameno za legitimacijo teh politik in soudeležbo pri njihovi implementaciji. (Williamson v Smith 1993, 31) Poznamo več vrst korporativizma: makro-, meso- in mikrokorporativizem, pri čemer se prvi veže na državo, drugi na sektorje, tretji pa na podjetja. (Smith 1993)

Korporativizem, ki svoje začetke črpa že v srednjem veku, natančneje v 14. stoletju, je bolj značilen za Evropo in je z vzponom nacifašističnih režimov, ki so se vezali na ta sistem, doživel hud udarec in travmo. Kot odgovor na to travmo je predvsem v ZDA pa tudi drugod začel svoj vzpon pluralizem, ki v ospredje postavi tekmovalnost med organiziranimi interesi za pogajanja z državo. (Smith 1993, 15) Pri preučevanju organizacij in interesnih skupin se pluralisti osredotočijo predvsem na njihove resurse, pri čemer zagovarjajo tezo, da več kot ima organizacija resursov, močnejša oziroma bolj vplivna je. Čeprav je temelj njihove teorije nevtralna tekmovalnost, vseeno priznavajo, da imajo nekatere skupine prednost pred drugimi pri oblikovanju javnih politik in da država ni nevtralen igralec, vendar ob tem dodajajo, da pluralizem skrbi za to, da moč ni skoncentrirana v rokah zgolj manjšega števila skupin.

Na korporativizem in pluralizem leti kar nekaj kritik. Pri pluralističnem pogledu na odnos med državo in igralci je ena od pomanjkljivosti domneva, da imajo le skupine z največjimi viri tudi največ moči. Potemtakem bi lahko predvidevali, da imajo poslovni interesi največ moči, pa temu ni tako. (Smith 1993, 25) Korporativizmu na drugi strani očitajo predvsem njegovo izključevalnost pri podeljevanju monopolnosti.

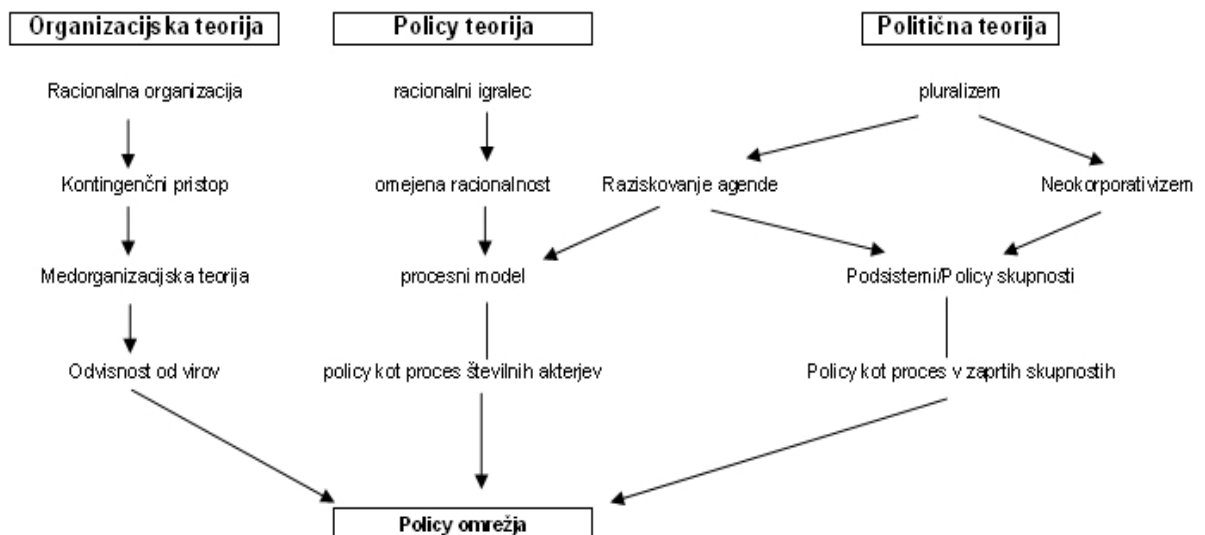
Kot odgovor na novonastala dejstva pri razvijanju javnih politik in vse večji kompleksnosti družbe so se začele razvijati politike v drugih arenah. Debato je

najprej začela medorganizacijska teorija v 60. in 70. letih, ki je preučevala povezave med organizacijami, njihovo medsebojno odvisnost in strategije. Organizacijska teorija je opustila misel zgolj racionalne organizacije po Taylorju ali Webru, ki deluje centralistično in hierarhično, in se priključila omrežju organizacij, vir moči pa so resursi, ki jih organizacija pridobiva s pomočjo drugih organizacij. Od tod tudi medsebojna odvisnost. (Klijn 1997, 23)

Še prej se je v 50. in 60. letih razvila debata med pluralisti in elitisti, in sicer, kako je moč porazdeljena v družbi – ali je distribuirana na enakopraven način med številnimi skupinami, kar so zagovarjali pluralisti, ali pa je v rokah manjšega števila skupin. To je rezultiralo v oblikovanje več modelov oblikovanja javnih politik oziroma odnosov med državo in interesnimi skupinami, ki presegajo strogo korporativistično, pluralistično ali elitistično razumevanje. Razvili so se modeli podsistemov, železnih trikotnikov, policy skupnosti, podvlad, mesokorporativizma in policy omrežij. Slednji je zadnji v tem razvoju in uspešno izpodriva ostale, a tudi inkorporira njihove ideje. (Klijn 1997, 23-24).

Klijn je teoretične stebre pokazal na shemi (glej slika 4.2):

Slika 4.2: Teoretične korenine koncepta policy omrežij



Vir: Klijn (1997, 29).

4.3 Dimenzije policy omrežja

Vsako policy omrežje ima svoje ključne dimenzije. Fink Hafner (1998a, 821) povzame različne dimenzije, ki so relevantne za raziskovanje omrežij: enote, stabilnost omrežja, kanali komuniciranja, vrste odnosov, meje, notranja struktura, prevladujoča razmerja, razporeditev moči znotraj omrežja, konvencije v notranjih komunikacijah, stopnja institucionalizacije in funkcije omrežja. V veliki meri se te značilnosti prekrivajo z Van Waardnovo opredelitvijo (1992, 33-38), ki je podal verjetno še najbolj celovit opis dimenzij vsakega policy omrežja. Skupaj jih je naštel sedem: igralci, funkcije, struktura, institucionalizacija, pravila vedenja/igre, odnosi moči in strategije igralcev. Pri vsaki bom napisal, kakšne značilnosti ima v primeru neokorporativističnega omrežja. Glede na hipotezo bo največji poudarek na spremembi odnosov med kooperativnostjo in konfliktnostjo, kar pomeni, da je od naštetih dimenzij za našo raziskavo najpomembnejša struktura omrežja, zato ji bom namenil tudi največ pozornosti:

a) Igralci

Značilno je manjše število igralcev, ki so ponavadi stalni. Igralci so organizacije, ki se delijo na državne in zasebne.

b) Funkcije

Omrežja so kanali komunikacij, ki izvajajo številne funkcije. Te funkcije so odvisne od potreb, namer in strategij vpletenih igralcev. Glavna funkcija neokorporativnih omrežij je doseganje konsenza glede določenih, ponavadi socialnih politik, ki imajo širši pomen za celotno družbo.

c) Struktura

Struktura odnosov se nanaša na vzorec odnosov med igralci. Med pomembne variable štejemo:

- **Velikost omrežja:** Neokorporativna omrežja imajo majhno število igralcev.
- **Meje omrežja** so v neokorporativnih omrežjih ponavadi zaprte, člani so stalni, novim je dostop onemogočen, kar pomeni tudi večjo stabilnost, konsistentnost in intenziteto v odnosih.

- **Tip članstva** je obvezen. Značilnost obveznega članstva je, da subjekt, ki želi delovati na določenem policy področju, mora biti del določenega policy omrežja, če hoče na politike, ki njegovo področje zadevajo, vplivati ali jih sooblikovati.
- **Vzorec povezav** je ponavadi povezan s formalnostjo omrežja. Neokorporativna omrežja so vedno formalna. Bolj je omrežje formalno in institucionalizirano, članstvo obvezno, velikost omrežja pa manjša, bolj so povezave urejene.
- **Zgoščenost in multipleksnost odnosov** je odvisna od raznovrstnosti odnosov, simetrije in recipročnosti, nakopičenosti ali diferenciacije v podomrežjih, tipov koordinacije, centralnosti, stopnje delegiranja odločanja, narave odnosov in stabilnosti. Večina teh variabel je medsebojno povezanih. Neokorporativni odnosi so sicer lahko multipleksni, vendar pa so centralni, hierarhični, stabilni in recipročni.

d) Institucionalizacija

Institucionalizacija je velika, kar je posledica zaprtosti omrežja, obveznega članstva, urejenih povezav, močne intenzivnosti odnosov itd.

e) Pravila vedenja/igre

Pravila igre so velikokrat zakonsko določena, omrežja imajo velikokrat poslovnik za delovanje. Pravila sicer izhajajo iz percepcij, vrednot, interesov, pristopov, družbenega in intelektualnega ozadja igralcev, posredno pa ta pravila izhajajo iz bolj splošne politične in administrativne kulture.

f) Odnosi moči

Moč je pri korporativnih omrežjih različno razporejena. V primeru neokorporativističnih omrežij gre pričakovati enakovredno razporeditev moči med posameznimi igralci..

g) Strategije igralcev

Igralci oblikujejo strategije nasproti omrežjem in za delovanje znotraj omrežja z namenom zadovoljitve svojih interesov in doseganja ciljev. V (neo)korporativističnih omrežjih je prevladujoča strategija stremenje h konsenzu

in majhna konfliktnost v odnosih. Strategije so velikokrat odvisne od strukture oziroma igralcev. Izbira igralcev je vsekakor najpomembnejši proces, saj to vpliva tudi na odnose. Na primer, v omrežju, ki vključuje samo državo in poslovne interese, so odnosi precej drugačni kot pa v omrežjih, kjer so poleg omenjenih dveh vključeni še predstavniki delavcev. (Van Waarden 1992, 33-38)

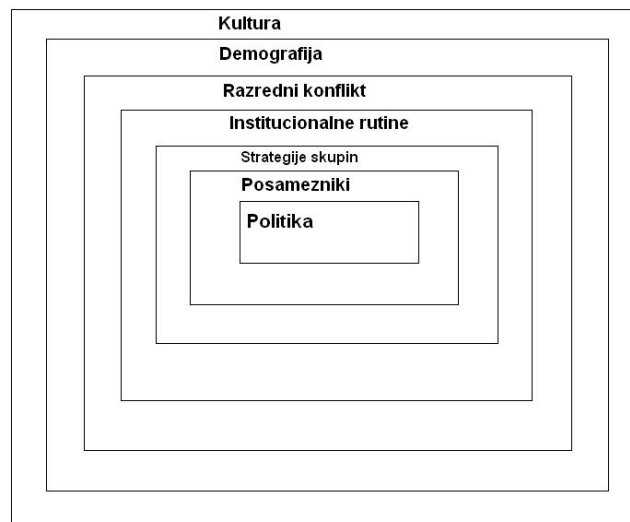
4.4 Policy proces

Policy proces, torej proces oblikovanja in izvajanja javnih politik, je še najbolj opredelil Leslie Pal. Meni, da gre za kompleksen večfazni proces, ki je ponavadi konflikten, ker ga ženejo tri sile: interesi, vrednote in predvidevanja. Ta pa so pri posameznih igralcih, ki jih Pal poimenuje »stakeholders« ali po slovensko deležniki, različna, zato nemalokrat v samem procesu odnosi postanejo konfliktni. (Pal 1987, 102-103). Policy proces je po njegovem mnenju (1987, 116-117) v grobem razdeljen na formulacijo politike (policy formulacijo) in implementacijo politike (policy implementacijo). Obe fazi je mogoče opisati v naslednjih korakih: identifikacija oziroma definicija problema, dnevni red, formulacija politike, potrditev politike, implementacija politike in evalvacija politike. Navezujoč se na hipotezo, sta najpomembnejši fazi te diplomske naloge **dnevni red in formulacija politike.**

1) Agenda setting (dnevni red)

Po mnenju mnogih avtorjev je to eden najpomembnejših delov vsakega policy procesa. (Kustec Lipicer in Lajh 2002, 30) Slednji ima namreč skorajda vedno presežek interesov in pomanjkanje časa in resursov. Vsaka tema oziroma vsak že identificirani javnopolitični problem zato ne najde prostora na dnevnem redu. Že tu se pokažejo indici konfliktov in prevlade nekaterih igralcev nad drugimi, ko uspejo določeno temo uvrstiti na dnevni red. (Fink Hafner v Kustec Lipicer 2002, 31) Katere sile torej vplivajo na dnevni red? To nazorno Pal pokaže na spodnji skici (glej Slika 4.3):

Slika 4.3: Kategorije sil, ki vplivajo na dnevni red



Vir: Pal (1987, 117).

Oglejmo si ključne igralce, ki oblikujejo dnevni red: (1) politični vrh oziroma nosilci izvršilne veje oblasti, (2) politični zastopniki, delegati oziroma parlamentarni predstavniki, (3) uprava in administracija oziroma državna birokracija, (4) javnopolitični podjetniki, (5) interesne skupine, (6) politične stranke, (7) znanstveniki, strokovnjaki in svetovalci, (8) množični mediji. (Grdešić v Kustec Lipicer 2002, 35)

Kako pa se določeni problem uvrsti na dnevni red? Najprej inputi oziroma vložki predstavljajo raznovrstne tematike, ki se jih v družbi identificira kot potencialne vire družbenih problemov. Skozi proces filtracije se izločijo tematike, ki so neprimerne za obravnavo ali pa so jih kot neprimerne opredelili nosilci družbene moči. V okviru političnega sistema se tematike opredelijo kot politično pomembni družbeni problemi, v proizvodih pa so izraženi družbeni problemi, ki se jim je uspelo uvrstiti na dnevni red legitimnih odločevalcev. (Kustec Lipicer 2002, 39) Grdešić (v Kustec Lipicer 2002, 39) našteva več zvrsti dnevnih redov, in sicer glede na raven delovanja, področje delovanja, časovno komponento in zvrst političnih institucij. Cobb in Elder (v Kustec Lipicer 2002, 40) pa razlikujeta še med dvema zvrstema oziroma načinoma oblikovanja dnevnega reda: 1. sistemskim in 2. institucionalnim. Sistemski način sestavljajo vse tematike

predstavljene v politični skupnosti, ki jih člani zaznavajo kot pomembne in o katerih bi morale pristojne institucije odločati. Institucionalni dnevni red pa je bolj formalen in vsebuje probleme, ki jih ustrezne institucije zaznavajo kot pomembne in se angažirajo pri reševanju. Obstaja tudi pluralističen pristop pri oblikovanju dnevnega reda, ki pa ga je pri preučevanju korporativnega policy omrežja nesmiselno natančneje opisovati.

Pri paketu nove davčne zakonodaje je bila uvrstitev enotne davčne stopnje najprej na sistemski in nato še na institucionalni dnevni red tista točka, ko so se odnosi med partnerji v omrežju ESS močno zaostri in onemogočili pogajanja, ne le o tem, ampak tudi o drugih temah. Pri neokorporativističnih omrežjih sicer tovrstnih odzivov ponavadi ne gre pričakovati, saj je oblikovanje dnevnih redov predvidljivo, je pa res, da če že pride do trenj med partnerji v teh omrežjih, potem pride do njih pri umeščanju tem na dnevni red. Pri tem se namreč najprej soočijo mnenja in različni interesi, ki si lahko nasprotujejo, vendar pa se med prehodom iz te faze v naslednjo, formulacijo politike, začnejo interesi usklajevati dokler ne dosežejo končnega kompromisa.

2) Formulacija politike

Ko je enkrat problem definiran in postavljen na dnevni red, se poiščejo rešitve, s čimer se formulira politika. Tukaj pomembno vlogo igrajo interesne skupine, ki skušajo vplivati na formulacijo tako, da bo ustrezala njihovim interesom. Pri formulaciji politike so ponavadi zelo aktivni vsi vpleteni akterji, še posebej lobisti, saj je to za njih eden ključnih trenutkov. Aktivnosti, ki se jih poslužujejo akterji med formulacijo politike, so naslednje: pisanje odprtih pisem, ustne prezentacije, uporaba medijev, objavljane poročila, lobiranje, demonstracije in shodi, priprava zakonov, izbira regulacije, sprejemanje zakonov. (Pal 1987, 109).

Pri iskanju rešitev in alternativ se lahko pojavijo številne rešitve, pri čemer ni nujno, da so vse dobre in natančno dodelane, saj velikokrat služijo testiranju terena, sprožajo odzive ter tako pomagajo odločevalcem, katera od predlaganih rešitev je najbolj sprejemljiva. Velikokrat, predvsem v sistemih, kjer se ponavadi odloča s konsenzom vseh vpletenih, se rešitev oziroma ustrezna alternativa išče

toliko časa, dokler ta ni dosežen. Izpiljen in s podrobnostmi dopolnjen predlog se nato pošlje naprej v naslednjo fazo. (Pal 1987, 118)

Pravzaprav se je natančno tako zgodilo tudi pri problematiki EDS. Večkrat se je zdelo, da vlada zgolj testira teren, izplen je bil manjši, kot so želeli, vseeno pa je prišlo do reforme davčnega sistema, ki je bil v smeri želja vladnih pogajalcev. Sprejet je bil kompromis. Tudi kompromis se je oblikoval za pogajalsko mizo, vendar pa odstopanja obstajajo. Če se kompromis v neokorporativističnih omrežjih vedno išče za mizo in s pogajanjem, se je v našem primeru dialog vodil na zelo različne, celo ekstremne načine – s stavkami, protesti na ulici, blokado vseh pogajanj, ne le v ESS, ampak tudi na pogajanjih o socialnem partnerstvu. Kar skušam pokazati, je to, da je bil konflikt oster, metode reševanja za neokorporativistična omrežja neznailne, končni rezultat pa od klasičnih neokorporativnih značilnosti iskanja kompromisov oziroma reševanja konfliktov ni odstopal.

4.5 Odnosi

Koncept policy omrežij v ospredje postavlja ravno odnose med akterji. Odnosi se spreminjajo glede na interese, različne vire in sredstva, s katerimi akterji razpolagajo, strategije delovanja in mesta oziroma funkcije, ki jih zasedajo. Igralci lahko tako med sabo spletejo odnose kooperacije, sodelovanja in posvetovanja, kar naj bi pripomoglo k uveljavitvi posebnih interesov in s tem k najboljši alternativni za razrešitev določenega problema. Prav to naj bi bilo značilno predvsem za neokorporativna omrežja. Lahko pa so odnosi tudi kompetitivni, dominantni ali konfliktni. Takšni odnosi so se vzpostavili v ESS v primeru enotne davčne stopnje, kar pa se pravzaprav ne bi smelo zgoditi, glede na sklepanje, da je ESS neokorporativni tip omrežja. Z analizo odnosov lahko opredelimo osrednjega akterja v omrežju in za to tudi navedemo razloge, analiziramo njegove odnose do drugih akterjev v omrežju in opazujemo njegove strategije delovanja in se tako dokoplujemo tudi do interesov, ki ga vodijo pri njegovem delu. (Kustec 2000, 891)

4.6 Konflikt in sodelovanje

Pal (1987, 103) pravi, da je policy proces ponavadi konflikt, ker ga ženejo tri sile: interesi, vrednote in predvidevanja. Vsi igralci ali interesi, ki prisostvujejo v določenem omrežju, skušajo svoje interese dosledno uveljavljati ali jih celo širiti. Ko je predložena nova politika, bo zaradi raznovrstnosti interesov skoraj nedvomno izzvala konflikt med nasprotujočimi si deležniki. Interesi se ponavadi kažejo na prikrit način, razlaga za določeno potezo je ponavadi zavita v moralno tančico. Vendar pa v interesnem boju oziroma konfliktu ne gre vedno zgolj za materializirane interese, ampak na primer tudi za prestiž. Neka organizacija se lahko odzove negativno le zato, ker jo država ni povprašala za mnenje pri oblikovanju določene politike. Vrednote se nanašajo na moralna načela, ki jih imajo ljudje. Sicer bolj odražajo nekaj, kar bi morali biti, kot pa dejansko so. Čeprav vrednote in interese v analizi ločujemo, pa ne moremo zanikati prepletenosti obeh. Ljudje ali skupine velikokrat sprejmejo vrednote, ki sovpadajo z njihovimi interesi, mnogokrat nezavedno. Zgolj sebično in interesno utemeljevanje predlogov politik ne bi bilo sprejeto, vedno mora imeti neko moralno ozadje. Konflikti na moralni osnovi pa so lahko veliko bolj zapleteni, kot se zdi na prvi pogled. Na koncu ostanejo še predvidevanja, ki so prepričanja, kako svet deluje empirično, torej, kateri vzroki bodo imeli katere posledice. Tudi tukaj, kot v primeru vrednot, lahko predvidevanja oblikujejo interesi, vendar se lahko zgodi, da se tisti, ki imajo enake interese in vrednote, razlikujejo v predvidevanjih glede vplivov, ki jih bo določena politika imela. (Pal 1987, 103-106)

Nasprotje konflikta je kooperativnost oziroma sodelovanje. Če je Pal pisal predvsem o konfliktnosti in razlogih, zakaj pride do konflikta v odnosih, je Van Waarden (1992) pisal predvsem o razlogih za kooperativnost. Bolj preprosto povedano, o tem, kaj sili določene policy igralce, da sodelujejo z drugimi v okviru določenega omrežja.

Bistvo sodelovanje je medsebojna odvisnost različnih akterjev: politikov, birokratov in interesnih združenj. Pri tem administratorji potrebujejo politično podporo, legitimnost in informacije v tekmi s preostalimi deli birokracije, interesi

pa želijo dostop do formulacije in implementacije politik, ki se jih tičejo. Te različne potrebe spodbujajo izmenjavo in sodelovanje. Ko se te izmenjave in sodelovanje ponavljajo, se sčasoma institucionalizirajo v omrežje. Potreba po sodelovanju nemalokrat vpliva tudi na strukture sodelujočih organizacij, ki so od tega sodelovanja odvisne. V omrežjih, kjer poteka sodelovanje in izmenjava, se vzpostavijo transakcijski kanali, ki so učinkoviti in transakcijo cenijo, z zanesljivejšimi kanali izmenjav pa se večja tudi zaupanje in vodi v še večjo soodvisnost. Od stopnje zanesljivosti sodelovanja in medsobojnega zaupanja je odvisna stabilnost omrežja. Če pride do oportunističnega vedenja akterjev, se skrha zaupanje, kar lahko vodi iz sodelovanja v konflikt. Omrežja, še posebej neokorporativna, ponavadi nimajo hierarhične strukture, kar pomeni, da so zanesljive izmenjave oziroma dobro sodelovanje nujne in zaželene. Koordinacija je na visoki ravni, konflikt pa zaupanje in izmenjavo krha. Manj ko je zaupanja med partnerji, večja je možnost za konflikt, kar oddaljuje določeno omrežje od neokorporativističnega vzorca izmenjave in usklajevanja. (Van Waarden 1992, 31) V primeru EDS smo bili soočeni z oportunističnim vedenjem predlagateljev, ki niso želeli predloga koordinirati in usklajevati, ampak so ga želeli vsiliti. V fazi postavljanja predloga na dnevni red je prišlo do zmanjšanja zaupanja med partnerji in posledično do konflikta, kar niso značilnosti neokorporativističnih omrežij.

4.7 Sprememba

Javnopolitične spremembe so mogoče šele, ko javnopolitično omrežje ter širše politične strukture ne zagovarjajo interesov tistih, ki zagovarjajo ohranitev trenutne politike in njenih političnih principov ter ciljev. (Kustec Lipicer 2002, 74) Daugbjerg (1998, 68) pojasnjuje, da se lahko koncept spremembe nanaša na reformo neke obstoječe politike ali pa tudi vzpostavitev povsem novih politik v okviru javnega ali podjavnega sektorja. Slednja se uveljavlja predvsem pri novonastalih problemih ali še »nedotaknjenih«
področjih, delna preoblikovanja obstoječih politik pa je značilna za povezana omrežja, kjer so igralci enakovredni, moč države pa fragmentirana. V primeru ESS in nove davčne zakonodaje je šlo

za prvo možnost, torej reformo neke obstoječe politike. Kustec Lipicer (2002, 75) navaja najugodnejše priložnosti za izvedbo korenite javnopolitične spremembe:

- ko v določenem sektorju ni medsebojno povezanega javnopolitičnega omrežja, kar pomeni, da igralci med sabo ne sodelujejo, odnosi so šibki, konfliktni, destruktivni, obenem pa so prisotni številni interesi, osrednjega igralca ni,
- ko je dimenzija javnopolitične spremembe prepoznana in uvrščena na dnevni red, pri čemer je odvisno od interesne diferenciacije, kakšna alternativa te spremembe bo na koncu uveljavljena,
- ko so to interesi političnih omrežij, to je omrežij širše narave na ravni sistema,
- ko civilna družba prek različnih strategij, tudi z ali pa predvsem z močjo javnega mnenja zahteva ali celo izsili uvedbo neke spremembe.

Daugbjerg (1998, 72) razmejuje spremembe po njihovi korenitosti, pa tudi po stroškovni plati. Spremembe rangira glede na spremembe ciljev in mehanizmov:

- a) **Reforme prvega reda** – pride do določenih vsebinskih premikov, a so še vedno majhni, tako da cilji kot tudi mehanizmi ostanejo isti.
- b) **Reforme drugega reda** – javnopolitična načela se ne spreminjajo, pride pa do sprememb ciljev in mehanizmov.
- c) **Reforme tretjega reda** – obstoječa načela, mehanizmi in cilji so zavrnjeni z namenom vzpostavitve novih.

Pri neokorporativnih omrežjih so korenite spremembe pojavijo zelo redko. V primeru, ki ga obravnavamo, je bila sprememba manjša. Sicer je bil sprejet davčni sveženj, ki na novo ureja davke na več področjih, vendar pa sprememba ni bila korenita, saj enotna davčna stopnja na koncu ni bila sprejeta. Je pa predlog vlade za uvedbo EDS predvideval korenito spremembo. Spremembo je sprožil zunanji dejavnik, to je vladni strateški svet za gospodarstvo, ki je predlagal uvedbo enotne davčne stopnje, država pa je nato v konkretni obliki in s predlaganimi zakoni povzela to idejo. Vlada je hotela izkoristiti razcepljenost sindikatov in podporo delodajalcev za uvedbo politike, ki bi korenito spremenila razmerja v družbi. Korporativni značaj usklajevanj je nato rezultiral v mnogo blažji obliki spremembe. Nekaj, kar bi morala biti sprememba tretjega reda po Daugbjergu, je nato postala sprememba drugega ali celo prvega reda.

Stroškovno se spremembe vežejo na korenitost sprememb. Nizko stroškovne se vežejo predvsem na spremembe prvega in drugega reda, visoko stroškovne pa na reforme tretjega reda, a so zametki mogoči že v reformah drugega reda. (Daugbjerg 1998, 71) Zelo podobno spremembe opiše tudi Michael Howlett (2002, 245), zato podrobneje ne bom opisoval njegovega videnja. Je pa zanimivo metaforo podal Richardson (2000, 1017-1018), ki pravi, da prihaja do sprememb zaradi notranjih ali zunanjih dejavnikov. Zunanji dejavniki so številni, med drugim nove ideje, znanje itd., ki so okrog nas prisotne kot virus v zraku, ki ga dihamo. Ti t. i. policy virusi se širijo in preoblikujejo od omrežja do omrežja. Kot že rečeno, je bil zunanji dejavnik vladni strateški svet za gospodarstvo, ki je začel govoriti o korenitih spremembah v družbi ter na javni dnevni red postavljati predloge, ki jih je vlada nato umestila tudi med predloge reform davčne zakonodaje.

Pri spremembah pa ne pride le do sprememb v javnih politikah, temveč tudi v policy omrežjih samih, saj se ta spreminjajo glede na čas, na kar sta se osredotočala Kenis in Schneider (v Fink Hafner 1998b, 836), ki pojasnjujeta, da se v spreminjanju policy omrežij zrcalijo globlji politični premiki, po drugi strani pa spontane spremembe v policy omrežjih spreminjajo značaj politike in vplivajo na »visoko« politiko in politične strukture. Doslej je bilo spreminjanje policy omrežij relativno malo raziskovano. Andersen in Elianssen (v Fink Hafner 1998b, 836) povzameta naslednje dejavnike spreminjanja:

- a) Socialno-ekonomske in vrednotne spremembe: pojav novih skupin, vrednot, gibanj ali interesnih skupin posameznikov, ki so se znašli v podobnem položaju.
- b) Vznikanje novih družbenih problemov in tematik.
- c) Nove tehnologije – tehnološki napredek ustvarja nove družbene dileme.
- d) Notranje delitve – novi problemi in nove skupine in zunanji pritiski povzročajo notranje napetosti v že obstoječih policy omrežjih.
- e) Despotska oblast – politični subjekti uporabljajo svojo despotsko oblast za razkroj obstoječih policy omrežij.
- f) Izzivi med policy omrežji – pojav horizontalnih konfliktov, ko različna omrežja tekmujejo za prevlado v določenih policy arenah.

- g) Spremembe znotraj policy omrežij – spremembe relativne moči članov omrežja.
- h) Zunanje spremembe – na primer premik težišča oblikovanja politik iz nacionalne na nadnacionalno raven.
- i) Fink Hafnerjeva (1998b, 836) ob tem glede na slovenske izkušnje doda še spremembe političnega sistema, ki zajemajo spremembe v institucionalnem ideološkem smislu, pa tudi spremembe elit, njihove strukture in pravil političnega obnašanja.

Tudi pri teh spremembah lahko potegnemo vzporednice s primerom ESS. Neokorporativni sistemi so praviloma trdni, če ne celo rigidni, in zato tudi odporni do sprememb. V primeru ESS in enotne davčne stopnje so se pojavili predlogi po oblikovanju družbe, ki bi temeljila na drugačnih socialno-ekonomskih vrednotah. Takratna vlada je v ospredje postavljala druge družbene probleme in tematike, a se je izkazalo, da je hotela preveč na silo uvesti spremembe. Precej trdno zasidran neokorporativni značaj usklajevanja (socialnih) politik, ki je trenutno formaliziran v ESS, je bil pretrd oreh, da bi ga vlada lahko strla in prinesla spremembe v odločanju znotraj omrežja, kar praktično pomeni, da bi sprejela odločitev brez konsenza oziroma mimo tega omrežja. ESS s sindikati na čelu se je v tem primeru izkazal za tipično neokorporativno omrežje, ki je stabilno in lahko preživi samovoljne poskuse posameznih partnerjev, saj je bil na koncu vendarle sprejet zakonski paket, ki je bil rezultat v ESS sprejetega kompromisa.

4.8 Ekonomsko-socialni svet kot policy omrežje

V tem poglavju bom skušal opredeliti ekonomsko-socialni svet s pomočjo slovenskih in tujih avtorjev. V opisih bom navedel značilnosti in probleme ekonomsko-socialnega sveta kot javno-političnega omrežja in ga skušal opredeliti z vidika korporativizma in neokorporativizma.

4.8.1 Tuji avtorji

- **Frans Van Waarden**

Van Warden je eden od avtorjev, ki je najbolj temeljito opisal policy omrežje, predvsem je njegovo delo znano po natančni tipologiji omrežij. Vanjo je vključil tudi različne tipe korporativnih omrežij. Omrežja sicer vidi kot kanale za komuniciranje, pri čemer je center moči velikokrat odsoten, omrežja pa obenem presežejo institucionalizirana razmerja med igralci, kar pomeni manjšo formalnost v koordinaciji in interakcijah. Mnenja je tudi, da omrežja znižujejo stroške teh interakcij. (Van Waarden 1992, 30-31) Sicer Van Waarden »priznava«, da v svojem delu ne odkriva veliko novega, ampak zgolj povzema različne stvari, ki so jih avtorji pred njim že napisali. Pri povzemanju Kanzensteina pravi, da obstajajo tri prevladujoče forme interakcije države z ekonomijo. Prva je liberalizem, ki je značilen za ZDA in Veliko Britanijo, drugi je statizem, ki je značilen za Japonsko in Francijo, tretji pa je korporativizem, ki je značilen za majhne evropske države in do neke mere za Nemčijo. Pri korporativizmu opozarja, da poznamo različne stopnje korporativizma, kar pomeni različne stopnje integriranosti ekonomskih interesnih skupin v procesu oblikovanja javnih politik. (Van Waarden 1992, 29).

V svojem delu (1992), skuša ustvariti red na področju tipologije javnopolitičnih omrežij, saj opozarja, da različni avtorji uporabljajo različne izraze za definicijo istega fenomena, pri čemer drugi isti izraz uporabljajo za opis različnih fenomenov. Eni torej razumejo nekaj kot korporativizem, drugi podobne odnose razumejo kot klientelizem.

Van Waarden priznava, da je že mnogo avtorjev pred njim skušalo definirati različne tipe omrežij (1992, 38), zato skuša povzeti dotedanjo tipologijo in jo oblikovati na svoj smiseln način. Van Waarden policy omrežja razdeli na **11 različnih kategorij**, posebej tudi korporativne tipe omrežij (1992, 42-49): 1. statizem in pantoflaža, 2. zaprti statizem, 3. klientelizem, 4. pluralizem pritiska, 5. parantela, 6. železni trikotnik, 7. tematsko omrežje, 8. sektorski korporativizem, 9. makrokorporativizem, 10. državni korporativizem, 11. sponzorirani pluralizem.

Pri korporativizmu gre za razliko od pluralizma in klientelizma za sodelovanje med interesnimi skupinami in državo tudi pri implementaciji politik, pri čemer v zameno interesi dobijo določene privilegije in vpliv. Predpogoj za oblikovanje korporativizma je oblikovanje močno integriranih interesnih asociacij. Ponavadi vsak interes predstavlja le ena asociacija, v primeru **sektorskega korporativizma** gre ponavadi le za eno veliko interesno skupino. Medsebojno sodelovanje na področju implementacije sicer samo še pogloblja medsebojno odvisnost. Pri **makrokorporativizmu** gre za medsektorski korporativizem na makro ravni, pri čemer se od običajnega korporativizma razlikuje v tem, da vsak interes zastopa ena velika interesna skupina. Te interesne skupine urejajo konflikte in se koordinirajo z državo tudi s posebno pozornostjo do nacionalne ekonomije. Pri **državnem korporativizmu** pa gre za obliko korporativizma, pri čemer je država prevladujoč igralec v omrežju. Primarna naloga zasebnih interesov ponavadi ni njihovo vključevanje v oblikovanje javnih politik, temveč so instrument za kontrolo družbe. (Van Waarden 1992, 42-49)

V tipologiji Fransa Van Waardna ESS, ki je bil že prej načelno opredeljen kot neokorporativistični sistem oziroma omrežje, najbolj sodi v opis omrežja, ki ga je poimenoval makrokorporativizem. Kot že rečeno, gre za medsektorski korporativizem na makro ravni, pri čemer se od običajnega korporativizma razlikuje v tem, da vsak interes zastopa ena velika interesna skupina. Te interesne skupine urejajo konflikte in se koordinirajo z državo tudi s posebno pozornostjo do nacionalne ekonomije. (Van Waarden 1992, 47-48) Natančneje bom pokritost s tem tipom omrežja v primeru enotne davčne stopnje utemeljil s pomočjo tabele in obenem tudi odkril, v čem se bistveno razlikuje od sektorskega korporativizma.

Tabela 4.1: Primerjava sektorskega korporativizma, makrokorporativizma in ekonomsko-socialnega sveta v primeru sprejemanja nove davčne zakonodaje

Tip policy omrežja	Sektorski korporativizem	Makrokorporativizem	Ekonomsko socialni svet
Igralci (poleg državnih)			
- Število	Vsaj eden večji	Vsaj dva večja	Večje število igralcev
- Tip	Veliki interesi	Veliki interesi	Med številne večje igralce razdeljeni veliki interesi
- Reprezentativni monopol	Da	Da	Ne
Funkcije			
- Dostopnost do kanalov	Da	Da	Da
- Posvetovanje	Da	Da	Da
- Pogajanja	Da	Da	Da
- Koordinacija	Da	Da	Da
- Sodelovanje pri oblikovanju politik	Da	Da	Da
- Sodelovanje pri implementaciji politik	Da	Da	Ne
- Širina javnopolitičnih tematik	Srednja	Velika	Velika
Struktura			
- Meje	Zaprte	Zaprte	Zaprte
- Tip članstva	Formalno/obvezno	Formalno/obvezno	Formalno/Obvezno
- Urejenost odnosov	Visoka	Visoka	Srednja
- Intenziteta	Visoka	Visoka	Visoka
- Multipleksnost	Visoka	Visoka	Visoka
- Simetrija	Visoka	Visoka	/
- Podskupine	Verjetne	Verjetne	Ne
- Vzorec povezovanja	Horizontalna posvetovanja	Horizontalna posvetovanja	Horizontalna posvetovanja
- Centralnost	Srednja	Srednja	Srednja
- Stabilnost	Visoka	Visoka	Visoka
- Narava odnosov	Kooperativna	Kooperativna	Kooperativna
Institucionalizacija	Visoka	Visoka	Srednja
Značilnosti interakcije			
- Kompetitivnost/Iskanje konsenza	Iskanje konsenza	Iskanje konsenza	Iskanje konsenza
- Ideja služenja javnemu interesu	Ne	Da	Da
- Formalni ali neformalni kontakti	Formalni	Formalni	Formalni in neformalni
- Tajnost/diskretnost	Da	Da	Da
- Poskusi depolitizacije	Da	Da	Ne

- Ideološki spori	Mogoči	Mogoči	Mogoči, celo pogosti
Razporeditev moči			
- Avtonomija države proti družbi	Visoka	Visoka	Visoka
- Dominacija države	Ne	Ne	Ne
- Prevladovanje družbenih interesov	Ne	Ne	Ne
- Ravnesje, simbioza	Mogoča	Mogoča	Mogoča
Strategije javne administracije			
- Dostopnost	Da	Da	Da
- Prepoznavnost	Da	Da	Da
- Aktivna podpora interesnim organizacijam	Da	Da	Da
- Delegacija državne avtoritete	Da	Da	Da
- Poskusi uničenja interesnih organizacij	Mogoča	Mogoča	Mogoča

Vir: Van Waarden (1992, 40).

Že po Van Waardnovi tipologiji sta si sektorski in makrokorporativizem precej podobni omrežji. Razlikujeta se v treh bistvenih točkah: številu igralcev poleg države, širini javnopolitičnih tematik in ideji služenja javnemu interesu. Pri prvem je poleg države le še en igralec, širina tematik je srednja in ne vsebuje ideje služenja javnemu interesu, pri drugem pa sta vsaj še dva igralca, gre za širok nabor tematik, ki ga omrežje obravnava, vsebuje pa tudi idejo služenja javnemu interesu. Prav v teh treh ključnih točkah pa se ESS sklada z **makrokorporativističnim omrežjem**. Resda je število igralcev precej veliko in razdrobljeno, a bom razloge za to še navedel. Je pa nekaj točk, kjer se ESS v primeru sprejemanja nove davčne zakonodaje razlikuje, kar pa je v tabeli (glej tabelo 4.1) tudi odebeljeno. Pa pojdemo po vrsti. Najprej je **implementacija** politike, pri katerih pač vsi partnerji niso sodelovali, saj morajo pravzaprav sodelovati le podjetja, ki se prilagodijo na nov sistem odvajanja davkov, sindikati pa nimajo posebnih zadalžitev. Težko je tudi reči, da je **urejenost odnosov** na visoki ravni, prej na srednji, saj bi bil za ta premik potreben najmanj sprejem zakona, ki bi ESS institucionaliziral, s čimer pojasnimo tudi razliko, da je **institucionalizacija** za razliko od drugih dveh oblik »zgolj« srednja. Pri **formalnih in neformalnih stikih** predvsem s pomočjo poslstrukturiranih

intervjujev ugotavljam, da se člani usklajujejo tudi neformalno in v drugih omrežjih, kar verjetno prispeva tudi k politizaciji mnogih vprašanj. V primeru EDS torej ni bilo poizkusov za depolitizacijo, ampak ravno obratno. Zaradi politizacije teme je ta postala najpomembnejša tudi za splošno javnost, različni poli politike so se jasno opredeljevali za in proti. Politizacija je bila ob podpori medijev in posledičnega javnomnenjskega nihanja temelj spora in tudi rešitve, to je umika predloga.

Gre za specifikke, ki so pojasnjene v kasneje povzetih razmišljanjih slovenskih avtorjev, vseeno pa lahko trdimo, da gre za minimalna odstopanja, ki ne morejo ovreči dejstva, da gre za makrokorporativni tip omrežja po Van Waardnu. Obenem se potrjujejo tudi mnogokrat poudarjena razmišljanja v stroki, da nobeno omrežje v praksi ne ustreza teoretičnemu modelu v popolnosti.

- **Klaus Schubert in Grant Jordan**

Schubert in Jordan razdelita odnose med interesnimi skupinami in državo v skladu z dvema teorijama – pluralizmom in korporativizmom. Glavna razlika med tema dvema vrstama odnosov je, da v konceptu pluralizma med interesnimi skupinami obstaja tekmovalnost, ko skušajo pridobiti vpliv na procedure političnega odločanja, pri konceptu korporativizma pa obstaja sodelovanje. (Jordan in Schubert 1992, 7)

Pluralistična omrežja so po njunem mnenju bolj odprta in visoko notranje kompetitivna, obenem pa vidijo državo kot odraz razmerja moči med posameznimi skupinami. Korporativzem predvideva večjo socialno zaprtost in priznanje monopolnosti s strani države in večjo legitimiteto. (Jordan in Schubert 1992, 7-8) Pluralizem tako pomeni šibko državo, korporativizem pa močno. Vseeno pa se jima zdi, da delitve zgolj po omenjenih dveh teorijah niso zadostne za opis razmerij med državo in interesnimi skupinami. Obstajajo omrežja, ki nastanejo pri posameznih politikah, zato se jima zdi nujno, da se za opis teh omrežij pripravi tipologija različnih primerov omrežij, s čimer lažje in natančneje opišemo vsak primer posebej. (Jordan in Schubert 1992, 10) Nadalje to po njunem mnenju pomeni, da policy omrežja zmanjšujejo vlogo formalnih in konstitucionalnih razlik med državo in interesnimi skupinami, kar omogočajo

povezave in odnosi med njimi. To podkrepita z dejstvom, da so birokraciji nemalokrat važnejše povezave z določenimi skupinami kot pa nek višji državni cilj. (Jordan in Schubert 1992, 11). Pri Jordanu gre še omeniti, da skupaj z Richardsonom predstavlja glavnega teoretika t. i. interakcijskega pristopa, pojasnjuje Kustec Lipicer (1999, 13), ki še pravi, da je bistven poudarek na zapletenosti modernega načina vladanja ter naporu vseh vpletenih (javnih in zasebnih interesov) za oblikovanje stabilnega in predvidljivega okolja.

Jordan in Schubert sta tudi navedla **11 različnih tipov omrežij**, a sta jih poimenovala in opisala malce drugače: 1. pluralizem pritiska/kompetitivni pluralizem, 2. državni korporativizem, 3. societalni korporativizem, 4. subvladne skupine, 5. korporativni pluralizem, 6. železni trikotniki, 7. klientelizem, 8. sektorski ali mezokorporativizem, 9. tematska omrežja, 10. policy skupnost in 11. pogajalska ekonomija. (Jordan in Schubert 1992, 19-24)

Medtem ko se pri Van Waardnu od 11 tipov omrežja le tri navezujejo na korporativizem, pa je pri Jordanu in Schubertu ta navezava bolj izrazita, saj se jih z idejami korporativizma povezuje pet. Prvi je **državni korporativizem**, kjer je glavni akter država, tudi sicer je opis zelo podoben Van Waardnovi definiciji. Avtorja še navajata, da ta tip omrežja za zahodne demokracije ni relevanten in gre pravzaprav za povezavo med historičnim korporativizmom in začasnim fenomenom v manj razvitih družbah. **Societalni korporativizem** je tip omrežja, ki ga opredeljujejo omejeno število igralcev, hierarhija, funkcionalna diferenciacija itd., kjer pa država ni tista, ki je »vsilila« to obliko, ampak je šlo za posledico prostovoljnih političnih in družbenih procesov. Naslednja tip je »paradoksalni« **korporativni pluralizem**. Gre za sektorsko reprezentativnost, torej močno organizirane in samostojne ekonomske sektorje, ki spominjajo na neokorporativistične ureditve, vendar pa gre še vedno za pluralistične sisteme s pridihom korporativne logike v posameznem sektorju. Tovrstna omrežja so značilna predvsem za skandinavske države. **Sektorski ali mezokorporativizem** je omrežje, kjer je glavni odnos med državno agencijo in enim interesom, ki prihaja iz določenega sektorja. Zadnji tip omrežja, ki je še podoben korporativnim tipom omrežja, je **pogajalska ekonomija**. V tem tipu se odločitve sprejemajo s

pogajanji med medsebojno neodvisnimi stranmi, pri čemer ni jasne ločnice med državno avtoriteto in civilno družbo. Kompromis je nujen, vse spremembe, tudi nenadne, pa se dogajajo, ker se sledi kompromisni odločitvi med posameznimi interesnimi skupinami. Država je le eden od igralcev in ne vsiljuje svoje volje na podlagi avtoritativne jurisdikcije. (Jordan in Schubert 1992, 19-24)

Jordan in Schubert, kot že rečeno, opisujeta pet različnih tipov (neo)korporativnih omrežij. Teško bi rekli, da gre pri ESS za državni korporativizem, saj država ni prevladujoča. Societalni korporativizem ima eno od značilnosti hierarhijo, ki ni značilna za ESS. Zanimiva podobnost je ta, da država ni tista, ki je vsilila to omrežje, ampak gre za posledico prostovoljnih političnih družbenih procesov. Precej podobnosti ima ESS s **korporativnim pluralizmom**. Pri njem gre za sektorsko reprezentativnost, torej močno organizirane in samostojne ekonomske sektorje, ki spominjajo na neokorporativistične ureditve, vendar pa gre še vedno za pluralistične sisteme s pridihom korporativne logike. Podobnosti so predvsem v precejšnji razdrobljenosti tako delodajalske kot tudi delojemalske strani po pluralistični logiki, je pa celoten organ precej neokorporativistično naravnani. ESS ni podoben sektorskemu ali mezokorporativizmu, saj to omrežje določata le ena državna agencija in eden interes. Zadnji tip omrežja je **pogajalska ekonomija**, ki je zelo podoben ESS. Kompromis je nujen, kakor tudi v ESS, odločitve se sprejemajo s pogajanjem, država je le eden od igralcev. Vendar pa ostaja jasna ločnica med državnim in civilnim, tudi spremembe se ne dogajajo vedno v skladu s kompromisom, saj ESS ni centralni organ, ampak obstajajo druga manj formalna tripartitna omrežja, kot so recimo pogajanja o socialnem sporazumu. Država lahko tudi uveljavlja samovoljo in gre mimo ESS, saj nikjer ne obstajajo sankcije za to, ja pa res, da tvega pritisk javnosti, če uspe drugim partnerjem dovolj dobro argumentirati, da je bila poteza države nelegitimna. Po tej tipologiji vidimo, da je ESS nekakšna **mešanica pogajalske ekonomije in korporativnega pluralizma**.

- **Carsten Daugbjerg**

Daugbjerg pravi, da je znanost že od nekdaj skušala definirati odnos med državo in interesnimi skupinami. Sam ločuje štiri tradicije – korporativizem,

pluralizem, študije subnacionalnega vladanja¹ in koncept policy omrežij. Slednja tradicija je zadnja oziroma najnovejša, po njegovem mnenju pa se je pojavila z namenom odpravljanja pomanjkljivosti teorij korporativizma in pluralizma, kar pa seveda ne pomeni, da jih odpravlja. (Daugbjerg 1998, 18)

Kot najpomembnejša komponenta vsakega policy omrežja se mu zdi medsebojna odvisnost akterjev, ki si morajo izmenjevati vire, da lahko dosežejo zelene cilje. Država igra pomembno vlogo v ekonomskem in družbenem smislu, a ker v naraščajoči kompleksnosti nima vzvodov znotraj državnega aparata, poišče druge resurse, ki jih ponavadi najde v interesnih skupinah. (Daugbjerg 1998, 21). Kar se tiče korporativizma, Daugbjerg opisuje, da se je kot odgovor na korporativizem v totalitarističnem sistemu pojavil klasični pluralizem, kjer interesne skupine predstavljajo zgolj interese svojega članstva, ko pa si je začel ponovno utirati pot korporativizem, pa je naredil revolucijo, ki je v večini evropskih držav vlogo interesnih skupin spremenila tako, da te dejansko igrajo vlogo intermedijatorja med člani določene interesne skupine in državo. Interesne skupine držijo določeno kontrolo nad svojim članstvom v zameno za monopolnost, ki jim jo zagotavlja država. (Daugbjerg 1998, 19) Pri korporativističnem razumevanju odnosov med interesnimi skupinami in državo vidi Daugbjerg štiri pozitivne strani in tri kritike.

Kritike

- Ali se korporativizem sploh razlikuje od naprednejših oblik pluralizma? Poznamo namreč korporativni pluralizem.
- Korporativizem trpi zaradi konceptualne zmede, saj se ne ve, kaj je njegov objekt oziroma kaj skuša dejansko razložiti. Korporativizem se namreč vidi kot koncept omrežij, kot ekonomski sistem ali kot orodje za razreševanje konfliktov v kapitalističnih družbah.
- Korporativizem se ne da empirično podkrepiti, saj niti v skandinavskih državah, kjer obstajajo vsi predpogoji za korporativizem, v študijah niso

¹ Gre za prevod angleškega izraza subgovernment studies, ki ga je z obstoječimi prevodi težko dobesedno prevesti.

mogli zatrditi, da gre za korporativistični sistem. Realnost je dejansko bolj zapletena kot pa korporativistična teorija.

Pozitivne strani

- Pripomogel je pri premiku od raziskovanja skupin navznoter na njihove odnose z državo in vpliv tega na oblikovanje politik.
- Z dejstvom o vključevanju enih skupin in izključevanju drugih je pod vprašaj postavil pluralistično domnevanje, da se v vsakem primeru vzpostavi neko dolgoročno ravnovesje.
- Korporativizem predstavlja konkurenco pozitivističnim raziskovalnim metodam in metodološkemu individualizmu.
- Verjetno najpomembnejše pa je dejstvo, da je korporativizem pritegnil pozornost na vloge vodij interesnih skupin v oblikovanju politik. (Daugbjerg 1998, 19-20)

- **Erik- Hans Klijn**

Klijn razlaga, da je evropsko in angleško raziskovanje odnosov med državo in interesi najbolj zaznamovala debata med pluralizmom in korporativizmom, kar je bil tudi odločilni obrat pri razumevanju omrežij. Korporativizem po njegovem mnenju političnega procesa ne razume kot odprtega, ampak kot relativno zaprtega. Samo dobro organizirani in licenčni (te ponavadi določi država) interesi igrajo prominentno vlogo v formiranju politik. V nasprotju s pluralizmom, korporativizem pomeni, da niso vsi interesi imeli možnosti, da se organizirajo. Arena je ponavadi zaprta za manj organizirane interese. Državi se podeljuje osrednja vloga, pri čemer ta podeljuje določene ugodnosti v političnem procesu, saj je od njih odvisna ali bolje rečeno, odvisna je od pristajanja na sodelovanje s strani članov teh interesnih skupin. (Klijn 1997, 24)

- **Martin J. Smith**

Se zelo podrobno loti korporativizma kot enega od oblike odnosov med interesi in državo. Korporativizem razloži kot ekonomski sistem, kot državni sistem (Smith 1993, 29-31), tu pa si bomo podrobneje ogledali njegovo razlago korporativizma kot intermediacije med interesnimi skupinami. Za korporativistične

ureditve je značilno, da gre za hierarhične organizacije, ki nimajo konkurence in so legitimirane s strani države. Podobno kot drugi avtorji pravi, da jim država podeli vlogo (velikokrat ekskluzivno) pri oblikovanju javnih politik, interesi pa državi podelijo legitimacijo za njene odločitve, informacije in asistenco pri implementaciji novih politik. Ravno asistenca pri implementaciji je ena od glavnih pogajalskih moči interesnih skupin, saj zagotovi, da se člani interesnih skupin strinjajo z odločitvami. Korporativizem vidi kot specifično obliko reprezentacije, ki se lahko pojavi bodisi v določenem delu države ali v določenem časovnem obdobju, ne gre pa za neko generalno obliko ekonomije ali države. (Smith 1993, 31)

Korporativistične oblike omrežij se oblikujejo med ekonomskimi skupinami, ki vključujejo tako predstavnike kapitala kot delojemalcev. Korporativizem v takšnem smislu pomeni zagotavljanje strinjanja sindikatov z ekonomskimi politikami, ki so v »interesu države«. Vsekakor so kapitalske interesne skupine močne in po korporativistični logiki vpete v državo samo, vendar se teoretiki ne strinjajo, na kateri ravni se korporativistične ureditve ali omrežja pojavijo. Mogoče so tri vrste: marko-, mezo- ali mikrokorporativizem. (Smith 1993, 32-33) Vse tri oblike sem že razložil pri zgodovinskem pregledu razvoja koncepta policy omrežij.

- **Tanja A. Börzel**

Dobro povzame razmišljanja različnih avtorjev. Eni avtorji razumejo policy omrežje kot metaforo, ki predstavlja dejstvo, da oblikovanje javnih politik vključuje ogromno število akterjev, spet drugi vidijo v njem pomembno analitično orodje za analizo povezav med akterji, ki med seboj komunicirajo v določenem policy sektorju, tretja skupina pa vidi policy omrežja kot metodo družbeno-strukturne analize, a obenem zavrača uporabo analize omrežja bodisi kot kvalitativne ali kvantitativne metode. (Börzel 1997, 1) Ob tem loči dve različni šoli na področju javnih politik. Prva, sicer bolj prominentna, šola intermediacije interesov - interpretira policy omrežja kot generični izraz za različne vrste odnosov med interesnimi skupinami in državo, druga – šola vladanja – pa razume policy omrežja kot posebno obliko vladanja, kot mehanizem za

mobilizacijo političnih resursov v situacijah, kjer so ti resursi na široko razpršeni med javne in zasebne igralce. (Börzel 1997, 2) Vsekakor je ob temu jasno, da je prva šola bolj naklonjena korporativističnemu ali neokorporativističnemu razumevanju policy omrežij, druga pa pluralističnemu razumevanju policy omrežij.

Pravi še, da policy omrežje ne pomeni izključevanja pluralističnega ali korporativističnega razumevanja odnosov med zasebnimi in državnimi igralci v določenih omrežjih, ampak gre za fleksibilen koncept, ki pozna več modelov, torej ne samo enega ali drugega, ampak oba in še mnogo drugih, kar je pač odvisno od določenih dejavnikov. Gre torej za meso koncept in neizključevalen koncept razumevanja javnopolitičnih omrežij. (Borzel 1997, 2)

4.8.2 Slovenski avtorji

Koncept policy omrežij je svoja najbolj aktivna leta doživel v osemdesetih in devetdesetih letih, najbolj odločno pozornost pa je med slovenskimi avtorji začel dobivati v začetku devetdesetih let. To je sovpadalo z oblikovanjem ekonomsko-socialnega sveta in njegovega preučevanja kot policy omrežja. (Kustec Lipicer 2002, 68)

- **Danica Fink Hafner**

Fink Hafnerjeva (1994, 30) ugotavlja, da se vloga sindikatov v procesu oblikovanja javnih politik razpravlja v kontekstu (neokorporativizma), a to še zdaleč ne pomeni, da je to edina pot, ki jo sindikati ubirajo. Kritike in napetosti med korporativisti in pluralisti so po njenem mnenju dolgo časa ovirale spoznavno plodnost na področju vloge interesnih skupin pri oblikovanju politik. Po njenem mnenju so oboji ugotovili, da je realnost kompleksnejša od teoretičnih modelov in potrjuje razmišljanja in tipologije omrežij, ki ugotavljajo, da sta korporativizem in pluralizem le ena od oblik. (Fink Hafner 1994, 31)

Za neokorporativizem ugotavlja, da je oblika omrežja, ki dobiva trdnejšo podlago tudi v novem političnem kontekstu na Slovenskem. Osnovna opredelitev neokorporativističnega tipa policy omrežja je po njenih besedah, da gre za omejeno število interesnih skupin, ki imajo monopol nad interesnim

predstavništvom in se na tej podlagi neposredno pogajajo z državo. Pri tem pa ne gre zgolj za sodelovanje pri oblikovanju politik, ampak tudi za sodelovanje pri njihovi implementaciji. V primeru korporativizma je posebej vidna težava pri uporabi izdelanega modela za opis prakse, kar je vodilo v oblikovanje posebnih vrst korporativizma (societalni korporativizem, državni korporativizem, korporativni pluralizem). (Fink Hafner 1994, 32)

Fink Hafnerjeva se osredotoči predvsem na sindikate, pri čemer ugotavlja, da je sicer slovenski interesno-skupinski univerzum še dokaj šibek, a še vedno zelo dinamičen, kvantitativno pa se vse bolj krepi. Organizacijska ekologija še ni tako razvita kot v nekaterih starejših demokracijah. Na politike lahko vplivajo samo tiste organizacije, ki imajo stalne vire financiranja in stalno osebje. Med temi skupinami so tudi sindikati, ki jih imajo poslanci, med katerimi je bila opravljena preiskava, za zelo vplivne. (Fink Hafner 1994, 33) Na podlagi podatkov, ki jih je zbrala med parlamentarnimi raziskavami in na podlagi raziskav, zbranih z intervjuji, ugotavlja, da skušajo sindikati svoj vpliv uveljavljati na več načinov:

- z interesnimi koalicijami strank ob konkretnih tematikah oziroma zakonih,
- z lobiranjem poslancev in vplivanjem na delo teles državnega zbora,
- z delovanjem prek izbranih poslancev – svojih stalnih predstavnikov oz. govorcev v državnem svetu,
- kot partner v procesu vzpostavljanja tripartitnih institucij z vlado in delodajalci,
- kot skupina pritiska z neposrednimi zahtevami vladi z grožnjo stavke in shodov. (Fink Hafner 1994, 33)

Zaradi raznovrstnosti delovanja sindikatov Fink Hafnerjeva sklepa, da se sindikati ne osredotočajo le na oblikovanje neokorporativističnih institucij, kar naj bi ESS bil, ampak poskušajo maksimirati svoje interese na vse možne načine. (Fink Hafner 1994, 35) Iz tega lahko sklepam, da je sicer ESS korporativistično omrežje, kjer se oblikujejo politike skupaj s sindikati, da pa je oblikovanje politik tudi na področjih, ki jih zajema ESS, še vedno razdrobljeno med pluralistične in elitistične vzorce oblikovanja politik, sindikati pa zaradi zgoraj navedenih

primerov še niso našli svojega pravega oziroma stalnega mesta. Konflikti so tako nemalokrat neizogibni, saj so si lahko delovanja sindikatov, ki jih je več, s tako raznolikimi metodami vplivanja nemalokrat kontradiktorna. Podobno velja tudi za delodajalce. Po besedah Fink Hafnerjeve (1994, 37) so policy omrežja v Sloveniji šele v nastajanju, interesne skupine pa imajo premalo vpliva na oblikovanje politik.

Verjetno tudi zaradi tega v teoriji korporativistična omrežja zatajijo, saj jih slabi nekonsistentnost oziroma nekonsolidiranost postopkov oblikovanja določenih politik, ki nimajo vedno garantirane enake poti v predzakonodajnem postopku. Fink Hafnerjeva (1994, 39) opozarja še na problematičnost ideoloških cepitev v sindikatih, o čemer pa je podrobneje pisal Stanojević, zato bom tudi pri njem podrobneje pojasnil ta problem.

- **Igor Lukšič**

Lukšič skuša prikazati omrežja v kontekstu svojega preučevanja korporativizma in neokorporativizma. Po njegovem mnenju je najbolj pomembno združevanje v asociacije, notranje vlade in princip tripartitnosti. Pri slednjem je šlo na začetku razvoja te ideje na delitev med aristokracijo, buržoazijo in monarhom. Sistem je bil utemeljen na funkcionalnem članstvu in močno prežet na tradicionalizmu. (Kustec Lipicer 1999, 19)

Svoje razmišljanje o ustebrenosti, tripartitnosti in s tem tudi precejšnji razcepljenosti slovenske družbe je utemeljil v knjigi *Politična kultura – Političnost morale*, kjer je pisal o koreninah oziroma zgodovinski zakoreninjenosti korporativne oziroma asociacijsko in funkcionalno razdeljene slovenske družbe, ki je razdeljena na katoliški (konservativni), liberalni in konservativni steber. Ugotavlja, da je slovenska družba sicer pluralna skupnost različnih kulturnih skupin, ki pa so organizirane v omenjene tri stebre. To poveže z omrežji, ki se na makro ravni velikokrat delijo ravno po tem ključu, to pa je tudi dejstvo, ki bremeni ESS, predvsem pa razcepljenost v sindikalni sferi. (Lukšič I. 2006)

Lukšič nadaljuje tudi do te skrajnosti, da pravi, da politične stranke niso nastale dejansko zaradi predstavljanja ljudi, ampak prvenstveno zaradi predstavljanja interesov. Kot primer je med drugim navedel slovensko kmečko

zvezo, liberalno stranko in krščansko demokracijo. (Lukšič I. 2006, 85-86) Lukšič sicer tudi zanika obstoj neokorporativizma, češ da je ta v samem bistvu še vedno korporativizem. Se pa strinja, da so razprave o neokorporativizmu oziroma uvajanje tega koncepta prinesle nove percepcije vloge specializiranih interesnih ponudnikov, razkrile vzorce razrednih razmerij ter prispevale k razumevanju moderne države. (Lukšič I. 1994a, 147)

V svojem razmišljanju o tej novi vlogi interesov pravi, da so ti zavzeli nove funkcije, ki so bile včasih rezervirane za stranke (npr. socializacija državljanov, organizacija konsenza, oblikovanje politik, izvajanje zakona), brišejo pa se tudi stalne delitve dela med strankami, vlado in interesnimi skupinami. Interesne skupine so tako zavojevale mesta v javnih politikah, ki jih vodijo bolj ali manj avtonomno. Nadomestile so državno intervencijo in ustvarile vrsto upravljanja. Zato pa je neokorporativizem v ospredje postavil tudi vprašanje političnosti interesnih združenj, zlasti organizacij dela in kapitala. Korporativistični pristop izhaja iz realne moči neke skupnosti (npr. skupnosti dela), iz katere ta skupnost črpa svojo politično moč. Ta moč je v tem, da je družbeno telo v obstoječih okvirih od nje eksistenčno odvisno. Tekmovanja med skupinami zato ne more biti in je nesmiselno. Posamezne organizacije imajo posebno mesto v oblikovanju politik, ker prinašajo kvalitete v posamezne politike. (Lukšič I. 1994a, 154-155)

Lukšič opredeljuje socialno partnerstvo kot del korporativizma in dodaja, da se je to v Sloveniji začelo razvijati v začetku devetdesetih let. Med letoma 1991 in 1994 sta prevladovali dve značilnosti:

1. Položaj je bil nepregleden, saj je z uvajanjem privatizacije potekalo tudi ukinjanje delavskih svetov. Pri tem je prihajalo do zmešnjave, saj je ponekod še obstajala družbena lastnina, pa ni bilo delavskih svetov, drugod pa je bila mešana ali zasebna lastnina, a so delavski sveti še vedno obstajali. Samoupravljanje se je razgrajevalo, delavci pa niso imeli novih mehanizmov za soodločanje v podjetjih. Vojna za lastnino je v predstave o družbenem miru vnesla močan dvom, pri tem pa je nastajal tudi prostor za hitro bogatenje in moralno dvomljive poslovne poteze.

2. Druga značilnost, ki je prispevala k razmisleku o institucionalizaciji socialnega partnerstva, je bil čedalje močnejši občutek, da vlada vodi svojo gospodarsko politiko brez posluha za delavce. (Lukšič I. 1994b, 16)

Socialno partnerstvo se je ustanovilo z dogovorom o politiki plač, pri čemer je bil glavni namen krotenje tedaj visoke inflacije. V prvih letih samostojnosti Slovenije je bil vlada prešibka, sindikati nemočni, gospodarska zbornica pa nepriznana, kar je pomenilo, da je bila ustanovitev formalnega tripartitnega organa nemogoča. Po volitvah je slednja zbrala potrebno legitimiteto, sindikati so se prešteli in konsolidirali, vlada se je utrdila. Oblikovala se je nova delovna skupina vlade, sindikatov in delodajalcev, na strani katerih je pristopilo tudi Združenje delodajalcev Slovenije. Pripravili so dogovor o politiki plač, ob tem pa tudi predlog ustanovitve tripartitnega organa, ESS kot najvišje institucije socialnega partnerstva. Najvišji interes za oblikovanje te institucije so imeli sindikati, ki so pogojevali podpis dogovora o politiki plač leta 1994 z ustanovitvijo te institucije. Vlada je kasneje na to pristala. S tem se je ustanovila institucija, ki presega dogovor o politiki plač, ki traja eno leto, presegla pa se je praksa, ki je veljala v treh letih po razglasitvi samostojnosti Slovenije, in z njo povezani vzorci političnega vedenja. (Lukšič I. 1994b, 19-20)

Problemi ESS in njegove kredibilnosti kot osrednje in edine institucije za dogovarjanje o socialni politiki in razmerjih med tam vpletenimi so mnogotere solistične akcije in pobude vlade, ki predlaga svoje rešitve brez pogajanj, drugi problem pa je sindikalni pluralizem, ki se cepi po politični liniji. Prepiri med sindikati velikokrat ustavijo oziroma preprečijo dogovor, saj je v ESS potreben konsenz vseh strani. Pojavlja se tako potreba po ustanovitvi centralnega sindikalnega organa, kar bi to omrežje približalo korporativističnim temeljem. Nesprejemljivo je tudi širjenje omrežja, saj je dogovor že tako ali tako otežen. (Lukšič I. 1994b, 22).

- **Miroslav Stanojević**

Tudi Stanojević se je podobno kot Lukšič podrobno ukvarjal z (neo)korporativizmom kot temeljno ureditvijo liberalno urejene družbe, od tega pa je odvisno tudi oblikovanje politik v različnih omrežjih. Lukšičevi razlagi, da je

neokorporativizem še vedno le korporativizem, nasprotuje in pravi, da je neokorporativizem utemeljen na razliki med ekonomijo in politiko in je organizacijska oblika reproduciranja te razlike. Ker pa je razlika med politiko in ekonomijo ključna predpostavka liberalne demokracije, je neokorporativizem za razliko od korporativizma kompatibilen z liberalno demokracijo. Še več, je pogoj njenega ohranjanja v kontekstu zvišane kompleksnosti moderne družbe. (Stanojević 1994, 78)

Stanojević torej pojasnjuje, da je neokorporativizem kot sistem odločanja sistem ločenih funkcionalnih predstavništev, ki se znotraj posameznih omrežij bojujejo za prevlado in se usklajujejo na poti proti skupnemu cilju, medtem ko korporativizem predvideva nekakšno zlivanje družbe, države, ekonomije in politike. V tem kontekstu so velike in centralizirane organizacije dela in kapitala neavtonomni in paradržavni mehanizmi, ki jih poimenuje kot »ekonomsko-politične dvoživke«. (Stanojević 1994, 78)

Nadalje ugotavlja, da je sodeč po sistemu formalno centraliziranih kolektivnih pogajanj, poskusih institucionaliziranja tripartitnih pogajanj in vpeljavi soodločanja na ravni podjetij neokorporativizem zaželena oblika integriranja velikih civilno-družbenih interesov v Sloveniji. Takšne oblike bi omogočile zadostno stopnjo politične, gospodarske in socialne stabilnosti. Kot ključ za dober opis neokorporativističnih aranžmajev, kot je tudi ESS, Stanojević izpostavlja vpogled v osnovne značilnosti slovenskega sindikalnega prizorišča. (Stanojević 1994, 77-78)

Kot pojasnjuje, so značilnosti neokorporativistično naravnanih sindikatov, da gravitirajo k socialdemokraciji, so organizirane, visoko centralizirane in koncentrirane organizacije, ki jih praviloma koordinira in v neokorporativističnih omrežjih predstavlja ena nacionalna konfederacija sindikatov, kar je tudi ključ njihovega uspešnega delovanja znotraj neokorporativističnih institucionalnih aranžmajev. Stopnja sindikaliziranosti delavcev je ponavadi 50 odstotkov ali več. V primerih šibkejših centraliziranih in manj koncentriranih sindikatov so tudi neokorporativistični aranžmaji šibkejši in sfragmentirani, pogosto pa jih nadomeščajo z alternativnimi neoliberalnimi regulacijami. (Stanojević 1994, 79)

V Sloveniji imamo sicer več sindikalnih central, toda glavni boj se bije na liniji dveh – Zveze svobodnih sindikatov Slovenije in KNSS Neodvisnost. Gre za ideološko nasprotna in konkurenčna sindikata oziroma sindikalni centrali. Sindikalna scena je zato močno sfragmentirana, predvsem politično razdeljena po črti slovenskega političnega prostora. Politični pluralizem je na Slovenskem sproduciral sindikalno-politični pluralizem, ravno zaradi tega pa je pri nas tradicionalni korporativizem z enim samim ideološkim predznakom malo verjeten. Sindikalni pluralizem pa ni ugoden tudi za neokorporativizem, saj onemogoča koncentracijo in centralizacijo moči sindikatov. Sindikalna scena se je tako izvila iz prijema neokorporativizma, spolitizirani sindikalni pluralizem pa je točka, v kateri se izražajo vse specifične tranzicijske pomanjkljivosti osnovnih predpostavk neokorporativizma pri nas. Sistem centraliziranih kolektivnih pogajanj, ki zahteva obstoj visoko centraliziranih in koncentriranih interesnih organizacij dela in kapitala, je predpostavka neokorporativizma. Pod predpostavke štejemo tudi ekonomski tripartizem, kjer je vključena še država. Če slednjega ni, obstajajo pa centralizirana kolektivna pogajanja, govorimo o ugodnih razmerah za razvoj neokorporativizma ali pa govorimo tudi o šibkem neokorporativizmu. (Stanojević 1994, 80-82)

V Sloveniji formalno obstaja sistem kolektivnih pogajanj, a je v nasprotju s pravili neokorporativizma to, da se dogovorjene kolektivne pogodbe ne spoštujejo, ker se zakonsko ne sankcionirajo, sindikalni pluralizem pa je v nasprotju z visoko stopnjo centraliziranosti sindikatov v klasičnem neokorporativizmu. Zdi se, kot da je kreator formalnih centraliziranih kolektivnih pogajanj skušal spodnesti sindikalni pluralizem, a se je zgodilo ravno obratno. Rezultat je neučinkovita regulacija industrijskih odnosov, pogosti konflikti, kljub navidezni neokorporativistični ureditvi. (Stanojević 1994, 86) Ekonomsko socialni svet je tako žrtev sindikalnega pluralizma in je podvržen konfliktom. Gre torej za obliko šibkega neokorporativizma.

- **Urban Vehovar**

Vehovar predpostavlja, da se v državah z močnim delavskim gibanjem lažje vzpostavijo srednja ali močna korporativistična razmerja, kot na primer v Avstriji in v Skandinaviji, ker pa v Sloveniji temu ni tako, potem moramo govoriti o verjetnosti nastanka šibkejših oblik korporativizma. (Vehovar 1994, 60) Cilji delavskega gibanja, ki jih Cameron označi za strukturni temelj korporativizma, je mogoče dosegati na tri načine: 1. z lobiranjem, 2. z navezavo na socialdemokratske stranke in 3. preko korporativističnih aranžmajev, ki jih spodbujata in organizirata močna socialdemokracija in vlada. Pri prvih dveh točkah Vehovar vidi predvsem problem v ostri ideološki cepitvi v slovenski družbi, ki se preslikava tudi na to področje. Zaradi razcepljenosti sindikatov oziroma sindikalnih central pod točko ena ni mogoče računati na razvejano lobiranje sindikalnih central, ki bi presegalo ovire pripadajočega političnega tabora. Pod drugo točko pa je vprašljiva zgolj navezava na socialdemokratske stranke zaradi zaostrenih razmerjih med obema dominantnima političnima taboroma. Poenotenje slovenske socialdemokracije tako ni mogoče. Poleg tega je socialdemokracija na splošno šibka, kar je tudi sicer značilno za postsocialistične tranzicijske države. Pod tretjo točko Vehovar trdi, da so korporativistični aranžmaji s strani vlade sicer zaželeni, saj se z njimi legitimizira, obenem pa bi ji lahko omogočili vzpostavitev relativno stabilnega okvira delovanja, vprašanje pa je, koliko doseženi dogovori presegajo okvire formalnega. (Vehovar 1994, 59) Iz njegove raziskave namreč izhaja, da si vsi trije partnerji želijo partnerstva, vendar pa predvsem sindikati ugotavljajo, da vlada ne želi biti garant ali arbiter ob morebitnem kršenju kolektivnih pogodb. (Vehovar 1994, 60) Iz tega lahko sklepamo, da ESS je korporativistično omrežje, ki pa ga omenjene delitve in problemi delajo šibkega in bolj dovzetnega za konfliktno odnose.

5 SPREJEMANJE NOVE DAVČNE ZAKONODAJE IN ANALIZA ODNOSOV

5.1 Za in proti

Z nastopom vlade Janeza Janše leta 2004 so se začele priprave na davčno reformo, ki je sodila v širši reformni paket takratne nove vlade. Zanimivo je, da možnosti enotne davčne stopnje takrat niso zapisali v **Strategijo razvoja Slovenije** (Šušteršič in drugi 2005), ki je bila izdana leta 2005, so pa jo vladni predstavniki nenehno omenjali kot možnost in nujo. Jože P. Damijan, takratni minister brez listnice, ki je vodil Službo vlade Republike Slovenije za razvoj, je v izjavi za medije dejal: *»Mislím, da moramo upoštevati konkretne izračune, ki so edina prava osnova za pogovore. Dosedanji izračuni kažejo, da se zaradi uvedbe enotne davčne stopnje pri dohodnini nikomur ne bi poslabšal življenjski standard,«* in dodal, da vlada dela v smeri uveljavitve takšnega davka, ki bi nadomestil dotedanjo davčno ureditev. (Delo.si 2006)

Med drugim so jo predvideli tudi na **spletni strani**, ki je nastala v podporo Strategiji razvoja Slovenije. Tam so zapisali, da je glavni namen davčne reforme, uvedba enotne davčne stopnje in poenostavitve davčnih predpisov, predvsem razbremeniti slovensko gospodarstvo in oblikovati pogoje za njegovo večjo konkurenčnost na svetovnih trgih. Sistem EDS po takratni argumentaciji vlade stroškovno bistveno razbremenuje podjetja (vključno z odpravo davka na izplačane plače), hkrati pa zaradi enotne, nižje dohodninske stopnje bistveno zmanjšuje bruto stroške dela za slovenska podjetja, kar bi prineslo znižanje bruto stroškov in zmanjšanje relativne cene zaposlenih. Zapisali so še, da ostali ukrepi na področju sprememb davčnega sistema (enotna stopnja DDV, spremembe obdavčitve dohodka pravnih oseb, poenostavitve davčnega postopka, davek na nepremičnine in premoženje, zagotovitev socialne vzdržnosti prehoda na nov sistem, združitev in posodobitev davčne in carinske uprave) omogočajo usklajen prehod na nov davčni sistem, ki bi spodbujal in podpiral hitrejši razvoj in večjo globalno konkurenčnost slovenskega gospodarstva. Nova davčna zakonodaja se ni nanašala le na področje financ, ampak tudi na področje **socialnih transferjev**.

Ali kot so zapisali na spletni strani v podporo Strategiji razvoja Slovenije: »Korenita davčna reforma v smeri EDS mora nujno iti z roko v roki z reformo socialnih transferjev, še posebej, če želimo razmišljati o bolj razvojno usmerjenem in davčno pravičnem davčnem sistemu.« (Urad vlade RS za komuniciranje) Šlo je torej za usklajeno delovanje na področju finančnega resorja in resorja, ki ima pristojnosti na socialnem področju. Z drugimi besedami, šlo je za celovito vladno strategijo, da usklajeno spremeni delovanje in pravila na različnih področjih.

Z omenjenimi reformami so se tedaj **delodajalci** (Gospodarska Zbornica Slovenije in Združenje delodajalcev Slovenije) strinjali, saj so bili mnenja, da predlog reform pomeni prispevek k uspešnejšemu poslovnemu okolju in je generator za povečanje konkurenčnosti gospodarstva, z reformami pa bi se razbremenilo gospodarstvo, povečalo konkurenčnost na svetovnih trgih ter zmanjšalo stroške dela. (24ur.com 2005) Vendar pa ne vsi, predvsem **storitvena in gostinska dejavnost** se s tem nista strinjali, saj bi to dvignilo cene v tem sektorju. Na podlagi analiz so ugotavljali, da bi imela uvedba 20 odstotne davčne stopnje, ki bi veljala tudi za DDV, katastrofalne posledice za njihovo poslovanje, saj izvajajo razmeroma velik del svojega poslovanja oziroma prodaje svojih storitev po nižji 8,5-odstotni stopnji DDV. (Zapisnik 15. seje upravnega odbora Združenja za turizem in gostinstvo 2005, 2) Po besedah Krajnika (2009) je, gledano v odstotkih, enotni davčni stopnji nasprotovalo 8-9 odstotkov gospodarstva, kar pa ni bilo dovolj, da bi njihov glas prevladal, saj je večina delodajalcev še vedno podpirala EDS.

Dejstvo, da je predlog prišel na dan prek takrat novoustanovljenega **vladnega strateškega sveta za gospodarstvo** in mimo ESS, je največje razburjenje vzbudilo med sindikati. Vladnim reformam na področju davkov, ki se nanašajo tudi na socialne transferje, predvsem pa uvajanje EDS, je naletelo na oster odpor. Najprej so blokirali pogajanja za socialni sporazum, prekinjen je bil tudi dialog v ESS. »V Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije opozarjamo, da so se pogajanja o novem socialnem sporazumu prekinila zato, ker že več mesecev čakamo na, s strani vlade obljubljeni, izračune o učinkih davčne reforme, ki bo

usodno vplivala na ekonomski in socialni položaj delavk in delavcev v naši državi«, je takrat v sporočilu za javnost napisal predsednik ZSSS Dušan Semolič. (Semolič 2006) Na protestih, ki so se v prestolnici odvili 26. novembra 2006 so se združile vse glavne sindikalne centrale, razen sindikatov Solidarnost in Alternativa, ki sta vodili protipropagando, in tudi nekatere druge družbene skupine (študenti, upokojenci). Sindikati so se proti EDS borili predvsem z argumentom, da bi bil razbremenjen ekonomsko najmočnejši sloj prebivalstva, obremenjen pa najnižji sloj prebivalstva. Enotni DDV na ravni 20 odstotkov bi pomeni ukinitve nižje stopnje DDV, s katero so na primer obdavčena hrana in zdravila, manj pa bi bili obdavčeni tudi najvišji dohodki, saj bi bila progresivna rast obdavčitve ukinjena. (MMC RTV Slovenija 2006b) Navajali so tudi konkretne številke, ki so bile rezultat **raziskave Ekonomskega inštituta Pravne fakultete** v Ljubljani (Bole in Volčjak 2005a) – po izračunih bi delavci s 100.000 tolarji plače po novem imeli v žepu 1.235 tolarjev na mesec manj, inženirji s 300.000 tolarji 5.850 več, direktorji z milijonsko plačo pa bi bili na boljšem kar za 115.000 takratnih tolarjev². Analiza Ekonomskega inštituta Pravne fakultete je predvidevala tudi druge posledice, ki bi vplivale na najnižji sloj, na primer dejstvo, da bi se zmanjšali stroški dela za najvišje dohodkovne razrede, drastično pa povečali za najnižje dohodkovne razrede, kar pomeni, da bi se verjetnost izgube dela za zaposlene iz nižjih dohodkovnih razredov povečala. (Bole in Volčjak 2005b)

Predvsem po zaslugi upora sindikatov se je debata o enotni davčni stopnji oziroma davčni reformi vrnila nazaj z ulice za pogajalsko mizo socialnih partnerjev v ESS. Umiril se je tudi odnos med vlado in sindikati, sploh potem, ko je **ministrski stolček zasedla Marjeta Cotman**, ki je 18. 12. 2006 zamenjala Janeza Drobničča. Podpora sindikatom je izrazila tudi na protestih sindikatov 17. 11. 2007. Iz tega bi lahko sklepali, da če ni šlo že za menjavo vladne strategije, je pa šlo vsaj za menjavo odnosa in umirjanje dialoga.

² Če preračunamo po veljavni vrednosti 1 EUR = 239,64 SIT, potem so ti zneski sledeči: a) 100.000 SIT = 417,29 EUR, 1.235 SIT = 5,15 EUR, b) 300.000 SIT = 1251,88 EUR, 5.850 SIT = 24,41 EUR, c) 1.000.000 SIT = 4.172,93 EUR, 115.000 SIT = 479,89 EUR.

Edino, kar ne govori v prid temu, da je menjava ministra Drobniča povezana z umaknitvijo enotne davčne stopnje, je časovnica. Nova ministrica je bila potrjena konec leta 2006, odločitev, da enotna davčna stopnja ne bo uveljavljena, pa že konec avgusta istega leta. (MMC RTV Slovenija 2006a) Kompromisni predlog vlade je vseboval 3 progresivne davčne razrede in nespremenjen DDV. Sindikati in delodajalci so predlog sprejeli, nova davčna zakonodaja je bila kasneje tudi potrjena. Pri tem so bili za to diplomsko nalogo najbolj relevantni štirje zakoni: Zakon o dohodnini, Zakon o davku na dodano vrednost, Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb in Zakon o davčnem postopku. (Uradni list RS 117/2006)

5.2 Konfliktnost odnosov

Pri splošnem ocenjevanju odnosov v smislu kooperativnosti so se vsi sogovorniki³ strinjali, da so odnosi v ESS na splošno kooperativni. Kooperativnost in konfliktnost je subjektivna ocena, vendar pa vsi stremijo k temu, da dosežejo kompromis, ki je v korist vseh, je nekako povzetek ocen. Vsi so omenili tudi dejstvo, da so interesi vseh vpletenih strani zelo različni, zato se konfliktnost v odnosih pojavi velikokrat.

5.2.1 Vidik vladnega pogajalca

Zanimivo odstopanje je navedel **Dušan Krajnik**, vodja vladne pogajalske skupine za socialni sporazum, ki pravi, da je bila kooperativnost odnosov na pogajanjih za socialni sporazum večja, saj so bila pogajanja zaprta za javnost, kot pa v ESS, kjer so nastopali pred kamerami. Dušan Krajnik je sicer na ESS zastopal OZS, na pogajanjih za socialni sporazum pa vlado, kar je prineslo zanimivo anomalijo, da je v dveh različnih omrežjih zastopal različne strani. Tudi sicer so v enem in drugem omrežju člani isti, kar je posledica majhnosti države in pomanjkanja kadrov.

Krajnik pojasnjuje, da je sam strogo ločeval vloge in bil zelo korekten, kar so uvideli tudi drugi člani in niso imeli po začetnem neodobravanju pripomb na

³ Prepisi vseh opravljenih intervjujev, ki so bili navedeni tudi v metodološkem poglavju, se nahajajo tudi v posebnem poglavju »PRILOGE«.

njegovo delo. (Krajnik 2009) Vseeno lahko to dvojno njegovo vlogo opredeljujem kot sporno.

Zgodba o uvrščanju enotne davčne stopnje na dnevni red se ni začela na ESS, kakor bi pričakovali, ampak dejansko na **pogajanjih za socialni sporazum**. Kot pojasnjuje Krajnik, je socialni sporazum, s katerim ESS nima nobene povezave, podlaga za zakonske usmeritve vlade na različnih področjih. Ko je vlada na začetku leta 2006 predlagala novo davčno zakonodajo s predlogom enotne davčne stopnje, so zastala pogajanja na socialnem sporazumu, posledično pa so se zaostriili odnosi tudi v ESS, ki ima v pristojnosti davčno zakonodajo, pa tudi sicer so na obeh pogajanjih sedeli isti ljudje. Krajnik pravi, da so nato vse moči usmerili v iskanje rešitev tega problema. Oblikovala se je posebna skupina, ki je oblikovala nove predloge za pet novih davčnih zakonov in ga poslala nato na pogajanja o socialnem sporazumu. Tam so se dogovorili, da enotne davčne stopnje v reformnem paketu ne bo, nato pa del, ki je govoril o davčni zakonodaji poslali na ESS v potrjevanje. To je **ključnega pomena**, ker ima ESS svoj pravilnik, in vsi vpleteni, torej vse tri strani, morajo nujno upoštevati ta dogovor. Krajnik pravi, da je bilo to nujno, da so sindikati privolili v nadaljevanje pogajanj o socialnem sporazumu, saj so imeli zagotovilo, da glede enotne davčne stopnje, ki je bila glavna javno problematizirana zadeva v tem paketu reform, ne bodo sprejeta neka tretja in neusklajena odločitev, kot se je po navedbah Krajnika pripetilo pri zakonu o udeležbi delavcev pri dobičku podjetij.

Ko je ESS potrdil davčni paket brez EDS, so šli lahko zakoni v normalno zakonsko proceduro, pogajanja o socialnem sporazumu pa so se nadaljevala. Sicer pa je EDS po mnenju Dušana Krajnika točka, kjer je konflikt med partnerji najbolj eskaliral. Ker vlada ni postregla s številkami, sindikati pa so, se je videlo, da bodo sindikati v tem boju zmagali. Delodajalci potem niso več odkrito podpirali EDS, zato se je tehtnica prevesila bolj na stran drugega predloga, ki je predvideval tri davčne stopnje. **Glavni spor** je bil med vlado in sindikati, kot eno odločilnih potez pa je Krajnik označil proteste, ki so vlado prepričali, da je glede davčne zakonodaje spremenila strategijo. Tudi on meni, da so stvari stekle, ko je prišlo do sporazuma o umiku enotne davčne stopnje. (Krajnik 2009)

5.2.2 Vidik generalne sekretarke ESS

EDS torej je povzročil konflikt med partnerji, vendar pa to ni bila edina stvar, zatrjuje **Danica Cvetko**, generalna sekretarka ESS. Omenila je še zakon o delovnih razmerjih in druge reči v takratnih reformnih zamislih vlade. K umiku enotne davčne stopnje, ki je po njenem mnenju vseeno predstavljala **največjo oviro** za normalno nadaljevanje pogajanj, niso prispevale le aktivnosti sindikatov, ampak pritisk različnih družbenih skupin, denimo upokojujencev, ključna figura pa je bil po njenem mnenju takratni predsednik vlade, ki je na koncu uvidel, da bo moral za ponovno pridobitev zaupanja socialnih partnerjev pristati na konsenz. Konfliktnost je bila po njenem mnenju manjša, kot se zdi na prvi pogled. Odnosi so bili napeti nekako do zamenjave ministra za delo, vendar pa ni neposredne povezave med njim in enotno davčno stopnjo, meni Cvetkova. Domneva, da je **vlada zamenjala strategijo**, nakar so se odnosi kmalu umirili, socialni dialog pa je stekel. Glavna konfliktnost v odnosih je po njenem mnenju nastala med vlado in sindikati, a se je po menjavi ministra ta odnos **spremenil v bolj kooperativnega**, saj da je imela ministrica Cotmanova več posluha za njih. Posledično se je prej bolj kooperativni odnos med vlado in delodajalci zaostрил. (Cvetko 2009)

5.2.3 Vidik delodajalcev

Na GZS ocenjujejo, da je bilo prav, da se je davčni paket uvrstil na dnevni red ESS, saj bi tako drastična sprememba v veliki meri vplivala na življenje ljudi. Po njihovem mnenju je prav **široka razprava**, ki je se odvila tako na delodajalski, delojemalski in tudi na vladni strani, prinesla rezultat, to je umaknitev tega predloga, saj je bil dokaj širok konsenz med partnerji, da Slovenija ne potrebuje tako radikalnega reza na davčnem področju. Prav široka razprava je po mnenju GZS osvetlila številne pomisleke in težave, s katerimi bi se posamezne skupine soočile. Menijo tudi, da so se z umikom enotne davčne stopnje odnosi **spremenili v bolj kooperativne**. (Uršič 2009)

5.2.4 Vidik sindikatov

- **ZSSS**

Na ZSSS menijo, da so v boju proti enotni davčni stopnji **ostali sami** in da so pravzaprav tisti delodajalci, ki so videli koristi od enotne davčne stopnje zase, prepričali vlado, da je predlagala EDS. V »hrbet« so jim skočili tudi nekateri sindikati (Solidarnosti in Alternativa). Da se je EDS umaknil iz urejanja nove davčne zakonodaje, zasluge pripisujejo predvsem **pritisku**, ki so ga vršili. Tega so izvajali na več načinov: najprej so hodili po podjetjih in ljudem razlagali posledice uvedbe te stopnje, ki bi jim znižala njihov standard, nato so na podlagi strokovne študije **Ekonomskega inštituta Pravne fakultete** v Ljubljani dokazovali, kako bi uvedba EDS škodila slovenskemu prebivalstvu. Pri tem je potrebno opozoriti, da je Dušan Krajnik (2006) v intervjuju dejal, da je vlada sicer raziskavo naročila, a je ta zamujala, zato protagonisti te reforme niso imeli števil, s katerimi bi postregli. Zadnje sredstvo je bil upor na ulicah, protest, ki so ga organizirali. ZSSS pojasnjuje, da ko so oblasti uvidele, da ljudi ne morejo več prinašati okoli, so spremenile taktiko. S tem so se odnosi **ponovno normalizirali**, prešli nazaj **iz ostre konfliktnosti v kooperativnost**. »Na ESS so vedno trenja, so vedno razmišljanja. Vsaka asociacija napenja mišice, a se na koncu moramo dogovoriti,« pojasnjuje **Ladislav Rožič** v imenu sindikalne centrale.

Na ZSSS so mnenja, da je EDS tudi poenotila sicer ideološko razdeljene sindikalne centrale, ki so skupaj pritisnile na vlado, kar se pozna še vedno, saj sodelujejo in se usklajujejo na številnih projektih, to pa vidi tudi v prihodnosti. ZSSS pa ni bil popolnoma jasen, v kakšni smeri vidijo razvoj tega sodelovanja. Med vrsticami je bilo brati, da bi si želeli še večje enotnosti na sindikalni strani, ki bi jih pripeljala še dlje. (Rožič 2009)

- **KNSS Neodvisnost**

KNSS Neodvisnost meni, da je uvrstitev enotne davčne stopnje na dnevni red pogajanj med državo, delodajalci in sindikati, **skalila sicer praviloma dokaj kooperativne odnose**. Glavni konflikt se je pojavil med sindikati in državo, pri čemer med delodajalci in sindikati tega konflikta skorajda ni bilo. Vlada je sicer

predlagala ureditev davčnega sistema z enotno davčno stopnjo, a so bili na mizi različni izračuni. Šlo je pravzaprav za dogovor med različnimi stranmi, da je enotna davčna stopnja manj primerna kot pa denimo ureditev s tremi razredi, čeprav je tudi ta nepravična, saj preveč obdavči najšibkejše, medtem ko so najbogatejši obdavčeni manj. Torej dogovor in argumentiranje sta bili tisti dve točki, ki sta odločili, da se je enotna davčna stopnja umaknila, ne pa pritiski in stavke, pojasnjuje predsednik KNSS Neodvisnost **Drago Lombar**.

Dodal je, da ko se je predlog EDS umaknil, so odnosi postali **ponovno kooperativni**, saj se je odprl prostor za pogajanja. Sprostila so se tudi pogajanja na drugih področjih, na primer pogajanja za socialni sporazum. Na KNSS Neodvisnost priznavajo, da je **prišlo do poenotenja** med sindikalnimi centralami, a zgolj zaradi sile razmer, interesi pa so še vedno zelo različni. Glede sodelovanja central menijo, da zdaj več sodelujejo kot so prej, predvsem tam, kjer je nujno, ne vidijo pa potrebe po tem, da bi se formalno vsi sindikati združili in bolj centralno organizirali. (Lombar 2009)

5.3 Vloga ministra za delo in njegova zamenjava

Pri sprejemanju nove davčne zakonodaje je imelo glavno besedo ministrstvo za finance, ki je zakone pripravljalo in se za njih tudi pogajalo. Enotna davčna stopnja je bil eden od predlogov, ki je povzročil konflikt med partnerji v pogajanjih za socialni sporazum in v ESS.

Po besedah **Dušana Krajnika** je bila to točka, kjer je konflikt v okviru vseh reform najbolj eskaliral. Z enotno davčno stopnjo so bili povezani tudi **socialni transferji**, ki pa spadajo pod področje ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Ideja je bila, da se poenotijo socialni transferji, ki bi bili združeni v eni blagajni. V intervjuju je Krajnik pojasnil, da bi nekdo, ki ima premalo sredstev, pomoč dobil le enkrat, ne pa trikrat, vsakič iz druge blagajne. Vendar pa so skoraj vsi sogovorniki pojasnili, da je bilo ravno obratno, namesto, da bi se transferji poenotili in zvišali, je hotel minister za delo **Janez Drobnič** tedaj zgolj zaostri pravila glede socialnih transferjev, kar bi jih zmanjšalo. S tem se niso

strinjali predvsem sindikati. Predvsem na tej točki sloni povezanost ministra za delo, družino in socialne zadeve z zgodbo enotne davčne stopnje. (Krajnik 2009)

Na **Gospodarski zbornici Slovenije** so tako mnenja, da zamenjava ministra za delo in umik enotne davčne stopnje **nimata skupnih točk**. Drugih pojasnil niso hoteli dodati, saj je šlo pri davčni zakonodaji za pristojnost ministrstva za finance. Dodali so le, da je večina pogajalcev iz GZS menila, da je bil minister Janez Drobnič zelo strokoven, kar je bil njihov komentar na vprašanje, če so bili odnosi v njegovem času med partnerji kooperativni. (Uršič 2009)

ZSSS odnose ocenjuje kot **katastrofalne**. Po njihovem mnenju je minister Drobnič vsiljeval predloge vlade, socialni dialog pa je zamrl. Ministrov diktat je bila podlaga za **konflikt**. Kar se tiče povezanosti enotne davčne stopnje in zamenjave ministra, pa pojasnjujejo, da je bilo pri tej zgodbi **veliko povezav**. Če bi gledali zgolj tehnično, potem te povezave ni, vendar ker je bila enotna davčna stopnja povezana s socialnimi transferji, lahko to vključimo v to zgodbo. ZSSS pojasnjuje, da so bili odnosi takrat zelo konfliktni in da je **vlada morala nekoga žrtvovati**, če je hotela zamenjati svojo strategijo. Minister Drobnič je bil takrat tudi zaradi drugih zadev najbolj primeren za to zamenjavo. Kot še pravijo na največji slovenski sindikalni centrali, je socialni dialog zatem »krasno« stekel, odnosi z vlado so postali kooperativni. (Rožič 2009)

Druga največja sindikalna centrala **KNSS Neodvisnost** meni, da odnosi v času ministrovanja v ESS niso bili kooperativni, saj je najmanj dvakrat prišlo do **samovolje** in do drugačnega tolmačenja sklepov, ki so bili sprejeti na sejah ESS. Glede povezave z enotno davčno stopnjo, pa menijo, da je bila **posredna**, saj so bili predlogi ministra za delo na področju socialnih transferjev, ki so povezani s sprejemanjem davčne zakonodaje, zelo restriktivni. Minister je bil veliko bolj **na strani delodajalcev**, saj je hotel zmanjšati številne pravice delavcev. Vseeno pa enotna davčna stopnja ni bil glaven razlog za zamenjavo, ampak je bila to po mnenju KNSS Neodvisnost njegova samovolja. (Lombar 2009)

Generalna sekretarka ESS je pojasnila, da so bili v času ministrovanja Janeza Drobniča odnosi med vlado in sindikati zelo napeti. Ministrica Marjeta

Cotman, ki je zamenjala ministra Drobniča, pa je stopila bolj na stran sindikatov, saj je imela večje razumevanje za šibkejše. Vendar pa generalna sekretarka meni, da **neposredna povezava** med zamenjavo ministra Drobniča in umikom predloga enotne davčne stopnje iz možnosti reform davčnega sistema **ne obstaja**, saj se je po njenem mnenju ministru zatikalo na drugih področjih, kot so bili socialni transferji. Je pa res, še dodaja, da je po zamenjavi ministra prišlo zelo hitro so konsenza na več področjih, kar prej kaže na to, da je **vlada zamenjala strategijo**, kot pa zgolj spremenila odnos le na enem področju. Čeprav je bila enotna davčna stopnja ena od osrednjih tem, pa je bila ta vseeno le en del celotnega spektra tem, o katerem so tekla pogajanja in glede katerih so nastajali konflikti med posameznimi partnerji. (Cvetko 2009)

Vodja pogajalske skupine vlade za socialni sporazum **Dušan Krajnik** meni, da **povezava** med umikom enotne davčne stopnje in zamenjavo ministra Drobniča **ne obstaja**, saj bi se ta vseeno zgodila, tudi če njega ni bilo. Po njegovem mnenju je bila zgodba bolj globoka kot pa argument, da je bil zgolj žrtev spleta okoliščin in neuspeha vlade pri predlogu enotne davčne stopnje. Minister Drobnič je bil najprej po Krajnikovem mnenju **nespreten pogajalec**, pri čemer sta prevladovali **samovolja in nekooperativnost**. Med pogajanja je dajal nesmiselna navodila, da lahko vsak govori samo eno minuto, kar pomeni, da ni znal taktizirati. Velik problem je bil tudi **napad na novinarko**, saj je minister Drobnič odrinil novinarko TV Slovenija, ko mu je zastavila vprašanje. Skupek teh problemov je bil dovolj za kasnejšo zamenjavo, meni glavni vladni pogajalec za socialni sporazum. Vseeno pa Krajnik priznava, da so se **odnosi med člani izboljšali po zamenjavi**, saj je bila ministrica Cotmanova bolj kooperativna, bolj je znala prisluhniti, kaj ji želijo povedati. (Krajnik 2009)

6 SKLEP

Če se na prvi pogled zdi, da ni dvoma v to, da je ESS (neo)korporativističen tip omrežja, se izkaže, da sicer domnevanje ni daleč od resnice, vendar pa še zdaleč ne moremo tega omrežja opredeliti tako enoznačno. Omrežje ima številne neokorporativistične prvine, pri kateri

prednjačita dejstvi, da gre za tripartitni sistem, kjer se na nacionalni ravni in za dobro širšega družbenega prostora dogovarjajo vlada, delodajalci in delojemalci kot enakopravni partnerji, pri čemer je nujen kompromis, da se lahko nato končni, ponavadi v zakonski obliki podani predlogi, vložijo v nadaljnjo obravnavo.

Pa začnimo pri teoretični opredelitvi. Po Van Waardnovi in po Jordan-Schubertovi tipologiji ESS ne moremo opredeliti zgolj kot en tip omrežja, ampak je zmes različnih. Pri Van Waardnovi opredelitvi najbolj izstopa število igralcev, saj delojemalsko in delodajalsko stran zastopa več organizacij. Gre za pluralistično prvino v omrežju z neokorporativističnimi značilnostmi. Pri Jordan/Schubertovi opredelitvi gre za zmes dveh modelov. S tem teoretično potrdimo praktični vidik razmišljanja Fink Hafnerjeve, da gre za nekonsolidiran model omrežja s postopki, ki niso značilni in konsistentni. Podobno je razmišljal tudi Lukšič, ki pravi, da je ESS na prelomu, saj je njegova tranzicijska vloga izzvenela, zato se mora bodisi ukiniti ali pa preobraziti v bolj konsistentno in konsolidirano korporativistično telo. Če bi ESS dobil zakonski okvir in bolj formalno obliko, bi se nedvomno konsolidiral v smeri bolj neokorporativistične ureditve. To omrežje v njegovi neokorporativistični konsolidaciji še vedno precej omejuje tudi sindikalna razcepljenost, ki ji je v mandatnem obdobju vlade 2004-2008 sledila še pluralizacija na strani delodajalcev. Sindikalna razcepljenost še vedno temelji na ideološki cepitvi na leve in desne, čeprav sindikati sodelujejo na več projektih. Vseeno, sodeč po intervjujih, ne vidijo potrebe, da bi se združevali ali pa oblikovali eno telo, ki bi na ravni ESS delovalo z enim glasom. Ta sindikalni pluralizem, kot ga je poimenoval Stanojević, nemalokrat blokira odločitve v ESS, saj ne morejo doseči konsenza, sindikalni ideološko razcepljeni pluralizem pa je točka, prek katere se lahko vpletajo tudi stranke in preprečujejo enotnost sindikatov in dogovor med partnerji. Zaradi tega se šibi vloga ESS kot osrednjega organa socialnega partnerstva v Sloveniji. Dokaz za to je že dejstvo, da se o socialnem sporazumu pogajajo zunaj tega organa, ko pa se nekaj ustavi in potrebujejo formalno zavezo vseh, se obrnejo na ESS, kot je bilo to v obravnavanem primeru davčne zakonodaje. Vloga ESS je bila sekundarna, namesto da bi bila primarna.

ESS mnogi predvsem zaradi obvezujočega konsenza vidijo kot varovalko, da se dogovorjene odločitve spoštujejo, a ga s soliranjem zunaj njega v drugih omrežjih slabijo tako delodajalci kot sindikati, država pa že od samega začetka ni bila nikoli zainteresirana za oblikovanje takšnega organa, ki bi jo zavezoval h konsenzu, ampak so njeno sodelovanje pri tem bolj izsilili predvsem leta 1994. Od države tako ne gre pričakovati premike k večji konsolidaciji tega organa in večanju njegovega pomena. Sindikati ne vidijo potrebe po konsolidiranju na sindikalnem področju samem, kar pomeni, da tudi na tem področju ni videti pobud h krepitvi neokorporativističnega dialoga na državni ravni. Nedavno razcepljeni delodajalci pa bodo nedvomno potrebovali nekaj časa, da ponovno združijo vrste. Že samo dejstvo, da so se razcepili izpod okrilja GZS, kaže na težnjo po pluralizaciji, ne pa po centralizaciji delodajalskih interesov. To pomeni kar tri negativne ovire za oblikovanje bolj konsolidiranega tipa neokorporativističnega omrežja na Slovenskem. V skladu s temi razlagami imamo v primeru ESS opraviti s šibkim neokorporativističnim omrežjem. Trenutno stanje je še vedno konglomerat tranzicijskega urejanja socialnih pogajanj in želje, da se neokorporativistične prvine teh pogajanj ohranijo, saj so Sloveniji pomagale prebroditi tranzicijske ekonomske krče na eleganten način. K temu sta svoje prispevali še pluralizacija družbe in nejasna vizija.

Vse zgoraj navedene težave ustvarjajo pogoje ne le za manjše konflikte med partnerji, ki se pojavijo med pogajanj in se naposled z dialogom razrešijo, ampak tudi za večje konflikte, ki jih klasični in konsolidirani (neo)korporativistični sistemi ne predvidevajo. Primer sprejemanja nove davčne zakonodaje kaže na anomalije ureditve tripartitnih pogajanj v Sloveniji. Pogajanja o socialnem sporazumu so potekala zunaj ESS, a so zaradi majhnosti države na njih sodelovali isti ljudje. Ko je država pri davčnem paketu predlagala enotno davčno stopnjo, so se po pričevanjih vseh odnosi zelo zaostri. O tej zaostritvi ne dvomi nihče od intervjuvanih. Ta konflikt se je iz pogajanj o socialnem sporazumu prenesel tudi v ESS. Vse moči so nato usmerili v iskanje kompromisa glede davčne zakonodaje, se o novem predlogu brez EDS dogovorili na pogajanjih o socialnem sporazumu, šele takrat pa je v središče pozornosti prišel ESS. ESS je

namreč utemeljen z zavezo, da morajo vse tri strani upoštevati konsenz. Že usklajen davčni paket, ki ni vseboval predvsem za sindikate sporne enotne davčne stopnje, je bil poslan na ESS, kjer je dobil formalno potrditev. Ko je bil sprejet dogovor v ESS, se je težišče zopet preneslo na pogajanja o socialnem sporazumu. Prvo hipotezo tako lahko potrdim, saj je socialni dialog po odgovorih vseh intervjuvancev v ESS in na pogajanjih o socialnem sporazumu potem, ko se je enotna davčna stopnja umaknila, stekel normalno naprej. EDS se je izkazal za točko preobrata, pri čemer se je s postavitvijo tega predloga na dnevni red odnos med partnerji spremenil iz običajno kooperativnega v konfliktnega, z umikom pa iz konfliktnega nazaj v kooperativnega. ESS je odigral majhno vlogo, kar ga oddaljuje od vloge osrednjega tripartitnega pogajalskega organa. Sodeč po intervjujih, je bila enotna davčna stopnja bistvo problema, vseeno pa je bil davčni paket, katerega del je bil EDS, le del celotnega reformnega paketa. Z EDS so bili povezani tudi socialni transferji, ki spadajo v okvir MDDSZ, ki ga je najprej vodil minister Janez Drobnič. Predvsem sindikati so bili v sporu z njim, saj je Drobnič hotel postaviti bolj striktna merila pri podeljevanju socialnih pomoči, kljub temu, da bi enotna davčna stopnja bolj obremenila najnižji sloj. Očitani so mu tudi samovoljo. Glede samovolje so se z ZSSS strinjali tudi ostali sogovorniki, razen GZS. Dejansko so od vseh intervjuvancev le na ZSSS dejali, da je EDS povezan z odstavitvijo ministra Drobniča, pa še to posredno. Konfliktnost je torej v času ministროvanja Janeza Drobniča obstajala in se je tudi zmanjšala, ko je bil zamenjan, vendar pa to nima neposredne veze z umikom enotne davčne stopnje. Večanje kooperativnosti odnosov po njegovi zamenjavi spada v širši kontekst, ne pa zgolj v kontekst odnosov okrog enotne davčne stopnje, zato druge hipoteze ne morem potrditi. Povezave so le posredne, so del skupne celote. Na zamenjavo ministra je vplival skupek različnih stvari, kot je na primer njegova samovolja, nekateri intervjuvanci pa so omenili tudi dejstvo, da je vlada zamenjalo strategijo na področju pogajanj v tripartitnih omrežjih in da je bil on tisti, ki je bil primeren za zamenjavo.

Zaključek pogajanj o novi davčni zakonodaji je bil sicer sklenjen s kompromisom, kar je značilno za neokorporativistična omrežja, vendar pa je bila

pot do tega kompromisa precej neznačilna za usklajevanja v tovrstnih omrežjih. Konflikt je bil večji, kot bi sicer moral biti, če bi bilo omrežje konsolidirano. Zaradi močne razcepljenosti znotraj omrežja in med člani posamezne strani (delodajalske in delojemalske), ki zaenkrat niso pripravljeni stopiti koraka naprej k večji enotnosti, bi bil potreben razmislek o reformiranju ESS kot policy omrežja. Tukaj bi se strinjal z Lukšičem, ki pravi, da se ga bodisi razpusti ali pa se omrežje konsolidira v smeri večje enotnosti oziroma se ga utemelji na trdnejših konsolidiranih neokorporativističnih temeljih. Za to pa ni potrebna le sprememba tega omrežja, ampak bi tako drastična odločitev morala biti utemeljena tudi z večjimi političnimi spremembami. Vsekakor lahko enotno davčno stopnjo gledamo tudi iz tega zornega kota.

Na koncu sem dolžen še komentar glede preučevanja omrežja s pomočjo koncepta policy omrežij. Do zdaj so se že pojavile številne kritike koncepta policy omrežij. Eno bolj zanimivih kritik policy omrežij je v svojem besedilu predstavil John Peterson (2003, 12), ki je zapisal, da policy omrežja lahko uporabljamo kot metaforo, ne pa kot model ali teorijo. Številne študije uporabljajo koncept omrežij kot metaforo za opis kompleksnosti družbenega in političnega življenja, vendar pa niso nikoli pojasnile, zakaj so javni in zasebni interesi medsebojno odvisni, ali je njihova soodvisnost omejena na meje specifičnega podsistema, kako ta odvisnost vpliva na javno odločanje, obenem pa niso ustvarile preverljive hipoteze o pomembnosti policy omrežij za sprejemanje javnih odločitev. To sem pri opisu storil tudi sam, moj namen pa ni bil preučevanje vzrokov soodvisnosti teh partnerjev, zato mislim, da je bila v mojem primeru ta metafora zelo uporabna. Peterson opisuje, da je literatura o policy omrežjih pogosto nejasna in ujeta v ozkogledne in povsem akademske debate o terminologiji in dodaja, da te debate ponavadi potekajo med zagovorniki posameznih modelov. Ti se po njegovem mnenju osredotočajo le na trivialna vprašanja o terminologiji, kar je lahko zagledano le samo vase. S tem očitkom se strinjam, saj je z literaturo težko določiti splošen kriterij za opis policy omrežij. Povzemanje je tako potrebno veliko avtorjev, ki si velikokrat nasprotujejo, kar zmanjšuje kredibilnost koncepta. Poleg tega obstajajo tudi praktični pomisleki. Ni namreč povsem jasno, kaj omrežje

meri in ali meri le kratkotrajne politične učinke. Druga kritika pa je, da koncept predstavlja le trenuten odsev zelo nepredvidljivih in spreminjajočih se vrst odnosov. (John 1999) Dejstvo, da je tudi pričujoča diplomska naloga raziskovala le trenuten odsev zelo kompleksnih in spreminjajočih se odnosov, vendar sem lahko tudi s tem »odsevom« prikazal na težave omrežja. Četudi so težave omrežja in tripartitnega usklajevanja poniknile z zamenjavo vlade, problem ostaja in bo eskaliral pri kakšen drugem vprašanju, kar bo ponovno odprlo debato o redefiniranju tripartitnega dogovarjanja.

LITERATURA

- Bohinc, Rado. 2000. *Nova delovna razmerja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bole, Velimir in Robert Volčjak. 2005a. *Predlog reforme davčnega sistema; učinki davka na plačilno listo, dohodnine in davka na dodano vrednost*. Ljubljana: Ekonomski inštitut Pravne fakultete. Dostopno prek: http://www.zsss.si/images/stories/PDF%20aktualno/Ocena%20_predloga_reforme_davcnega_sistema_BOLE.pdf (29. marec 2009).
- --- 2005b. *Predlog sprememb davčnega; kratka ocena možnih posledic*. Ljubljana: Ekonomski inštitut Pravne fakultete. Dostopno prek: http://www.zsss.si/images/stories/PDF%20aktualno/SpremembeDavcnega_Sistema_Bole.pdf (29. marec 2009).
- Börzel, Tanja, A. 1997. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* (16): 1-28. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm> (26. november 2008).
- Cvetko, Danica. 2009. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 3. marec.
- Daugbjerg, Carsten. 1998. *Policy Networks under Pressure. Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Delo.si. 2006. *Sindikati odločno proti enotni davčni stopnji*, 7. februar. Dostopno prek: <http://www.delo.si/tiskano> (28. februar 2009).
- *Dogovor o politiki plač v gospodarstvu za leto 1994 (separat socialnega sporazuma)*. Ur. l. RS 23/94 (6. maj 1994). Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=82155> (14. februar 2009).
- Dowding, Keith. 1995. Model or Metaphor? A critical review of Policy Network Approach. *Political Studies* XLIII: 136-158.
- Fink Hafner, Danica. 1994. Sidikati v procesu oblikovanja politik. *Družboslovne razprave* (17-18): 30-45.

- --- 1998a. Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5): 816-829.
- --- 1998b. (Pre)Oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer. *Teorija in praksa* 35 (5): 830-849.
- --- 2002. Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. V *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 105-123. Ljubljana: Radio Študent: Študentska organizacija Univerze; Koper: Visoka šola za management.
- Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije. 2008. *Člani ekonomsko socialnega sveta*. Dostopno prek: http://www.gsv.gov.si/si/ekonomsko_socialni_svet/clani_ekonomsko_socialnega_sveta/ (14. februar 2009).
- Howlet, Michael. 2002. Do Networks matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes. Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science*, 35 (2): 235-267. Dostopno prek: <http://www.inlogov.bham.ac.uk/pdfs/readinglists/Howlett%20model%20of%20policy%20networks.pdf> (30. november 2008).
- John, Peter. 1999. Policy Networks. V *Blackwell Companion to Political Sociology*, ur. Kate Nash in Alan Scott, 139-148. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Jordan, Grant in Klaus Schubert. 1992. Introduction. A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research* 21 (1-2): 1-27.
- Kenis, Patrick in Volker Schneider. 1989. *Policy networks as an analytical tool for policy Analysis*. Prispevek na konferenci Inštituta Maxa Planka, Köln.
- Kickert J. M., Walter, Erik-Hans Klijn in Joop F. M. Koppejan. 1997. *Managing Complex Networks, Strategies for public sector*, London: SAGE publications Ltd.
- Klijn, Erik-Hans. 1997. Policy networks and network management: A state of the art. Policy networks: An Overview. V *Managing Complex Networks*,

- Strategies for public sector*, ur. Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn in Joop F. M. Koppejan, 15-34. London: SAGE publications Ltd.
- Knoke, David. 1990. *Political Networks: The structural perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - Krajner, Andrej. 2004. *Neokorporativizem in socialno partnerstvo v Sloveniji, Ekomosko socialni svet in vloga Gospodarske zbornice Slovenije v njem*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 - Krajnik, Dušan. 2009. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 12. marec.
 - Kustec, Simona. 1999. *Teorija policy omrežij. Primer slovenskih telekomunikacij*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 - --- 2000. Spemembe policy omrežja in njihov vpliv na politike. *Teorija in praksa* 37 (5): 884-902.
 - --- 2002. Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner, 67-81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 - Kustec Lipicer, Simona in Damijan Lajh. 2002. Proces oblikovanja dnevnega reda. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner, 29-45. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 - Lah, Marko. 1998. Ekonomski vidiki policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5): 861-876.
 - Lombar, Drago. 2009. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 10. marec.
 - Lukšič, Andrej. 1996. Možnosti slovenjenja pojma 'network' – temeljnega pojma analize politik. *Teorija in praksa* 33 (4): 596-603.
 - Lukšič, Igor. 1994a. *Liberalizem versus korporativizem*. Ljubljana: Zbirka Sophia.
 - --- 1994b. Socialno partnerstvo – kako naprej. *Časopis za kritiko znanosti, domišljijo in novo antropologijo* XXII (168-169): 11-24.
 - --- 2006. *Politična kultura – Političnost morale*, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 - Mandič, Srna. 1998. Stanovanjska politika in policy omrežje. *Teorija in praksa*, 35 (5): 895-917.

- Mihalic, Josip. 2002. *Spreminjanje policy omrežij. Primer: Denacionalizacija RKC v RS*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- MMC RTV Slovenija. 2006a. *Enotne davčne stopnje ne bo*, 30. avgust. Dostopno prek: http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=118354 (14. februar 2009).
- --- 2006b. *Enotna davčna stopnja*. Dostopno prek: http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=story&func=read&c_id=129, (7. marec 2009).
- Pal, Leslie. 1987. *Public Policy Analysis. An Introduction*. Toronto-New York-London-Sydney-Aukland: Methuen Publications.
- Peterson, John. 2003. *Policy Networks*. Dunaj: Institute for Advanced Studies. Dostopno prek: http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf (10. december 2008).
- *Pravila delovanja Ekonomsko-socialnega sveta(*) (prečiščeno besedilo)*. Ur. l. RS 82/2007 (10. september 2007). Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=82155> (14. februar 2009).
- Richardson, Jeremy. 2000. Government, Interest Group and policy change. *Political studies*, 2000 (48): 1006-1025. Dostopno prek: <http://www.politicalstudies.org/pdf/richardson.pdf> (11. december 2008).
- Rožič, Ladislav. 2009. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 6. marec.
- Semolič, Dušan. 2006. *Sporočilo za javnost!* Ljubljana: Zveza svobodnih sindikatov Slovenije. Dostopno prek: <http://www.zsss.si/images/stories/PDF%20aktualno/spr-pog.pdf> (29. marec 2009).
- Smith J., Martin. 1993. *Pressure, power and policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- *Socialni sporazum za obdobje 2007-2009*. 2007. Ljubljana: Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije. Dostopno prek:

- http://www.gsv.gov.si/fileadmin/gsv.gov.si/pageuploads/Express_Conversion_Socialni_sporazum.pdf (28. marec 2009).
- Stanojević, Miroslav. 1994. Neokorporativzem in sindikalni pluralizem. *Družboslovne razprave* 10 (17/18): 77-91.
 - --- 2001. Industrijski odnosi v Sloveniji. *Industrijska demokracija* 5 (8): 3-13.
 - Šušteršič, Janez, Marija Rojec in Klavdija Korenika, ur. 2005. *Strategija razvoja Slovenije*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf (3. marec 2009).
 - Tomc, Gregor. 1994. Politične orientacije slovenskih sindikatov. *Družboslovne razprave* 10 (17-18): 64-76.
 - *Urad Vlade RS za komuniciranje*. Dostopno prek: <http://www.slovenijajutri.gov.si/index.php?id=53> (15. december 2008).
 - Uršič, Vesna. 2009. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. februar.
 - Van Waarden, Frans. 1992. Dimensions and Types of policy networks. *European Journal of Political Research* 21 (1-2): 29-52.
 - Vehovar, Urban. 1994. Socialdemokracija, sindikati, korporativizem? *Družboslovne razprave* 10 (17-18): 48-63.
 - *Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2)*. Ur. I. RS 117/2006 (16. november 1994). Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76409> (29. marec 2009).
 - *Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV-1)*. Ur. I. RS 117/2006 (16. november 1994). Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006117&stevilka=5012> (29. marec 2009).
 - *Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2)*. Ur. I. RS 117/2006 (16. november 1994). Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76405> (29. marec 2009).

- *Zakon o dohodnini (ZDoh-2)*. Ur. l. RS 117/2006 (16. november 1994). Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76404> (29. marec 2009).
- *Zapisnik 15. seje upravnega odbora Združenja za turizem in gostinstvo*. 2005. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije. Dostopno prek: www.gzs.si/priponeKD/7 (29. marec 2009).
- Združenje delodajalcev obrti in podjetnikov Slovenije GIZ. 2007. *Ekonomsko-socialni svet*. Dostopno prek: http://www.zdops.si/Ekonomsko_socialni_svet-p160 (15. december 2008).
- 24ur.com. 2005. *Sindikalistom reforme ne dišijo*, 14. oktober. Dostopno prek: <http://24ur.com/novice/gospodarstvo/sindikalistom-reforme-ne-disijo.html> (3. marec 2009).

PRILOGE

Priloga A – Prepis intervjuja: Danica Cvetko, generalna sekretarka ekonomsko-socialnega sveta

Ali so odnosi med člani ekonomsko-socialnega sveta na splošno kooperativni ali ne?

Načeloma vsi partnerji sledijo h kooperativnosti, a vseeno precej pogosto pride tudi do konfliktov, predvsem pri vprašanjih, kjer se njihovi interesi razlikujejo. Velikokrat pride tudi navidezne konfliktnosti, saj ko se doseže konsenz o določeni zadevi, se ta prehodna konfliktnost razreši. To je običajna praksa v ESS, nenazadnje pa je to tudi njegov namen, torej da najde skupno rešitev, konsenz, pri katerem je značilno to, da sicer ni vsak popolnoma zadovoljen, je pa dosegel vsaj minimalno, kar je še zadovoljivo zanj.

Ali so bili odnosi v času ministrov Janeza Drobničiča kooperativni ali ne? Zakaj?

V tem času so bili odnosi med vlado in sindikati zelo napeti. Ministrica Marjeta Cotman je bila veliko bolj na strani sindikatov, saj je imela večje razumevanje za šibkejšo, posledično pa so se poslabšali odnosi med delodajalci in vlado.

Ali je uvrstitev enotne davčne stopnje na dnevni red usklajevanja nove davčne zakonodaje v ESS povzročila, da so se odnosi med partnerji v ESS spremenili iz kooperativnih v konfliktne ali ne?

Da, to je res, vendar pa niso bili odnosi v tistem času konfliktni zgolj zaradi enotne davčne stopnje, ki je bila tako ali tako projekt ministrstva za finance. Takrat so bili sindikati izrazito proti prvotnim vladnim predlogom, kako bi rešili urejanje davčne zakonodaje, torej bili so proti enotni davčni stopnji. Nasprotovali pa so tudi zniževanju davčne stopnje za tiste v višjih dohodkovnih razredih. Za sindikate je bil uspeh, da so preprečili uvedbo enotne davčne stopnje in da so nenazadnje celo povišali dohodnino za osebe z najvišjimi dohodki.

Kaj je botrovalo temu, da se je enotna davčna stopnja umaknila kot možnost nove ureditve davčnega sistema v Sloveniji?

To težko komentiram. Niso pa zaslužni za to le sindikati ampak tudi druge skupine, kot so na primer upokojenci. Ko se je ustvaril dovolj močan pritisk različnih družbenih skupin, je tudi vlada oziroma tudi takratni predsednik vlade uvidel, da bo moral za ponovno pridobitev zaupanja socialnih partnerjev pristati na konsenz.

Ali so z umikom enotne davčne stopnje iz opcij novih davčnih reform odnosi ponovno postali kooperativni ali ne?

Tega ne morem komentirati, saj imam na voljo premalo podatkov. Bi pa ob tem dodala, da vsi vpleteni pravijo, da so odnosi velikokrat precej napeti, a da je to

nekaj normalnega, saj vsak zastopa svoje interese. Vem, da se predvsem sindikati in delodajalci velikokrat srečujejo med sabo tudi neformalno in zato lahko rečem, da je dejanska konfliktnost velikokrat manjša, ko se zdi na prvi pogled.

Ali imata umik enotne davčne stopnje iz reformnega paketa davčne zakonodaje in sovpadanje zamenjave ministra za delo, družino in socialne zadeve skupne točke ali ne?

Mislim, da ne, ker se je pri ministru Janezu Drobniču zatikalo na drugih področjih, na primer pri delovnopravni zakonodaji in pri zakonu o socialnih transferjih, kar z drugimi besedami pomeni, da je želel uvesti bolj stroge kriterije. Kot že rečeno, je bila davčna zakonodaja zgolj v domeni ministrstva za finance. Je pa res, da je po zamenjavi ministra prišlo zelo hitro so konsenza na več področjih, kar prej kaže na to, da je vlada zamenjala strategijo, kot pa zgolj spremenila odnos le na enem področju. Čeprav je bila enotna davčna stopnja ena od osrednjih tem, pa je bila ta vseeno le en del celotnega spektra tem, o katerem so tekla pogajanja in glede katerih so nastajali konflikti med posameznimi partnerji.

Ali je bil odnos med vlado in delodajalci ves čas kooperativen?

Kot že rečeno, pred zamenjavo ministra za delo, je bil odnos med delodajalci in vlado boljši kot po zamenjavi. S sindikati je bilo obratno – pred zamenjavo so bili odnosi bolj napeti, medtem ko so se po zamenjavi umirili in postali bolj kooperativni.

Priloga B – Prepis intervjuja: Vesna Uršič, samostojna pravna svetovalka na Gospodarski zbornici Slovenije

Ali so odnosi v ekonomsko-socialnem svetu med člani na splošno kooperativni ali ne? Kaj razumete pod kooperativnostjo oziroma konfliktnostjo v odnosih?

Predvsem glede konfliktnosti menim, da je to precej subjektivni izraz, ki je v veliki meri tudi odraz osebnega dožemanja. Da pa je v objektivnem smislu odnos med člani ekonomsko-socialnega sveta konflikten, je pa v veliki meri odraz pristojnosti in namena tega organa - namreč tu se socialni partnerji dogovarjajo o medsebojnih t.i. industrijskih razmerjih. Kot lahko skozi zgodovino vidimo pa so ti odnosi pogojevani s številnimi dejavniki, ki v določenem zgodovinskem času in prostoru zelo vplivajo na pogajalska izhodišča in predvsem na moč posameznih pogajalskih strani. In ker vsaka stran nujno zasleduje svoje interese, je tak dialog nujno konflikten v smislu interesov, ki pa skozi proces pogajanj skuša doseči nek kompromis.

Ali so bili odnosi v času ministrovanja Janeza Drobniča kooperativni ali ne? Zakaj?

Težko je oceniti gospoda Janeza Drobniča v tem smislu, se je pa večina vpletenih iz GZS strinjala, da je bil odnos s tedanjim ministrom zelo strokoven.

Ali je uvrstitev enotne davčne stopnje na dnevni red usklajevanja nove davčne zakonodaje v ESS svetu povzročilo, da so se odnosi med partnerji v ESS spremenili iz kooperativnih v konfliktni ali ne?

Uvrstitev vprašanja enotne davčne stopnje na ESS je po mojem mnenju bila pravilna odločitev, saj je predlog zajemal veliko število davčnih zakonov - tako obdavčitve prometa kot tudi dohodkov fizičnih in pravnih oseb. To pa pomeni, da bi tako velika sprememba neposredno vplivala tudi na kupno moč ljudi, na delovna razmerja, na gospodarski sistem Slovenije v primerjavi z drugimi državami članicami Evropske unije.

Med katerimi partnerji so odnosi postali konfliktni?

Ni odgovora.

Kaj je botrovalo temu, da se je enotna davčna stopnja umaknila kot možnost nove ureditve davčnega sistema v Sloveniji?

Prav široka razprava, ki je se odvila tako na delodajalski, delojemalski in tudi na vladni strani je prinesla rezultat - umaknitev tega predloga, saj je bil dokaj širok konsenz med partnerji, da Slovenija ne potrebuje tako radikalnega reza na davčnem področju. Prav široka razprava je osvetlila številne pomisleke in težave, s katerimi bi se posamezne skupine soočile.

Ali so z umikom enotne davčne stopnje iz opcij novih davčnih reform odnosi ponovno postali kooperativni ali ne?

Mislím, da je to dovolj jasno pojasnjeno v prejšnjem odgovoru.

Ali imata umik predloga enotne davčne stopnje iz reformnega paketa davčne zakonodaje in sovpadanje zamenjave ministra za delo skupne točke ali ne?

Po mojem vedenju ni nikakršnih osnov za sklepanje, da bi imel umik predloga EDS in zamenjava ministra kaj skupnega. Prej bi rekla, da ne.

Priloga C – Prepis intervjuja: Ladislav Rožič, izvršni sekretar za ekonomsko področje pri Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije

Ali so odnosi v ekonomsko-socialnem svetu med člani na splošno kooperativni ali ne?

Interesi so seveda precej različni, vendar skušamo vedno doseči nek konsenz s popuščanjem ene in druge strani. Odnosi torej stremijo h kooperativnosti.

Kaj razumete pod kooperativnostjo odnosov?

Torej razumem jih kot dogovor, ko se uskladijo skupni interesi vseh treh strani.

Kako bi ocenili odnose med partnerji v ekonomsko-socialnem svetu v času ministrovanja Janeza Drobniča? Zakaj?

Odnosi so bili katastrofalni, to pa zato, ker je vsiljeval predloge vlade, socialni dialog pa je enostavno zamrl. Njegovi poskusi po spremembah so bili poskusi diktata, na podlagi teh poskusov diktata pa je prišlo do konflikta.

Ali je imela uvrstitev enotne davčne stopnje na dnevni red kakršnokoli zvezo z ministrom Drobničem, saj davčna zakonodaja nenazadnje spada pod okvir ministrstva za finance, če sem prav razumel odgovore ostalih intervjuvancev pa se je konflikt pri ministru Drobniču nanašal predvsem na spremembo delovno pravne zakonodaje in zaostritev pravil pri socialnih transferjih, ali ne?

ZSSS je na Ekonomskem inštitutu Pravne fakultete v Ljubljani naročil obširno študijo, v kateri so preučili, kaj pomeni uvedba enotne davčne stopnje v Sloveniji. Na podlagi študije, ki je bila narejena strokovno in podprta s strani eminentnih strokovnjakov s finančnega in ekonomskega področja, smo nasprotovali uvedbi enotne davčne stopnje. V primeru uvedbe enotne davčne stopnje bi se, če poenostavim, avtomatsko podražila hrana in storitve, pocenilo pa bi se luksuzno premoženje, kar pomeni, da bi se obremenil spodnji sloj prebivalstva. Čeprav bi se obremenil le spodnji sloj, pa niso bili pripravljeni dvigniti niti socialnih transferjev. Na ZSSS že sedaj zahtevamo dvig višine socialnih transferjev, čeprav se enotna davčna stopnja ni uvedla. Tu je prišlo do konflikta. Slovenija bi postala edina država v zahodni Evropi, ki bi imela enotno davčno stopnjo. Kasneje je prišlo do zaostritve pravil glede socialnih transferjev, ljudje so »znoreli« in začeli stavkati, sploh ko smo jim praktično pokazali, kaj bi pomenila uvedba tega davka na primeru kilograma kruha.

Očitno je prišlo do konflikta med sindikati in vlado. Kako je bilo pa pri ostalih dveh razmerjih, torej med vlado in delodajalci in sindikati ter delodajalci?

Sindikati smo ostali sami. Celo nekateri sindikati so nam skočili v hrbet (*Solidarnost in Alternativa, op. a.*) s proti propagando. Sindikatom brez denarja je država posredno financirala »jumbo« plakate, ZSSS pa so v veliki meri onemogočili plakatirenje. Zaradi tega smo se odločili za neposredno akcijo in smo po podjetjih delavcem razložili, kaj enotna davčna stopnja v praksi pomeni, nakar je prišlo do vsesplošnega revolta. Ravnodušni do uvedbe niso bili niti na OZS, saj bi se podražila tudi cena njihovih storitev. Podražile bi se tudi zdravstvene storitve ... skratka to je bila ena nepremišljena veriga. Premišljena je bila samo z delodajalske strani, ki je vlado prepričala, da je ta sprememba na mestu. Nekdo je pač videl, da bo lahko tako zaslužil.

Kaj je botrovalo temu, da se je enotna davčna stopnja umaknila kot možnost nove ureditve davčnega sistema v Sloveniji?

Umaknila se je zaradi množičnega protesta novembra 2005, ki se je zgodil zaradi uvajanje enotne davčne stopnje. Ko so uvideli, da se z ljudmi ne morejo več

igrati, so spremenili taktiko. Saj to je vendarle vedno tako, ko se ljudje „spuntajo“, potem politika vedno spremeni smer dela.

Ali so z umikom enotne davčne stopnje iz reformnega paketa davčne zakonodaje odnosi med partnerji v ESS ponovno postali kooperativni ali ne?

Normalno. Na ESS so vedno trenja, so vedno razmišljanja. Vsaka asociacija napenja mišice, a se na koncu moramo dogovoriti. Če se ne dogovorimo, pride do konflikta, kar pa ni dobro za nikogar od vpletenih. V tem kontekstu delamo v ESS. Bistvo je, da se nekje moramo najti.

Ali imata umik predloga enotne davčne stopnje iz reformnega paketa davčne zakonodaje in sovpadanje zamenjave ministra za delo skupne točke ali ne?

Pri tej zgodbi je bilo veliko povezav. Enotna davčna stopnja je bila povezana s socialnimi transferji. Če bi gledali samo parcialno, bi rekel ne, ker smo nasprotovali le njegovim predlogom pri delovnopравни zakonodaji in ga ustavili, ampak tukaj pa mislim, da, ker so bile tako razgrete strasti zaradi te enotne davčne stopnje, so nekoga morali žrtvovati, minister Drobnič pa je bil v tistem trenutku nekako najbolj primeren. Mislim, da se je z njegovo zamenjavo zamenjala cela vladna strategija. Od takrat dalje so postali odnosi z vlado kooperativni. Začeli smo se pogovarjati o zakonodaji, ki je za delavce ugodna, denimo o zakonu o udeležbi delavcev pri dobičku. Socialni dialog je nato krasno stekel, bolje kot zdaj. Zanimivo je to, da vsako prvo leto nove vlade smo sindikati na cesti in vsaka nova vlada hoče v prvem letu narediti neke globalne spremembe, kar ponavadi pomeni zmanjševanje pravic delavcev.

Kje je bila konfliktnost večja, med sindikati in državo ali med sindikati in delodajalci?

Tu je bil primarni konflikt z državo in šele posledično z delodajalci.

Eno od osnovnih težav Ekonomsko socialnega sveta je ideološka razdvojenost sindikatov, ki je nastala takoj po osamosvojitvi. Gre predvsem za cepitev med vami, ZSSS in drugo največjo sindikalno centralo KNSS Neodvisnost. Ali je pri vprašanju enotne davčne stopnje prišlo do poenotenja obeh strani, ste nastopili skupaj ali ne? Ali je ta skupni nastop prispeval k boljšemu ali pa če hočete bolj učinkovitemu pritisku na vlado ali ne?

Mislim, da smo sindikati v Sloveniji že kar precej poenoteni in menim, da je vprašanje enotne davčne stopnje poenotilo sindikate. Zdaj delamo kar precej skupnih projektov, potekajo sestanki, na katerih se dogovarjamo za skupne nastope. Pri ključnih vprašanjih nastopamo skupaj, tudi že prej omenjena Alternativa in Solidarnost.

Če prav razumem, gre sindikalna scena zdaj v smeri večjega poenotenja in centralnega usklajevanja, kar nenazadnje tudi omogoča, da tudi v ESS z

enotnim sindikalnim glasom pride do lažjega iskanja konsenza vseh treh strani ali ne?

Dejstvo je, da če bi kdo hotel sindikalno sceno zdaj razbiti, bi moral delati drugače, kot pa dela. Noben sindikat ni tako nor, da bo udaril po delavcu, ker delavec ni pa čisto nič kriv, ampak tisti, ki predpise sprejema. To je pa vlada. Mislim, da bo konflikt nastal konec tega leta ali pa na začetku naslednjega leta, ko neha veljati kolektivna pogodba o načinu usklajevanja plač (KPPI). Začela bo veljati čista pravna praznina, delodajalci pa ne kažejo interesa za oblikovanje nove ali pa revidiranje stare. Mislim, da bo tu počilo.

Za časa vlade Janeza Janše, je nastal vladni strateški svet za gospodarstvo. Ali menite, da je bil to nekakšen konkurenčen organ ESS, saj se je debata o socialnih transferjih in davkih premaknila tja ali ne? Veliko pozornosti so jim nenazadnje dajali tudi mediji.

Mislim, da je ta strateški svet bolj premišljeval, kaj narediti in kako se izvleči iz te zagate. Sicer pa so bili razdvojeni tudi oni sami. Niso vsi člani tega sveta podpirali enotne davčne stopnje. To so privlekli predvsem mladi neoliberalci iz zahoda – ZDA. Predstavniki ZSSS so šli v te države, ki imajo enotno davčno stopnjo, pogledat, kaj se dogaja v praksi. Ko so vlada in vladini mediji lagali, kako je enotna davčna stopnja dobra, smo mi povedali resnico. Govorili smo namreč s sindikati iz teh držav, predvsem pribaltskih, kakšno je stanje pri njih. To je bila katastrofa. Ljudje so bili brez vsega, niso imeli niti hladilnikov pralnih strojev in zdaj so nas primerjali s temi državami. Potem ko smo mi to razložili delavcem po podjetjih, so ljudje uvideli, da to ni prava pot.

Priloga D – Prepis intervjuja: Drago Lombard, predsednik KNSS Neodvisnost

Kaj vi razumete pod pojmom kooperativnost odnosov med partnerji v ESS?
To pomeni dogovarjanje, dogovor in spoštovanje tistega, kar se dogovorimo.

Ali so odnosi med člani oziroma socialnimi partnerji v ESS na splošno kooperativni ali ne?

Ja. Že pravilnik ESS govori o tem, da se odločitve sprejemajo s konsenzom. Se pravi, da so lahko med nami nasprotja ali različna mnenja, a do odločitve ne more priti, če ni konsenza oziroma soglasja.

Ali so bili odnosi v času ministrov Janeza Drobničiča kooperativni ali ne? Zakaj?

Ne. Najmanj dvakrat je prišlo do samovolje in do drugačnega tolmačenja sklepov, ki so bili sprejeti na sejah ESS.

Ali je uvrstitev enotne davčne stopnje na dnevni red usklajevanja nove davčne zakonodaje v ESS povzročila, da so se odnosi med partnerji v ESS spremenili iz konfliktnih v kooperativne ali ne?

V tistem trenutku je bil predlog, ki je bil kasneje tudi sprejet v državnem zboru, boljši od predloga vlade o enotni davčni stopnji in dejansko je tukaj prišlo do trenj. Če govorimo o naši organizaciji, smo že na začetku opozarjali, da je zmanjšanje najvišje davčne stopnje iz 50 odstotkov na 41 odstotkov prevelika in da bo to povzročilo velike probleme za tiste z najnižjo davčno stopnjo, saj se je ta dvignila iz 16 odstotkov na 22,5 odstotka. Mi smo takrat nasprotovali, a ker sta bili le dve možnosti, to je ali enotna ali ta, ki je zdaj obstoječa, smo se odločili za to drugo.

Med sindikati in državo je prišlo do očitnega konflikta. Ali je bil izrazit tudi konflikt med delodajalci in sindikati ali ne?

Med nami in delodajalci ni bilo konflikta. Glavni konflikt je bil med nami in državo. Največji problem, ponavljam, je bila najvišja in najnižja davčna stopnja.

Kakšen je bil potemtakem odnos med državo in delodajalci?

To boste morali vprašati njih. Na mizi so bili različni računi. Mi na koncu nismo bili najbolj zadovoljni, saj se že zdaj vidi, da bo potrebna še ena nova davčna stopnja, ki bo razbremenila najšibkejše. Razmisliti bo potrebno tudi o dvigu najvišje stopnje, saj nižja pomeni velik izpad prihodkov za državo in za različne blagajne. Torej, tu je bil konflikt, a še enkrat poudarjam, ker sta bili na voljo le dve možnosti, je obstoječa predstavljala manjšo obremenitev za najšibkejše. Tudi to pa ni dovolj, o spremembah pa se že dogovarjamo.

Kaj je botrovalo temu, da se je enotna davčna stopnja umaknila kot možnost nove ureditve davčnega sistema v Sloveniji?

Sej to sem omenil. Mi smo na koncu pristali na ta predlog in zadeva se je rešila.

Ali je bilo to odvisno od stavk oziroma pritiska ali ne?

Niti ne, to so bila pogajanja in dokazovanja, da če bi bila sprejeta enotna davčna stopnja, na primer za 35 ali celo 21 odstotkov, kako bi šele takrat bil razbremenjen zgornji razred. Že devet točk je preveč.

Kaj je potemtakem botrovalo umiku?

Zgolj pogajanja. ESS dela s konsenzom, če tega ne bi bilo, ne bi bil sprejet novi sistem.

Ko se je umaknil predlog enotne davčne stopnje se je odnos med vami in državo spremenil nazaj v kooperativnega in socialni dialog je normalno stekel naprej ali ne?

Vsekakor. V trenutku, ko se je predlog za enotno davčno stopnjo umaknil, se je odprl prostor za pogajanja.

Se je ta prostor odprl tudi na katerem drugem področju?

Ja, seveda. Šlo je dejansko za celoten paket, različne stvari so bile med seboj povezane. Nekje izgubiš, nekje dobiš. Kot veste, je šlo za pogajanja o socialnem sporazumu, ki so vključevala tako zdravstvo, zahteve delodajalcev po nižanju

pravic itd. Da smo pristali na zdajšnjo davčno ureditev in zvišanje najnižje 16-odstotne obdavčitve, smo pridobili drugje.

Ali imata umik enotne davčna stopnje iz tega reformnega paketa in sovpadanje ministra za delo Janeza Drobniča skupne točke ali ne?

To ima skupne točke, saj so bili njegovi predlogi na področju socialnih transferjev, ki so povezani s sprejemanjem davčne zakonodaje, zelo restriktivni. Bil je namreč precej bolj na strani delodajalcev in tiste fleksibilnosti, ki pa vemo, da je le pritisk na delavce in izguba pravic. Naše tolmačenje je bilo, da že zakon o delovnih razmerjih omogoča vse to, kar je minister takrat zahteval, da pa delodajalci tega ne izkoriščajo. Predlogi za znižanje socialnih transferjev, manjšanju pravic pri bolniških dopustih so prišli v času, ko je bilo gospodarstvo v največjem razcvetu. Takrat se je potrebno vprašati, kdo je to prinesel? Ko to ugotoviš in se potem odločiš, da ga greš še »tepstič«, to ni dobra poteza. Torej povezava je bila posredna, sicer pa sem mnenja, da je bil glaven razlog za zamenjavo njegova samovolja.

Ali je pri sindikatih pri vprašanju enotne davčne stopnje prišlo do poenotenja, kljub znanim ideološkim cepitvam ali ne?

Ne, to je bil kompromis. Je bil največji mogoči domet v tistem trenutku. Govorimo o petih oziroma šestih sindikalnih centralah. Vemo, da so nekatere na državnem proračunu, drugi živimo od članarin, zato so interesi različni.

Sodelujete pa skupaj kar na nekaj projektih, če se ne motim, in to sodelovanje je nastalo iz poenotenja okrog enotne davčne stopnje?

Eno je situacija, ki narekuje oziroma malo manj kot sili, da v bistvenih stvareh nastopimo skupaj. Še vedno pa so velike razlike v pogledih na drugih področjih, ko vlečemo vsak k sebi. Ko pa gre za nacionalni interes oziroma ko gre za zakon o delovnih razmerjih ali za pravice iz socialnega sporazuma, pa glede na to, da smo bili poenoteni, ne vidim nobenega razloga, da ne bi mogli sodelovati oziroma da ne bi skupaj nastopali.

V nekaterih državah imajo v podobnih organih kot je ESS sindikati skupen organ oziroma centralo, kjer sindikati usklajujejo svoja stališča in nato z enotnim stališčem nastopijo na tem tripartitnem organu. Ali menite, da podoben institut sindikati potrebujejo tudi v Sloveniji ali ne?

Ni nujno, da gre za organ, ki bi bil uradno imenovan oziroma stalen. Za vse takšne stvari, ki niso poenotene, se ustanovi organ, ki je ponavadi tripartiten. Vse delodajalce velikokrat zastopa le en predstavnik, podobno je pri sindikatih, ki jih zastopa le en človek. Veste, nihče se ne more s tem igrati, saj če ta posameznik prekorači mandat, recimo naš, še vedno lahko ugovarjamo odločitvi na ESS, ko se sprejema formalna odločitev. Pri sodelovanju in skupnih akcijah bi rad dodal še to, da je šlo za velika trenja. Vi te zgodovine sicer ne poznate, vendar je šlo za velika trenja in veliko nesoglasij že od samega začetka. Dejansko z leti in predvsem z mojim prihodom so naši organi ugotovili, da trenja ne koristijo, saj nismo država v revoluciji. Moj način predsedovanja je vedno temeljil na

kompromisu in dogovoru, če pa ne gre, se pa pove, zakaj dogovor ni mogoč. Bojne sekire smo zakopali z mojim prihodom. Ponudil sem roko in dejal, da če drug drugega spoštujemo kot enakopravni partnerji, potem ne vidim nobene ovire, da ne bi sodelovali. Še naprej bomo imeli različne poglede, vendar se bomo še naprej trudili za dobre dogovore, včasih bolj včasih pač manj uspešno.

Priloga E – Prepis intervjuja: Dušan Krajnik, zastopnik Obrtno podjetniške zbornice Slovenije v Ekonomsko socialnem svetu in vodja vladne pogajalske skupine na pogajanjih za socialni sporazum za obdobje 2007-2009

Pri temu intervjuju je potrebno pojasnilo. Zaradi narave polstrukturiranega intervjuja se ta v prvotni obliki razlikuje od ostalih intervjujev, saj je pogovor šel drugače in bi rigidnost pri spraševanju škodila raziskavi. V prvem delu prepisa zatorej izpostavljam samo vprašanja, ki so podobna vprašanjem iz vseh prejšnjih intervjujev, kar olajša primerjavo, nato pa objavljam intervju v celoti, saj se s podvprašanji in dodatnimi vprašanji zelo dobro razjasni vloga ekonomsko-socialnega sveta, kar pripomore k celovitosti razumevanja problematike.

Izveček iz intervjuja

Ali so odnosi v ekonomsko-socialnem svetu in na pogajanjih o socialnem sporazumu na splošno kooperativni ali ne?

Kar se tiče socialnega sporazuma, so bili bolj kooperativni kot pa v ESS. Vsi smo namreč nastopači pred kamero, se potegujemo pred člani. Ko pa se kamere ugasnejo, so spori sicer bili, vendar pa se pred kamerami bolj uporablja argument moči, na pogajanjih za zaprtimi vrati pa bolj moč argumenta. Zaradi velike želje po pripravi ustreznega dokumenta za delovanje vpetih strani v prihodnje so bili tudi najtrši orehi uspešno strti. Pohvalim se lahko, da brez gnilih kompromisov.

Ali je uvrstitev enotne davčne stopnje na dnevni red povzročila, da so se odnosi med partnerji spremenili iz kooperativnih v konfliktno ali ne?

Tam je verjetno najbolj eskaliralo. Pri enotni davčni stopnji so bili sindikati izrecno proti. Tudi s številkami, ki jih vlada ni imela do junija 2006, je bilo zelo težko ali nemogoče dokazati prednosti te stopnje. Toda kot vidimo za nazaj – šlo je. Tudi zaradi velike mere tolerance in medsebojnega spoštovanja. Prav ponosen sem na vse, s katerimi smo »naredili« besedilo Socialnega sporazuma za obdobje 2007-2009.

Kje je bila konfliktnost v primeru predloga enotne davčne stopnje največja? Med sindikati in državo? Kakšen je bil odnos med sindikati in delodajalci oziroma delodajalci in državo?

Del gospodarstva ni hotel EDS, a je bil to manjši del. Ostali gospodarstveniki so EDS podpirali. Toda ne na glas in prepričljivo, saj so kmalu uvideli, da bodo

sindikati s svojim pritiskom prevladali. Najhujši spor zaradi EDS je bil med vlado in sindikati. Ko so se strasti tako zaostrile, da so sindikati šli tudi na cesto, je tudi vlada pristala, da bo davčno reformo naredila brez EDS.

So se odnosi med partnerji ponovno spremenili v kooperativne, ko se je enotna davčna stopnja umaknila iz možnosti reformnega paketa davčne zakonodaje ali ne?

Že pri usklajevanju so bili trenutki, ko smo se dobesedno prepirali in ko smo se normalno pogovarjali. V okviru socialnega sporazuma so se eksperti z vseh strani mimo nas srečevali, da so pripravili tistih pet davčnih zakonov. A so bili tudi to isti ljudje, ki so sedeli na različni sestankih. Torej, isti ljudje so posebej pripravljali zakone, se pogajali za socialni sporazum in davčne zakone potrjevali na ekonomsko-socialnem svetu. Le v glavah je bilo potrebno miselno ločevati te zadeve in stvari so stekle.

Ali ima zamenjava ministra Janeza Drobniča z ministrico Marjeto Cotman kakšne skupne točke z umikom predloga enotne davčne stopnje z dnevnega reda ali ne?

Ne.

Ali menite, da obstajajo posredne povezave?

Ne. Neuspeh uvedbe EDS bi posledično moral »odpihniti« ministra za finance. Kot vemo, pa temu ni bilo tako, saj takratni minister za finance ni bil prevelik navdušenec za uvedbo EDS.

Zakaj je minister Drobnič po vašem mnenju dobil nezaupnico?

Zgodba je bolj globoka. Minister Drobnič je bil nespreten pogajalec. Prva je bila samovolja in nekooperativnost. Med pogajanjem je dajal nesmiselna navodila, da lahko vsak govori samo eno minuto. V eni minuti si niti dober dan ne moremo reči vljudno. Torej ni znal taktizirati. Potem je bil tudi napad na novinarko. Ko so vse to združili, se mu je zamajal stolček. Nima pa to zveze z enotno davčno stopnjo. Zgodba o enotni davčni stopnji bi se razvila tako, kot se je, z njim ali pa brez njega, že od samega začetka.

Ali je dialog med partnerji postal z zamenjavo znosnejši, odnosi so se izboljšali ali ne?

Da, ministrica je imela svoje prednosti. Bila je bolj kooperativna, bolj je znala prisluhniti. Poslušala je, kaj ji želimo povedati.

- **Celoten intervju**

Vi ste vodili vladno pogajalsko skupino?

Podatek je točen. Kljub temu, da sem zaposlen kot pomočnik generalnega sekretarja za gospodarski sistem in politiko na Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije me je Vlada RS s sklepom imenovala za vodjo ožje vladne pogajalske skupine za pogajanja o vsebini socialnega sporazuma za obdobje 2007-2009.

Praviloma takšno vladno skupino vodi vsakokratni minister za delo, družino in socialne zadeve. No, tokrat se je Vlada RS odločila drugače. Po mnenju mnogih, predvsem po nekaj mesecih od imenovanja, je bila to odlična odločitev. Tudi za mene osebno.

Ali je bila med pogajanjimi za socialni sporazum na dnevnem redu tudi enotna davčna stopnja?

Da. Razmišljanje o enotni davčni stopnji (v nadaljevanju: EDS) se je pojavilo že v letu 2005 v okviru t.i. Kranjčeve skupine, ki je pripravljala prvi paket reform nekaterih davčnih zakonov. Še prav poseben poudarek pa je razmišljanje o uvedbi EDS dobilo pri usklajevanju poglavja o davčni politiki v okviru socialnega sporazuma.

Ali so pogajanja o socialnem sporazumu potekala izven ekonomsko-socialnega sveta?

Teoretično ne, praktično pa da. Skupni imenovalec so bili pogajalci: sindikati, delodajalci in predstavniki vlade. Vse tri strani se redno srečujejo na zasedanjih ekonomsko-socialnega sveta. Med pogajanjimi o socialnem sporazumu za obdobje 2007-2009 pa so se v glavnem isti ljudje srečevali še na vsakotedenskih pogajanjih za besedilo socialnega sporazuma.

Ali so pogajanja o socialnem sporazumu formalno telo?

Če mislite pogajanja o socialnem sporazumu, vas moram korigirati. Tripartitna skupina: delodajalci, sindikati in predstavniki vlade, smo bili za pogajanja o socialnem sporazumu za obdobje 2007-2009 imenovani z ustreznimi odločitvami posameznih organov.

Zakaj menite, da se socialni sporazum ne usklajuje znotraj ekonomsko-socialnega sveta?

Po moje je glavni vzrok v tem, da smo kot država majhni po številu prebivalcev in posledično se tudi vloge posameznih predstavnikov imenovanih tripartitnih skupin prepletajo med seboj.

Bi bilo po vašem mnenju dobro, da bi obstajal samo en organ, v katerem bi se vse omenjene problematike in teme usklajevale le na enem mestu?

Načelno je bilo tudi tako mišljeno. Toda zaradi že navedenega vzroka je bilo to praktično nemogoče realizirati. Pri tem bi pa bilo potrebno izpolnjevati še nekaj predpostavk: imeti bi morali zadostno število usposobljenih pogajalcev na vseh treh straneh in njihovo delo bi moralo potekati zunaj »nadzora« javnosti. Šele po dokončno usklajenem besedilu socialnega sporazuma bi o vsem morala biti obveščena javnost. Tako, kot je to v nekaterih državah EU. Šele na takšen način lahko dosežemo možnost uporabe moči argumenta in ne argumenta moči.

Prosim, če pojasnite malce bolj podrobno: ESS je torej eno telo, vi pa ste se pogajali v okviru drugega omrežja?

Ne. Omrežje je bilo kar isto, saj smo se o vsebini socialnega sporazuma vedno pogovarjali eni in isti ljudje. Le pogajanja niso potekala v okviru ESS.

Ali prihaja do teh anomalij, da bi se pravzaprav morali o vsem pogajati v okviru ESS, pa se ne, ker ni sprejet kak zakon o delovanju te institucije?

Pravzaprav da. ESS je neke vrste krovna organizacija, kjer se predstavniki delodajalcev, delavcev in vlade srečujejo in dokončno uskladijo vsebino pomembnih zakonskih predlogov, tako za delavce kot tudi za vlado in delodajalce. In v tem smislu bi moral delovati ESS. Žal je mnogokrat vloga te institucije zaradi napačne zakonske regulative osiromašena.

Ali se teme prepletajo med ekonomsko-socialnim svetom in pogajanj o socialnem sporazumu?

Lani bi temu tudi pritrdili. Toda še vedno moramo imeti pred očmi, da daje socialni sporazum le okvir, v katerem naj bi se gibale določene zakonske podrobnosti, se pravi ene vrste usmeritev vladi, v katero smer naj pripravlja zakone. Na ESS pa naj bi posamezni zakoni, seveda po sprejetju vsebine socialnega sporazuma, ki to usmeritev nakazuje, prejeli potrditev pri socialnih partnerjih: delodajalcih in sindikatih. Vlada namreč ni klasični socialni partner.

Med usklajevanjem o socialnem sporazumu je šla točka o enotni davčni stopnji najprej na ekonomsko-socialni svet in potem, ko je bila potrjena, nazaj na pogajanja o socialnem sporazumu. Je ta razlaga pravilna?

Delno je takšno razmišljanje točno. Toda samo delno. O EDS smo se pričeli pogovarjati in usklajevati v okviru pogajanj o novem socialnem sporazumu za obdobje 2007-2009. Zaradi velikega nasprotovanja uvedbi EDS predvsem s strani sindikatov in dela delodajalcev, se je razprava o EDS najprej prenesla na posamezne ekspertne skupine tako vlade kot socialnih partnerjev, pozneje pa še na ESS. Seveda so zaradi tega zastala pogajanja o vseh ostalih vsebinah socialnega sporazuma. Šele po dokončni odločitvi Vlade RS, da odstopi od uvedbe EDS, smo pogajanja o vsebini novega socialnega sporazuma zopet pričeli uspešno izvajati.

Ali so odnosi v ekonomsko-socialnem svetu in na pogajanjih o socialnem sporazumu na splošno kooperativni ali ne?

Kar se tiče socialnega sporazuma, so bili bolj kooperativni kot pa v ESS. Vsi smo namreč nastopači pred kamero, se potegujemo pred člani. Ko pa se kamere ugasnejo, so spori sicer bili, vendar pa se pred kamerami bolj uporablja argument moči, na pogajanjih za zaprtimi vrati pa bolj moč argumenta. Zaradi velike želje po pripravi ustreznega dokumenta delovanje vpetih strani v prihodnje so bili tudi najtrši orehi uspešno strti. Pohvalim se lahko, da brez gnilih kompromisov.

Ali je uvrstitev enotne davčne stopnje na dnevni red povzročila, da so se odnosi med partnerji spremenili iz kooperativnih v konfliktni?

Tam je verjetno najbolj eskaliralo. Pri enotni davčni stopnji so bili sindikati izrecno proti. Tudi s številkami, ki jih vlada ni imela do junija 2006, je bilo zelo težko ali nemogoče dokazati prednosti te stopnje. Toda kot vidimo za nazaj – šlo je. Tudi zaradi velike mere tolerance in medsebojnega spoštovanja. Prav ponosen sem na vse, s katerimi smo »naredili« besedilo socialnega sporazuma za obdobje 2007-2009.

Ali je takratni minister za delo Janez Drobnič ob dejstvu, da je bila na mizi enotna davčna stopnja, predlagal restriktivnost in omejevanje pri socialnih transferjih, ko pa bi morale biti ravno drugače?

Tako je, on v bistvu tega ni znal združiti. Zaradi pravičnosti do tistih, ki niso reveži, bi se morale stvari drugače urediti, poenotiti. Zdaj nekdo, ki malo zasluži, lahko zaprosi za različne pomoči v različnih blagajnah in te niso med sabo povezane. Če bi bile, bi nekemu, ki ne bi imel dovolj, dali enkrat in konec. Zdaj se mu daje trikrat in se sploh ne ve, koliko se mu je dalo. Enotna davčna stopnja bi imela enotne socialne transferje, a tega ni bilo. Zadeva se je zalomila, sindikati so govorili, da bodo reveži še večji reveži, bogati pa še bogatejši. Pri enotni davčni stopnji se nismo znali pogovoriti, si povedati ali se poslušati. Številki ni bilo in težko je bilo argumentirati. Vsekakor bi v primeru uvedbe določen del gospodarstva prešel v krizo, denimo gostinstvo, a bi kakšen drug del rasel.

Kje je bila konfliktnost v primeru predloga enotne davčne stopnje največja? Med sindikati in državo? Kakšen je bil odnos med sindikati in delodajalci oziroma delodajalci in državo?

Del gospodarstva ni hotel EDS, a je bil to manjši del. Ostali gospodarstveniki so EDS podpirali. Toda ne na glas in prepričljivo, saj so kmalu uvideli, da bodo sindikati s svojim pritiskom prevladali. Najhujši spor zaradi EDS je bil med vlado in sindikati. Ko se strasti tako zaostri, da so sindikati šli tudi na cesto, je tudi vlada pristala, da bo davčno reformo naredila brez EDS.

So se odnosi med partnerji ponovno spremenili nazaj v kooperativne, ko se je enotna davčna stopnja umaknila iz možnosti reformnega paketa davčne zakonodaje ali ne?

Že pri usklajevanju so bili trenutki, ko smo se dobesedno prepirali in ko smo se normalno pogovarjali. V okviru socialnega sporazuma so se eksperti z vseh strani mimo nas srečevali, da so pripravili tistih pet davčnih zakonov. A so bili tudi to isti ljudje, ki so sedeli na različni sestankih. Torej, isti ljudje so posebej pripravljali zakone, se pogajali za socialni sporazum in davčne zakone potrjevali na ekonomsko-socialnem svetu. Le v glavah je bilo potrebno miselno ločevati te zadeve in stvari so stekle.

Ali ima zamenjava ministra Janeza Drobniča z ministrico Marjeto Cotman kakšne skupne točke z umikom predloga enotne davčne stopnje z dnevnega reda?

Ne.

Ali menite, da obstajajo posredne povezave?

Ne. Neuspeh uvedbe EDS bi posledično moral »odpihniti« ministra za finance. Kot vemo, pa temu ni bilo tako, saj takratni minister za finance ni bil prevelik navdušenec za uvedbo EDS.

Zakaj je minister Drobnič po vašem mnenju dobil nezaupnico?

Zgodba je bolj globoka. Minister Drobnič je bil nespreten pogajalec. Prva je bila samovolja in nekooperativnost. Med pogajanji je dajal nesmiselna navodila, da lahko vsak govori samo eno minuto. V eni minuti si niti dober dan ne moremo reči vljudno. Torej ni znal taktizirati. Potem je bil tudi napad na novinarko. Ko so vse to združili, se mu je zamajal stolček. Nima pa to zveze z enotno davčno stopnjo. Zgodba o enotni davčni stopnji bi se razvila tako, kot se je, z njim ali pa brez njega, že od samega začetka.

Ali je dialog med partnerji postal z zamenjavo znosnejši, odnosi so se izboljšali ali ne?

Da. Zelo hitro je do veljave prišel njen značaj. Bila je bolj kooperativna, bolj je znala prisluhniti. Vzela si je čas za odločitve.