

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Igor Kravanja

Vpliv javnopolitičnega omrežja na oblikovanje Zakona o malem delu

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Igor Kravanja

Mentorica: red. prof. dr. Danica Fink-Hafner

Vpliv javnopolitičnega omrežja na oblikovanje Zakona o malem delu

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorici red. prof. dr. Danici Fink-Hafner za pomoč in strokovne nasvete,
svojemu staremu očetu dr. Stanetu Čebokliju, ker je vedno verjel vame,
družini za vsestransko podporo in potrpežljivost
ter svoji zaročenki Anji za spodbudo.

Hvala!

Vpliv javnopolitičnega omrežja na oblikovanje Zakona o malem delu

Diplomsko delo raziskuje praktično uporabnost koncepta javnopolitičnega omrežja pri oblikovanju javne politike, ki zadeva ureditev sistema občasnih in začasnih del za študente in dijake, bolje poznanega kot sistem študentskega dela. Predvsem preko proučevanja aktivnosti javnopolitičnih igralcev, državnih kot tudi civilno-družbenih, se želi pokazati na spremembe v javnopolitičnem omrežju, ki so navsezadnje privedle tudi do drugačnega javnopolitičnega izida. Izpostavljena je predvsem Študentska organizacija Slovenije, kot reprezentativno organizacija vseh študentk in študentov v Sloveniji, ki je preko svojih virov moči, tako mobilizacijskih kot tudi finančnih, vplivala na nesprejetje vladne politike o ureditvi začasnega in občasnega dela za študente in dijake, ki jo je pripravilo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Bistveni zaključki diplomskega dela temeljijo na ugotovitvi, da je prišlo do drugačnega javnopolitičnega izida, se pravi nesprejetju vladne politike o ureditvi začasnega in občasnega dela za študente in dijake, ki so bili opredeljeni v Zakonu o malem delu, zaradi sprememb v javnopolitičnem omrežju, predvsem kot posledica aktivnosti javnopolitičnih igralcev.

Ključne besede: javnopolitično omrežje, mezokoncept, Zakon o malem delu, Študentska organizacija Slovenije.

The Impact of a Public Political Network in the Formation of the Temporary Work Law

The thesis presents the research of the usability of the concept of a policy network in forming public policies in regard to the arrangements of the occasional and temporary work system for high school and college students, better known as the system of student work. Mostly through researching activities of public political players– state as well as civil– the thesis highlights the changes in the policy network, which ultimately led to a different public political outcome. Primarily exposed is the Slovenian Student Union, which through its sources of power including mobilization, as well as finances, influenced the rejection of a government policy that was prepared by the Ministry of Labour, Family AND Social Affairs. The fundamental conclusions of the thesis are based on the findings that there was a change of public political outcome about the Mini Job Act because of the changes in policy network mainly due to the activities of public political players.

Key words: Policy network, meso-concept, student's work, Mini Job Act, Slovenian Student Union.

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	3
2 UPORABLJENE TEORIJE IN KONCEPTI	7
2.1 MAKROTEORIJE, KI SE OSREDOTOČAJO NA VLOGO JAVNOPOLITIČNIH IGRALCEV	7
2.1.1 Šola interesnega posredovanja	9
2.1.2 Šola vladavine	11
2.2 JAVNOPOLITIČNI PROCES V ANALIZI JAVNIH POLITIK.....	13
2.3 MEZORAVEN – OPREDELITEV KONCEPTA JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA.....	14
2.4 POVEZANOST MEZO- IN MAKRORAVNI.....	17
2.5 VPLIV JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ NA JAVNOPOLITIČNE IZIDE.....	18
3 VPLIV JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA NA OBLIKOVANJE ZAKONA O MALEM DELU	20
3.1 UPORABLJENE METODE	20
3.2 VZROKI ZA NASTANEK PREDLOGA ZAKONA O MALEM DELU	20
3.3 GLAVNE ZNAČILNOSTI ZAKONA O MALEM DELU.....	22
3.4 JAVNOPOLITIČNI IGRALCI PRI OBLIKOVANJU ZAKONA O MALEM DELU	33
4 RAZISKOVALNI REZULTATI	42
4.1 SPREMINJANJE RAZMERIJ MOČI V JAVNOPOLITIČNEM RAZMERJU	43
4.2 VLOGA ŠTUDENTSKE ORGANIZACIJE SLOVENIJE PRI VPLIVANJU NA JAVNOPOLITIČNI IZID	46
5 SKLEP	51
6 LITERATURA	53
PRILOGE	61
PRILOGA A: INTERVJU – ROK PRIMOŽIČ, ČLAN POGAJALSKE SKUPINE ŠTUDENTSKE ORGANIZACIJE SLOVENIJE, LJUBLJANA, 15. MAJ 2013	61
PRILOGA B: INTERVJU – MARKO FUNKL, PREDSEDNIK GIBANJA ZA DOSTOJNO DELO IN SOCIALNO DRUŽBO, LJUBLJANA, 20. MAJ 2013	64
PRILOGA C: INTERVJU – JERNEJ VRTOVEC, POLITIČNA STRANKA NOVA SLOVENIJA, LJUBLJANA, 25. MAJ 2013	66

PRILOGA Č: INTERVJU – DRAGICA BAC, MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE, LJUBLJANA, 17. SEPTEMBER 2013	68
PRILOGA D: SEZNAM KRATIC	70

KAZALO SLIK

Slika 2.1: Model razvoja javnopolitičnih omrežij kot nove oblike vladanja	13
Slika 3.1: Zakonodajni postopek v Republiki Sloveniji.....	34
Slika 4.1: Organizacijska struktura Študentske organizacije Slovenije	47
Slika 4.2: Javnopolitično omrežje v zakonodajnem postopku	49
Slika 4.3: Javnopolitično omrežje v času postopkov referendumu	50

KAZALO TABEL

Tabela 2.1: Štirje načini razumevanja in uporabe koncepta javnopolitičnega omrežja	9
Tabela 3.1: Delitev dajatve od študentskega dela v sistemu študentskega dela leta 2010 in po predlogu Zakona o malem delu	24
Tabela 3.2: Primerjava sistema študentskega dela iz leta 2010 in predloga Zakona o malem delu.....	28
Tabela 4.1: Klasifikacija javnopolitičnih igralcev pri Zakonu o malem delu	42
Tabela 4.2: Razmerje moči med državnimi in civilno-družbenimi igralci pri Zakonu o malem delu.....	46
Tabela 4.3: Razmerje moči med zagovorniki in nasprotniki Zakona o malem delu.....	46
Tabela 4.4: Prihodki organizacijskih oblik in ŠOS v letu 2012	48

1 UVOD

Negotovost prihodnosti, ki nam jo prinaša svetovna gospodarska kriza, se logično odraža v zahtevah zakonodajalca po bolj učinkoviti regulaciji trga dela, ki vključuje tudi začasno in občasno delo dijakov in študentov¹. V Sloveniji je tak sistem opravljanja dela bolj znan kot študentsko delo, ki je pri nas prisotno od osamosvojitve. Sistem lahko na eni strani razumemo kot socialni korektiv² pri vključitvi študenta v širši študijski proces, na drugi strani pa zaradi slabih mehanizmov nadzora³ meji na področje sive ekonomije in dela na črno. Kot je pojasnil tedanji minister dr. Ivan Svetlik, »je inštitut študentskega dela prerasel začetne okvire in postaja čedalje večja konkurenca rednim oblikam dela«, (Računovodja, 2010). Predvsem iz tega vidika, da je slovenski trg del globalnega trga, kjer razmerje med ponudbo in povpraševanjem nenehno močno niha, hitro odzivanje na potrebe pa tako postaja ključen pogoj za ohranitev konkurenčnosti posameznega podjetja. Delodajalci za namene konkurenčnosti v vse večji meri koristijo začasno in občasno delo, kar nujno terja regulacijo tega področja. (Računovodja, 2010)

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) je na svoji 87. redni seji⁴ sprejela predlog Zakona o malem delu (v nadaljevanju ZMD) in ga poslala v obravnavo v Državni zbor RS (v nadaljevanju DZ RS) (Vlada RS 2010a).

¹ Določbe v zvezi z začasnim in občasnim delom dijakov in študentov so v Zakonu o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR) urejene v 2. točki VII. poglavja, kjer je poleg dela dijakov in študentov urejeno še delo otrok, mlajših od 15 let, in delo vajencev. Te določbe odstopajo od splošnega načela, v skladu s katerim ZDR ureja le delovna razmerja, ki se sklepajo s pogodbo o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem. Tako se z določbo 216. člena ZDR posebej ureja pojem dijakov, ki so dopolnili 15 let, in študentov. V skladu s 216. členom ZDR lahko opravljajo dijaki, ki so že dopolnili 15 let starosti (za mlajše se uporabljajo druge določbe), in študentje začasno ali občasno delo na podlagi napotnice pooblaščenice organizacije, ki opravlja dejavnost posredovanja dela dijakom in študentom, v skladu s predpisi s področja zaposlovanja. V drugem odstavku istega člena pa je določeno, da lahko dijak ali študent kot začasno ali občasno delo v skladu s prej navedenim opravlja tudi delo na delovnem mestu pri posameznem delodajalcu, vendar najdalj 90 dni brez prekinitve v posameznem koledarskem letu. Dijaki in študentje lahko tako na podlagi navedenega člena brez pogodbe o zaposlitvi kot začasno ali občasno delo na podlagi napotnice opravljajo delo, ki sicer sodi tudi v organiziran delovni proces delodajalca. Pooblaščenice organizacije (običajno so to t. i. študentski servisi), ki posredujejo delo dijakom in študentom, opravljajo svoje delo na podlagi koncesijske pogodbe, ki jo z agencijami, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje, sklene Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju MDDSZ) (ZDR, VII. poglavje)

² Študentska organizacije Slovenije (v nadaljevanju ŠOS) zavrača predlagana izhodišča ZMD, saj ta » bistveno slabšajo socialni položaj študentov in nepremišljeno ukinjajo študentsko delo, ki zaradi neurejenosti ostalih področij, ki kreirajo socialni položaj študentov (štipendiranje, subvencionirano bivanje, zaposlovanje mladih), predstavlja zelo pomemben socialni korektiv« (ŠOS 2009).

³ »Inšpektorji za delo, ki do zdaj niso imeli niti ustreznih pravnih podlag niti podatkov za nadzor nad študentskim delom, bodo z novim zakonom dobili ustrezna pooblastila in podatke iz enotne centralne evidence, v kateri bodo vsi podatki tako o delojemalcih kot o delodajalcih« (MDDSZ 2011).

⁴ Seja je potekala 16. junija 2010.

Predlog ZMD izvira iz Slovenske izhodne strategije 2010–2013⁵, ki postavlja prehod mladih na trg dela kot enega od svojih ključnih izzivov, ki ga je treba reševati celostno in v sklopu z drugimi spremembami v visokem šolstvu ter na področju obdavčitve (Slovenska izhodna strategija 2010–2013 2010, 23).

Vlada RS je v povezavi s študentskim delom želela sistem urediti v kontekstu » priznavanja delovnih izkušenj takega dela v pravice socialnega zavarovanja in delovne dobe« (Vlada RS 2010b). DZ RS je predlog ZMD⁶ sprejel z večino potrebnih glasov. Glavni pomisleki nasprotnikov uveljavitve zakona so bili izraženi glede vključitve študentov, brezposelnih in upokojujencev v enoten zakon, negativnih praks iz tujine ter omejevanja študentskega dela⁷. »Zveza svobodnih sindikatov« Slovenije (v nadaljevanju ZSSS) in ŠOS sta DZ-ju zato predložili⁸ več kot 10 tisoč podpisov potrebnih za sprožitev začetka postopka za razpis referendumu o malem delu « (Radiotelevizija Slovenija 2010). Na ta datum je pozneje sledil še odločilni veto Državnega sveta RS (v nadaljevanju DS RS) na predlog interesne skupine delojemalcev, kar je ustavilo postopek za začetek naknadnega zakonodajnega referendumu. DZ RS je zavrnil⁹ veto DS RS in ponovno potrdil ZMD. Predsednik DZ RS Pavle Gantar je razpisal 35-dnevni rok za zbiranje 40.000 podpisov volivk in volivcev za izvedbo naknadnega zakonodajnega referendumu o ZMD¹⁰. ŠOS in ZSSS sta podali¹¹ zahtevo za izvedbo referendumu, podprto z več kot 47.000 podpisi podpore volivk in volivcev« (Radiotelevizija Slovenija 2011).

Naknadni zakonodajni referendum o ZMD je bil izveden 10. aprila 2011. ZMD na referendumu ni bil potrjen¹².

Namen diplomskega dela je analizirati odnose v javnopolitičnem omrežju, ki se je oblikovalo v procesu oblikovanja in sprejemanja ZMD. Za analizo odnosov med državnimi in civilno-družbenimi igralci je uporabljen koncept javnopolitičnih omrežij, s katerim se želi prikazati

⁵ Vlada RS je Strategijo sprejela na svoji 67. redni seji dne 4. februarja 2010.

⁶ ZMD je bil sprejet 26. oktobra 2010.

⁷ ŠOS je pripravila *Dokument o celoviti ureditvi študentskega položaja v Sloveniji* v januarju 2010. (ŠOS 2010b)

⁸ Podpise so vložili 2. novembra 2010.

⁹ DZ RS je zavrnil veto na svoji seji dne 16. novembra 2010.

¹⁰ Rok za zbiranje podpisov je začel teči s 3. januarjem 2011.

¹¹ Zahteva za izvedbo referendumu je bila oddana 11. februarja 2011.

¹² ZMD je na referendumu zavrnilo 80,07 % volivk in volivcev, ki so se udeležili referendumu (Uradni list RS 2011).

strukturo omrežja, ki se je izoblikovalo v procesu reševanja problematike ureditve zakonodaje začasnega in občasnega dela študentov in dijakov.

»Koncept javnopolitičnega omrežja zagovarja idejo delovanja javnih politik, ki se jih ne da razložiti z razumevanjem delovanja zgolj enega ali dveh centralnih igralcev, temveč prek delovanja številnih klik/grozdov igralcev, kjer pa je vsak posamezni igralec povezan z drugimi bolj ali manj sistematično« (Kustec Lipicer 2002, 69–70).

»Ključno pri opredeljevanju koncepta javnopolitičnih omrežij je zavedanje, da s konceptom spoznavamo, preučujemo omrežja odnosov med tistimi igralci, ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik« (Kustec Lipicer 2002, 69). Koncept javnopolitičnega omrežja je uporabljen za razumevanje odnosov med javnopolitičnimi igralci.

Cilj diplomskega dela je preveriti osnovno hipotezo in uporabnost koncepta javnopolitičnega omrežja, ki se je izoblikoval v procesu oblikovanja ZMD vse do javnopolitičnega izida te vladne politike.

Diplomsko delo je razdeljeno na dva glavna dela:

- v prvem, teoretičnem delu so najprej opredeljeni koncept javnopolitičnih omrežij, načini razumevanja in njegova uporabnost, kjer je poudarek na razumevanju javnopolitičnega omrežja kot strukture, ki vpliva na javnopolitični rezultat. Nato so predstavljene možnosti spreminjanja javnopolitičnega omrežja s poudarkom na opredelitvi pojma javnopolitičnih sprememb v povezavi z avtonomno študentsko organizacijo kot javnopolitičnim igralcem;
- v drugem, empiričnem delu je najprej predstavljena problematika, na podlagi katere se je preverjalo osnovno hipotezo. Nato so opredeljeni posamezni javnopolitični igralci in predstavljena njihova razmerja. Poudarek je predvsem na položaju ŠOS v postopku sprejemanja ZMD in spremembi v javnopolitičnem omrežju z vidika moči v času referendumске kampanje. V nadaljevanju so predstavljeni raziskovalni rezultati, ki so bili analizirani na podlagi podhipotez, s pomočjo katerih se je preverjalo osnovno hipotezo. V zaključku empiričnega dela so podane sklepne ugotovitve diplomskega dela.

Predpostavka v diplomskem delu je, da je pri dokončni zakonski implementaciji ZMD prišlo do spremembe javnopolitičnega izida zaradi sprememb v javnopolitičnem omrežju, v katerem so postali civilno-družbeni igralci močnejši člani omrežja, kar je vplivalo na rezultat referendumu.

Osrednje raziskovalno vprašanje je zato, **ali je aktivnost javnopolitičnih igralcev pri oblikovanju in sprejemanju ZMD vplivala na javnopolitični rezultat.**

Za čim bolj natančno preverjanje osnovne hipoteze je ta razčlenjena na naslednji podhipotezi:

- zaradi spremembe razmerja moči v javnopolitičnem omrežju je prišlo do spremembe javnopolitičnega rezultata za uveljavitev ZMD;
- z vključitvijo ŠOS v javnopolitično omrežje je prišlo do spremembe rezultata za uveljavitev ZMD.

Hipotezo se preverja s pomočjo pregleda primarnih (zakonov, dokumentov, statotov, pravilnikov, poslovnikov, zapisnikov) in sekundarnih virov (knjig, člankov ipd.). Za boljše razumevanje problematike so opravljeni intervjuji s ključnimi javnopolitičnimi igralci, ki so bolj ali manj aktivno sodelovali v procesu oblikovanja, sprejemanja in referendumskih aktivnostih pri odločanju o ZMD. Cilj diplomskega dela je preveriti osnovno hipotezo in uporabnost koncepta javnopolitičnega omrežja za raziskovanje omenjene problematike.

2 UPORABLJENE TEORIJE IN KONCEPTI

V tem poglavju so prikazana ključna razhajanja raziskovalcev pri razumevanju koncepta javnopolitičnih omrežij s poudarkom na delitvi na šolo interesnega posredovanja in šolo vladavine za boljše razumevanje teorije na makroravni. Nadalje je predstavljen koncept javnopolitičnega omrežja kot primer mezoravni. Poglavje se zaključi s povezavo mezo- in makroravni teorije javnopolitičnih omrežij.

2.1 MAKROTEORIJE, KI SE OSREDOTOČAJO NA VLOGO JAVNOPOLITIČNIH IGRALCEV

Velikokrat spregledana temeljna razlika med različnimi tipi javnopolitičnih omrežij je razlikovanje med heterogenim in homogenim javnopolitičnem omrežjem. Pri heterogenih je pomembno to, da imajo javnopolitični »igralci različne interese in vire, ki si jih izmenjujejo in tako ustvarjajo javnopolitično omrežje« (Börzel 1997, 3). Pri homogenih omrežjih pa imajo javnopolitični igralci enake oziroma »podobne interese in vire, na podlagi katerih se ločijo od drugih omrežij« (Börzel 1997, 3). V literaturi prevladujejo heterogena omrežja, saj se le malo avtorjev ukvarja s homogenimi javnopolitičnimi omrežji, kjer igralci izhajajo iz vrst strokovnjakov. Kot primera se navaja strokovne skupnosti¹³, kjer javnopolitični igralci prihajajo iz vrst strokovnjakov različnih smeri, in strokovna omrežja¹⁴, kjer strokovnjaki pri zbiranju informacij in sodelovanju pri oblikovanju javne politike pripadajo eni stroki (Börzel 1997, 3). Nekateri avtorji so konceptu javnopolitičnega omrežja pripisovali tudi določeno razlagalno sposobnost pri oblikovanju različnih tipov omrežij. V ta namen so težili k oblikovanju tipologije, ki bi vključevala le tiste razsežnosti, ki vplivajo na javnopolitični izid.

V teoriji prihaja do določenih razhajanj glede razumevanja in uporabe koncepta javnopolitičnega omrežja. V literaturi se razlike kažejo v nasprotovanju v dveh dimenzijah. »Prva se nanaša na razlikovanje na kvalitativno in kvantitativno analizo. Torej gre za

¹³ Strokovna oziroma epistemska skupnost je tip javnopolitičnega omrežja, v katero so vključeni igralci, ki so strokovnjaki na različnih področjih. S »strokovnostjo in avtoriteto pomagajo pri zbiranju informacij in vzpostavljanju soglasja glede osnovnih ciljev in prepričanj, ki so bistveni za delovanje posamezne družbe« (Richardson 2001, 15).

¹⁴ »Poklicno omrežje (angl. *professional network*) je tip omrežja, v katerem se izražajo interesi določenega poklica, ki se kažejo v stopnji vertikalne odvisnosti njegovih članov, kar ga loči od drugih omrežij«. Interesi jedrskih inženirjev se npr. odražajo na področju politike glede jedrske energije (Rhodes in Marsh 1992, 182–3)

razlikovanje glede metod. Obe analizi uporabljata javnopolitično omrežje kot analitično orodje, s tem da kvantitativni pristop vidi analizo omrežja kot metodo analize socialne strukture. Odnosi med udeleženci javnopolitičnega omrežja so analizirani z vidika njihove kohezije, strukturne enakovrednosti in prostorske formiranosti z različnimi kvantitativnimi tehnikami, kot so npr. grafi in tabele« (Börzel 1997, 1).

Na drugi strani je kvalitativni pristop bolj postopkovno usmerjen, saj se manj osredotoča zgolj na strukturo interakcij med udeleženci, temveč bolj na vsebino teh interakcij z uporabo raziskovalnih metod in tehnik, kot so na primer poglobljen intervju, analiza vsebine in analiza diskurza. Kljub vsemu lahko zaključimo, da oba pristopa nista medsebojno izključujoča, temveč komplementarna (Börzel 1998, 255).

Druga dimenzija se osredotoča na razlikovanje med javnopolitičnimi omrežji kot tipologijo interesnega posredovanja in javnopolitičnimi omrežji kot specifično obliko vladavine. Iz tega izhaja osnovna delitev na šolo interesnega posredovanja in šolo vladavine. Šola interesnega posredovanja razume javnopolitična omrežja kot generični koncept, ki se nanaša na različno vrsto odnosov med civilno-družbenimi skupinami in državnimi igralci. Šola vladavine pa javnopolitično omrežje razume kot posebno obliko vladavine oziroma »kot mehanizem za mobiliziranje političnih virov v situaciji, ko so ti viri široko razpršeni« (Börzel 1997, 3). Ključna razlika s šolo interesnega posredovanja je v tem, da šola vladavine v javnopolitičnem omrežju »označuje točno določen tip odnosov med obema skupinama igralcev, ki temelji na nehierarhični koordinaciji in se zato razlikuje od klasičnega načina vladanja« (Börzel 1997, 3).

Šoli se delita tudi glede na pristop pri uporabi in razumevanju koncepta javnopolitičnih omrežij. Večina raziskovalcev se poslužuje analitičnega pristopa, ki na javnopolitično omrežje »gleda kot na analitično orodje, s katerim bolj podrobno analiziramo institucionalizirane odnose med igralci. Zagovorniki teoretičnega pristopa pa menijo, da koncept presega svoje analitične zmožnosti, in mu pripisujejo razlagalno vrednost« (Börzel 1997, 1). Znotraj tega pristopa predstavniki šole interesnega posredovanja pravijo, da »struktura omrežja določa logiko sodelovanja med člani, kar močno vpliva na javnopolitični izid in proces oblikovanja politik« (Börzel 1997, 3). Predstavniki šole vladavine pa na to gledajo kot na specifično obliko vladavine.

Izhajajoč iz teh delitev, lahko povzamemo, da so se v literaturi pojavili štirje možni načini uporabe in razumevanja koncepta javnopolitičnih omrežij. »Šola interesnega posredovanja ga razume kot tipologizacijo odnosov med državnimi in civilno-družbenimi igralci in kot strukturo, ki vpliva na javnopolitični izid in proces oblikovanja javnih politik« (Börzel 1997, 11). Šola vladavine pa ga razume kot »okvir za analizo nehierarhične oblike interakcij med civilno-družbenimi in državnimi igralci pri oblikovanju javnih politik in kot specifično obliko vladavine« (Börzel 1997, 11). Štirje načini razumevanja so predstavljeni v Tabeli 2.1.

Tabela 2.1: Štirje načini razumevanja in uporabe koncepta javnopolitičnega omrežja

Pristop/šola	Šola interesnega posredovanja	Šola vladavine
Analitičen	Javnopolitična omrežja kot tipologija odnosov med civilno-družbenimi in državnimi igralci	Javnopolitična omrežja kot okvir za analiziranje nehierarhičnih oblik interakcije med civilno-družbenimi in državnimi igralci v procesu oblikovanja in izvajanja politik
Teoretičen	Struktura, ki vpliva na javnopolitični izid in process oblikovanja politik	Javnopolitična omrežja kot specifična oblika vladanja

Vir: Börzel (1997, 28a).

Zaradi boljšega razumevanja in kasnejše analize sta podrobneje proučeni obe šoli ter znotraj njiju tudi različno razumevanje in uporaba koncepta javnopolitičnih omrežij.

2.1.1 Šola interesnega posredovanja

Obstajata dva osnovna tipa možnih odnosov v razmerju med interesnimi skupinami in državo. Pri prvem tipu je prisotna tekmovalnost med interesnimi skupinami za pridobitev dostopa do procesov oblikovanja javnih politik s strani države in na ta način pridobitev možnosti interesnih skupin za vplivanje na politične odločitve. Pri drugem tipu pa lahko govorimo o sodelovanju med interesnimi skupinami in državo. V splošnem ta dva pristopa povezujemo s pojmom pluralizma in korporativizma (Jordan in Schubert 1992, 7).

»Zagovorniki pluralistične teorije so menili, da gre pri oblikovanju javnih politik za boj med civilno-družbenimi skupinami, ki v medsebojnem tekmovanju poskušajo prek pogajanj poiskati kompromisne rešitve ali pa s pritiski na vlado doseči želeno javno politiko (Hague in drugi 1998, 126). Glavna točka, kjer se zagovorniki korporativizma oddaljujejo od pluralizma in klientelizma, pa je ta, da posameznim interesnim skupinam dopuščajo sodelovanje pri implementaciji javnih politik in s tem dobijo določeno politično avtoriteto v zameno za pomoč državi pri njihovem izvajanju. Zasebni interes tako participira pri suverenosti države (Van Waarden 1992, 46–7).

Pri tem so zagovorniki obeh teorij razvijali vzajemno tekmovalen odnos, čeprav v resnici niso bili tekmeci. Oboji so sicer pravilno opisali odnose med državo in civilnodružbenimi skupinami, vendar le na konkretnih področjih oblikovanja javnih politik, nobenemu izmed njih pa ni uspelo opisati celote različnih odnosov med obema tipoma igralcev na vseh področjih javnih politik. Nekateri avtorji so zato razvili novo tipologijo, v kateri javnopolitično omrežje kot generična oznaka zajema številne tipe državno-interesnih odnosov. Po njihovem mnenju gre pri javnopolitičnih omrežjih za mezokoncept, kar pomeni, da ne posega na raven družboslovne teorije, hkrati pa tudi nevtralen koncept, saj je združljiv z različnimi teorijami, ki se ukvarjajo z analizo odnosov med državo in civilno družbo. Mednje vsekakor sodita tudi pluralizem in korporativizem (Fink- Hafner 1998a, 831–2).

Problem je v tem, da nobena od teorij, niti pluralizem niti korporativizem, nista celovito opisovali vseh razmerij med interesnimi skupinami in državo glede javnih politik, temveč sta bili usmerjeni ožje v posamezna področja in procese oblikovanja in izvajanja politik (Fink- Hafner 1998a, 831–4).

Posamezni avtorji so zato predlagali opustitev dihotomije pluralizem-korporativizem in razvoj nove tipologije, kjer bodo omrežja kot generična oznaka sprejemala različne oblike povezovanja odnosov med državo in civilno družbo. Za njih predstavlja mrežni pristop alternativo tako pluralističnemu kot tudi korporativističnemu modelu. Govorimo o mezokonceptu javnopolitičnih omrežij (Börzel 1997, 3).

2.1.2 Šola vladavine

Znotraj šole vladavine v literaturi lahko opazimo dvojnost uporabe koncepta javnopolitičnih omrežij. Posamezni avtorji, kot sta Kenis in Schneider, uporabljata javnopolitična omrežja« kot analitični model, s katerim ponazarjata strukturne odnose, medsebojno odvisnost in dinamiko teh odnosov med igralci v procesu oblikovanja in izvajanja politik« (Schneider v Börzel 1997, 4). V tem pomenu omrežja zagotavljajo perspektivo, s katere je moč analizirati razmere, v katerih določene politike ni mogoče razložiti zgolj z usklajeno centralno politiko z namenom doseganja skupnega cilja. Namesto tega se koncept javnopolitičnih omrežij osredotoča na interakcije med številnimi ločenimi, vendar medsebojno odvisnimi organizacijami, ki koordinirajo svoja dejanja skozi medsebojno odvisnost od virov in interesov. Igralci, ki zaradi svojega interesa želijo uveljaviti določeno politiko in hkrati razpolagajo z določenimi viri, bodisi materialnimi bodisi nematerialnimi, morajo za oblikovanje, odločanje ali implementacijo te politike izoblikovati določen način povezave z drugimi za izmenjavo teh virov. Ta povezava, ki se razlikuje glede na stopnjo intenzivnosti povezave, stopnjo normalizacije, stopnjo standardizacije in pogostnost interakcij, predstavlja strukturo omrežja. Omrežne strukture pa vplivajo na izmenjavo virov med igralci, kar pomeni, da izmenjava virov lahko posameznemu igralcu pomeni zniževanje stroškov ter posledično zanj bolj stabilen in predvidljiv javnopolitični proces. Na drugi strani pa lahko pomeni oviro, kar je odvisno od položaja igralca v omrežju. Kenis in Schneider želita preko struktur razumeti ravnanje javnopolitičnih igralcev v določenih situacijah, saj je poudarek na proučevanju različnih položajev igralcev v omrežju (Kenis in Schneider v Börzel 1997, 4). Položaj javnopolitičnega igralca v omrežju igra izredno, če ne ključno vlogo za vplivanje na oblikovanje in izvajanje javnih politik. Bolj ko je posamezen javnopolitični igralec na centralnem položaju pri komunikacijah in izmenjavi virov, večji je njegov vpliv v primerjavi z igralci, ki so na robu omrežja. Položaj javnopolitičnega igralca pri izmenjavi virov in dostopnosti do informacij je odvisen od njegove sposobnosti, da nadzoruje redke vire, in je v čim večji meri neodvisen od virov drugih. To je mogoče doseči na način, da se javnopolitični problem opredeli tako, da bo druge javnopolitične igralce spodbudil oziroma omejil »druge igralce pri (ne)vključevanju v javnopolitični proces« (Laumann in Knoke v Daugbjerg 1998, 27–8).

Pojmovanje omrežij zgolj kot analitičen koncept lahko le deloma, preko proučevanja povezav med igralci, opiše, zakaj in kako bi posamezni javnopolitični igralec deloval. Posamezni

avtorji so zato zagovarjali, da proučevanje igralcev samo skozi medsebojne odnose enostavno ni dovolj (Börzel 1997, 4).

Izhajajoč iz predpostavke, da imajo socialne strukture bistveno večjo pojasnjevalno moč kot osredotočanje na obnašanje enega javnopolitičnega igralca, predlagajo, da se za enoto analize postavi vzorec povezav in interakcij kot celoto. Torej gre za premik predmeta analize s posameznega igralca na množico medsebojnih odnosov, ki se izoblikujejo znotraj omrežja. Pomembni postanejo struktura in procesi, izoblikovani pri določeni javni politiki (Kenis in drugi v Börzel 1997, 6).

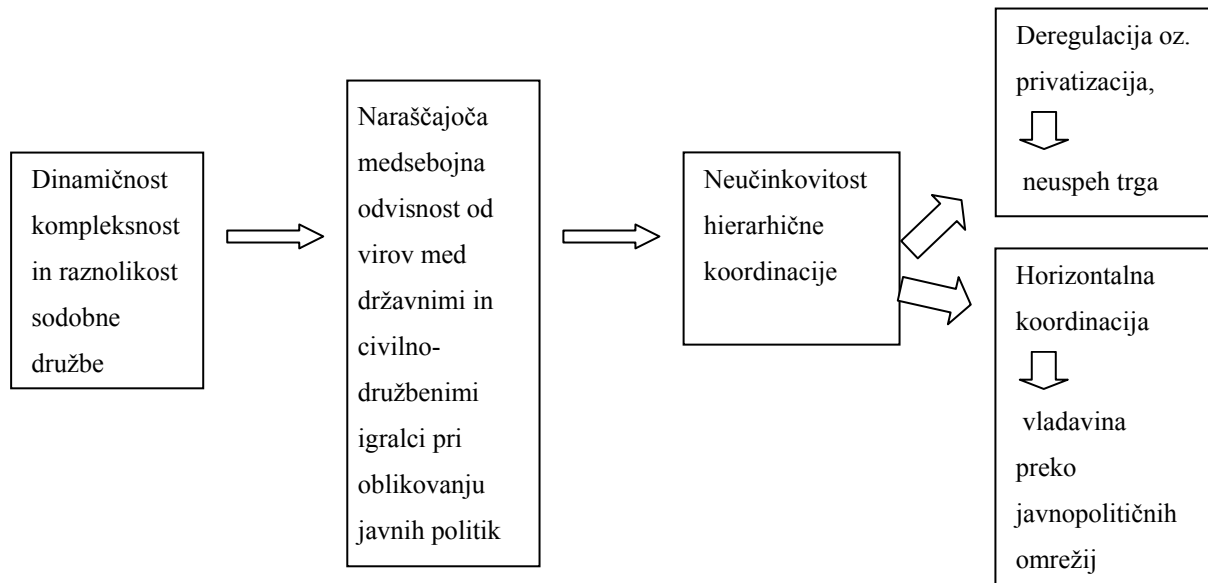
V modernih družbah postajajo vlade vse bolj odvisne od virov, ki si jih lastijo nedržavni igralci, in so tako primorane v sodelovanje z njimi za doseg svojega cilja preko oblikovanja javni politik. Te spremembe so privedle do nastanka »javnopolitičnih omrežij kot oblike vladanja, ki zagotavlja učinkovito horizontalno koordinacijo državnih in civilnodružbenih igralcev« (Börzel 1997, 6).

Ta odvisnost je privedla do pojava političnih omrežij kot nove oblike vladanja, ki je za razliko od konvencionalnih oblik hierarhije in trga vladajočim strukturam omogočala mobilizacijo političnih virov in ustvarjanje situacij, v katerih so bili ti viri lahko široko razpršeni med zasebne in nedržavne igralce (Börzel 1997, 6).

Javnopolitična omrežja v tem pogledu lahko razumemo kot »mrežo relativno številnih in nenehnih odnosov, ki mobilizirajo in usmerjajo vire v skupne akcije za rešitve, ki privedejo do oblikovanja skupnih javnih politik« (Kenis in Schneider v Börzel 1997, 6).

Model razvoja javnopolitičnih omrežij kot nove oblike vladanja si lahko bolj nazorno pogledamo na Sliki 2.1.

Slika 2.1: Model razvoja javnopolitičnih omrežij kot nove oblike vladanja



Vir: Börzel (1997, 28a).

2.2 JAVNOPOLITIČNI PROCES V ANALIZI JAVNIH POLITIK

»Posamično javno politiko (angl. *public policy*)¹⁵ lahko opredelimo kot dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir, skupaj z odločitvami, ki jih sprejemajo vladna telesa in uradniki« (Dunn 1994, 61). Preden lahko sploh govorimo o določeni javni politiki, se mora ta najprej oblikovati, pri procesu oblikovanja javnih politik pa sodelujejo tako državni kot civilno-družbeni igralci. V procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik javnopolitični igralci stopajo v različna razmerja oziroma bolj natančno v javnopolitična omrežja. »Raziskovalci jih uporabljajo za razlago vzorcev razmerij, v katere so vpleteni družbeni akterji v procesu uveljavljanja svojih interesov« (Fink-Hafner 1998b, 816). Ključno pri opredeljevanju »koncepta javnopolitičnih omrežij je zavedanje, da s konceptom spoznavamo omrežja odnosov med tistimi igralci, ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik« (Fink-Hafner in Lajh 2002, 69).

¹⁵ Della Porta (2003,190) »opredeljuje pojem kot delovne programe, ki jih uresničujejo oblasti oziroma kot sklop ukrepov in smernic, ki izvirajo iz enega ali več javnih dejavnikov«. V začetku so javne politike povezovali zgolj z državnimi igralci, »vendar so ta pristop kmalu opustili in ugotovili, da je bolj smiselno proučevanje institucij med procesom, da bi lahko spremljali različne dejavnike, tako institucionalne kot tudi tiste, ki sodelujejo pri sprejemanju javnih odločitev«.

Javnapolitični proces v »analizi javnih politik predpostavlja določeno zaporedje časovno ločenih in vsebinsko različnih faz, skozi katere se postopoma glede na obstoječi javni problem, z vključevanjem igralcev, oblikujejo politike za rešitev problema« (Pal 1987,102). Javnapolitični igralci, tako državni kot tudi civilno-družbeni, so v nekem nujnem odnosu. Ta odnos pa je širši javnosti velikokrat nepoznan. V modernih družbah je zato možno opaziti dvojnost političnega odločanja, ki poleg formalnega oblikovanja javnih oblik v izvršilni in zakonodajni veji oblasti vključuje tudi neformalno komuniciranje med državnimi in civilno-družbenimi igralci. »Koncept javnapolitičnih omrežij nam tako omogoča globlji vpogled v realne procese političnega odločanja na občutljivih področjih države« (Fink-Hafner 1998b, 818).

2.3 MEZORAVEN – OPREDELITEV KONCEPTA JAVNAPOLITIČNEGA OMREŽJA

»Koncept¹⁶ javnapolitičnih omrežij proučuje odnose med igralci, zato nanj ne smemo gledati kot na rigiden koncept, temveč kot na koncept, ki se v vsaki posamezni fazi procesa spreminja, dopolnjuje, živi« (Kustec Lipicer 2002, 74).

»Omrežja v splošnem smislu razumemo kot skupek vseh enot, povezanih z določenim tipom odnosov, oblikovanih prek povezav med igralci, ki (npr. na ravni javne politike) sodelujejo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik« (angl. *policy-making process*¹⁷)(Kustec Lipicer 2002, 68) . V začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja so družboslovci v Sloveniji iskali najprimernejše vsebinsko slovenjenje izraza »*network*«. Danica Fink-Hafner (1998a, 817) meni, da se »pojem omrežja nanaša na razmerja med javnapolitičnimi igralci, tj. igralci, ki sodelujejo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik«. Srna Mandič (1998, 897) pa omrežja omenja »kot krovni izraz za vrsto različnih možnih odnosov med državo in interesnimi organizacijami pri oblikovanju sektorskih politik«.

¹⁶ Koncept je sestavni del teorije in predstavlja realne pojave na področju, s katerimi se ukvarja neka teorija. »Predstavlja pojmovni aparat določene znanstvene discipline oz. orodje, ki omogoča sporazumevanje in komuniciranje med znanstveniki določene discipline« (Toš in Hafner-Fink 1998, 4).

¹⁷ »Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik je kot zaporedje časovno ločenih in vsebinsko različnih faz« (Fink-Hafner 2002, 17). Različni avtorji različno opredeljujejo posamezne faze procesa. Faze lahko v splošnem razvrstimo na »postavljanje zadev problemov (angl. *issues and problems*) na dnevni red odločevalcev (angl. *agenda-setting*), oblikovanje javne politike, odločanje o javni politiki, izvajanje sprejete javne politike in vrednotenje javne politike« (Grdešič, Howlett in Ramesh; Colebatch v Krašovec 2002). »Javnapolitični proces se lahko nadaljuje v javnapolitični cikel (angl. *policy cycle*), tj. ko se konec stare politike izteče v proces odločanja o novi politiki« (Fink-Hafner 2002).

Koncept javnopolitičnega omrežja (angl. *policy networks*)¹⁸ se je v politologiji začel uporabljati konec sedemdesetih, osemdesetih in devetdesetih let 20. stoletja, ko se oblikovanja politik in njene implementacije ni več dalo razložiti samo z enim ali dvema akterjema. Omrežja so se tako začela uporabljati za prikaz kompleksnih formalnih in neformalnih povezav večjega števila igralcev pri oblikovanju in izvajanju določene javne politike.

Gre za »analitičen pojem, ki se osredotoča na razmerje med državo in družbo ter pomaga pojasniti obnašanja v določenih sektorjih države oz. področjih raznih politik« (Smith 1993, 7). »Ključno pri opredeljevanju koncepta javnopolitičnih omrežij je zavedanje, da s konceptom spoznavamo, preučujemo omrežja odnosov med tistimi igralci, ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik« (Kustec Lipicer v Fink-Hafner 2002, 69).

Koncept javnopolitičnega omrežja proučuje dogajanja na mezopolitični ravni, »tj. na ravni oblikovanja konkretnih političnih odločitev, ki zadevajo upravljanje različnih družbenih segmentov« (Fink-Hafner 1998b, 822), in ga zato lahko imenujemo »mezokoncept« (Smith 1993, 7) oz. »omrežni koncept« (Fink-Hafner 1998b, 817). Koncept javnopolitičnih omrežij je »načeloma kompatibilen z različnimi teorijami, ki se ukvarjajo z analizo države, civilne družbe, razmerij med civilno družbo in državo, ali denimo razglablajo o demokraciji« (Fink-Hafner 1998a, 832). Ugotovimo lahko, da zaradi tega, ker veliko avtorjev uporablja koncept, poznamo tudi različna opredeljevanja do koncepta. Tako se javnopolitično omrežje največkrat opredeljuje kot »vrsto relativno stabilnih odnosov med različnimi medsebojno povezanimi igralci, ki si pri zasledovanju skupnih interesov izmenjujejo vire, zavedajoč, da je sodelovanje najboljši način za doseg skupnih ciljev pri oblikovanju javnih politik« (Börzel 1997, 1). Keith Dowding (1995, 136) gleda na koncept zgolj kot na »metaforo, ki nima možnosti razvoja, dokler ne bomo opredelili značilnosti omrežij, poenotili oziroma uskladili formalizacije odnosov v omrežjih ali jih vsaj raziskovali na bolj sistematičen in kvantitativen način«.

Frans van Vaarden se osredotoča na raziskovanje in analiziranje medsebojnih odnosov, ki se oblikujejo med državnimi ter civilnodružbenimi igralci, in označuje koncept javnopolitičnih omrežij kot »uporabno analitično orodje« (Van Vaarden 1992, 31). Koncepta se kot metode

¹⁸ »Pridevnika »*policy*« (*network*) tu ne moremo prevajati zgolj kot »politična« (omrežje), ker z njim označujemo proces oblikovanja javnih politik, ne pa boja političnih igralcev za osvojitve oblasti« (Fink-Hafner 1998a, 833).

za raziskovanje sprememb pri oblikovanju politik in analiziranje sodobne družbene in državne strukture poslužujejo raziskovalci, kot so David Marsh in R. A. W. Rhodos (1992), Martin Smith (1993) ter Carsten Daugbjerg (1998). Konceptu največjo vlogo pripisujejo raziskovalci, kot so Börzel (1997), Richardson (2000) in Peterson (2003), ki ga uporabljajo kot »pripomoček, s katerim lahko proučujejo vladanje v sodobnih demokratičnih sistemih, v katere se vključujejo igralci na različnih ravneh oblikovanja javnih politik«¹⁹.

Simona Kustec Lipicer (2002,70) opozarja, da je določitev »izhodiščnih pogojev oziroma dimenzije za vzpostavitev javnopolitičnega omrežja« nujno potrebno. Kot pogoje navaja javni problem, igralce, vire, odnose in meje omrežij²⁰.

Raziskovalci »koncept javnopolitičnih omrežij največkrat uporabljajo pri razumevanju odnosov med igralci v fazi sprejemanja odločitev in izvajanja javnih politik, saj sta to fazi, ki s svojimi lastnostmi in zakonitostmi že predstavljata nastalo javnopolitično omrežje« (Kustec 1999, 9). Koncept javnopolitičnih omrežij pa »se uporablja tudi za razumevanje drugih faz javnopolitičnega procesa, kot sta opredelitev problema in postavitve problema na dnevni red (angl. *agenda setting*)« (Kustec 1999, 9). Skozi ti dve fazi se namreč opredeli določen problem, okoli katerega se začne oblikovati omrežje, ko problem šele vstopa v javno politiko (Marin in Mayntz v Kustec 1999, 9).

Razprava o različnih tipih odnosov med državnimi agencijami in organiziranimi interesi kaže na to, da so ti zamegljeni in zmedeni. »Različni raziskovalci javnih politik so skozi raziskave uporabljali podobne oznake za opis različnih odnosov oziroma različne oznake za opis podobnih odnosov« (Van Waarden 1992, 49). Da bi se zmeda odpravila, so posamezni avtorji razvili svoje tipologije omrežij. Grant Jordan in Klaus Schubert sta svojo tipologijo

¹⁹ Alenka Krašovec (2004, 8) javnopolitične igralce razdeli glede »na raven oblikovanja politik in glede na sfero iz katere prihajajo«.

²⁰ Simona Kustec Lipicer (2002, 72) pravi, »da javna politika v smislu svojega oblikovanja začne nastajati šele na osnovi določenega javnega problema. Igralci lahko prihajajo iz sfere državne ali civilne družbe, vendar je v okviru njihove klasifikacije treba upoštevati tudi njihovo medsebojno odvisnost. Viri, s katerimi igralci razpolagajo, kot denimo znanje, finančna sredstva, dohodki, stopnja izobrazbe, vpliv in moč, so pomembni za vzpostavljanje in ohranjanje medsebojnih stikov, ki so lahko neposredni ali zgolj posredni. Odnosi med igralci se večinoma vzpostavljajo na podlagi razpolaganja z viri, močjo in pomembnostjo teh zanje. Ob tem je treba priznati čim več lastnosti okolja ter vpletenih državnih in nedržavnih igralcev. Izpostavlja še meje omrežja, saj omrežja pogosto prehajajo druga v drugo, pri čemer sta pomembna predvsem članstvo v omrežju in sposobnost pogajanja. »Zaradi nejasne določitve prostora delovanja posameznih javnih politik se pogosto dogaja, da se omrežja iz različnih problemskih okolij stikajo«. Prepletenost omrežij je opazna še posebej takrat, ko se vključujejo novi igralci, kot npr. nadnacionalni igralci.

postavila na treh kriterijih, ki so »stopnja institucionalizacije, področje oziroma obseg oblikovanja javnih politik ter število udeležencev« (Jordan in Schubert 1992, 25–6). Frans van Vaarden se je osredotočil na sedem dimenzij za klasifikacijo javnopolitičnih omrežij. Te so »vloga igralcev v omrežju, funkcije in struktura omrežja, institucionalizacija, pravila ravnanja, razmerja moči in strategije igralcev v omrežju« (Van Vaarden 1992, 49). Kasneje jih zaradi boljše preglednosti strne v tri najpomembnejše razsežnosti za razlikovanje posameznih tipov omrežij, in sicer »število in tip vključenih družbenih igralcev²¹, glavne funkcije omrežij²² in ravnotežje moči«²³ (Van Vaarden 1992, 49).

Benson opredeli javnopolitično omrežje kot »grozd ali kompleks organizacij« (Benson v Börzel 1997, 3). Rhodes loči med »javnopolitično skupnostjo, teritorialno skupnostjo, strokovnim omrežjem, medvladnim omrežjem, proizvodajalskim omrežjem in tematskim omrežjem, kar jih razlikuje glede na tip in število prisotnih javnopolitičnih igralcev, stopnjo medsebojne vertikalne in horizontalne odvisnosti ter vzorca razporeditve virov med igralci« (Rhodos in Marsh v Daugbjerg 1998, 29). Posebnost Rhodosove tipologizacije je v tem, da vseh šest tipov razvrsti »na lestvici od visoko integrirane javnopolitične skupnosti do nizko integriranega tematskega omrežja« (Rhodos in Marsh v Daugbjerg 1998, 29). Stephen Wilks in Maurice Wright sta uporabila Rhodosov model za ugotavljanje odnosov med vlado in industrijo in sta mu dodala tri glavne modifikacije k modelu.

2.4 POVEZANOST MEZO- IN MAKRORAVNI

Carsten Daugbjerg opredeli dva pristopa za povezavo mezo- in makroravni. Prvi analizo na mezoravni kaže kot metodo za podporo makroteoriji. Drugi pa postavlja omrežja v središče analize in poskuša identificirati značilnosti v širšem kontekstu, ki imajo vpliv na mezoraven. Predvsem Marsh in Daugbjerg sta trdila, da nas teorija države lahko informira o celotnem odnosu med distribucijo moči v družbi in med oblikovanjem mezoravni političnih omrežij.

²¹ V primeru slabo organizirane družbe je komaj kakšen igralec – lahko je le ena glavna interesna skupina, ki ima predstavniški monopol, ali obstajata dva nasprotujoča si interesa. Možna je tudi vključitev političnih strank in parlamentarnih odborov ali pa je število udeležencev neomejeno in nedoločeno (Frans van Vaarden 1992).

²² Frans van Vaarden (1992) opredeljuje naslednje glavne funkcije omrežij: organiziranje lobiranja in organiziranje izvajanja javnih politik. Implementacija se lahko kaže skozi udeležbo v državni regulaciji ali skozi samoregulacijo, ki je podprta s strani države. Z namenom udeležbe zasebnih organizacij pri implementaciji jim je pogosto formalno ali de facto podeljena avtoriteta s strani države.

²³ Gre za vprašanje, kdo prevladuje: državne agencije ali družbene organizacije, oziroma kakšno stopnjo avtonomije uživajo državni igralci nasproti prisotnim civilno-družbenim igralcem.

Rhodes je uporabil drugi pristop pri študiji subcentralnih vlad v Veliki Britaniji. Pomen njegove analize je v tem, da izpostavi metodo za integracijo med analizo na mezo- in makroravni. Makroraven mora vključevati samo tiste spremenljivke, ki imajo največji vpliv. Natančno morajo biti definirane, hkrati pa mora biti vključeno predvidevanje, kako te spremenljivke vplivajo na mezoraven. Ključna je vzpostavitev vzročnosti med spremenljivkami na obeh ravneh. Razlikovanje med državo in družbo vse bolj izginja, zato primerna enota za analizo ni zgolj država v svojih institucionalnih okvirih, temveč država koz zbir aren, v katere so vključeni javnopolitični igralci. Daugbjerg moč parlamenta in organizacijsko strukturo države opredeli kot pomembni makropolitni značilnosti, ki okarakterizirata politični sistem kot celoto, hkrati pa vplivata na mezoraven javnopolitičnih omrežij (Daugbjerg 1998, 34).

2.5 VPLIV JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ NA JAVNOPOLITIČNE IZIDE

To področje je še posebej raziskoval Martin Smith, ki je kot ključna elementa za razumevanje javnopolitičnega izida upošteval ideologijo in institucionalne strukture omrežij. Problem, ki se je kazal, je bil predvsem v tem, da raziskovalci niso razločevali med strukturnimi značilnostmi omrežij in lastnostmi igralcev v teh, kar posledično privede na omejeno zmožnost razlage javnopolitičnega izida²⁴. Zato se je s strani zagovornikov teoretičnega pristopa začela razvijati omrežna tipologija, ki temelji le na strukturnih razsežnostih omrežij (Daugbjerg 1998, 38).

Rhodes je proučeval odnose med vlado in lokalno oblastjo ter ugotovil, da je predvidljivost javnopolitičnega izida povezana s tem, koliko ima določeno omrežje omejeno in povezano članstvo. Ker je v lestvici sprva opredelil zgolj šest tipov omrežij (Rhodes in Marsh v Daugbjerg 1998, 29), sta skupaj z Marshom z namenom razbitja togosti lestvice opredelila novo tipologijo, ki zajema vse tipe javnopolitičnih omrežij z javnopolitično skupnostjo in s tematskim omrežjem v skrajnih točkah lestvice. Tipe med tema dvema skrajnima točkama pa je pozneje opredelil Daugbjerg kot »strukturne razsežnosti, ki vplivajo na odločitve igralcev v omrežju in s tem na javnopolitični izid« (Daugbjerg 1998, 30). Daugbjerg(1998, 44) je opredelil tri razsežnosti. »Članstvo je prva razsežnost, ki ima največji vpliv na izid javnih

²⁴ »Javnopolitični izid (angl. *policy output*) predstavljajo ukrepi za rešitev konkretnega javnega problema, ki jih v obliki pravnih aktov sprejmejo državni igralci« (Hague in drugi 1998, 266).

politik in je odvisna od števila igralcev in odprtosti oziroma zaprtosti omrežja. Integracija je druga razsežnost, ki zajema obliko, kakovost in pogostost interakcij med igralci znotraj omrežja in institucionalizacijo kot tretja razsežnost« (Daugbjerg 1998, 44).

3 VPLIV JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA NA OBLIKOVANJE ZAKONA O MALEM DELU

3.1 UPORABLJENE METODE

Za proučitev glavne hipoteze in podhipotez so uporabljene različne metode in tehnike, preko katerih se lahko čim bolje prouči raziskovalni problem:

- metoda analize in interpretacije primarnih virov; predvsem predloga zakona, zakonov in zapisnikov relevantnih organov, s čimer se lahko opredelijo osnovna stališča posameznih javnopolitičnih igralcev;
- metoda analize in interpretacije sekundarnih virov za opredelitev temeljnih teoretičnih izhodišč in pojmov ter umestitev konkretnega raziskovalnega problem znotraj javnopolitičnega omrežja;
- metoda strukturiranih družboslovnih intervjujev za pridobitev podrobnejših informacij glede odnosov med javnopolitičnimi igralci in njihovimi aktivnostmi.

Intervjuji so bili poslani naslednjim predstavnikom javnopolitičnih igralcev:

- Roku Primožiču, članu pogajalske skupine ŠOS,
- Marku Funklu, predsedniku Gibanja za dostojno delo in socialno družbo,
- Jerneju Vrtovcu, politična stranka Nova Slovenija,
- Dragici Bac, MDDSZ.

3.2 VZROKI ZA NASTANEK PREDLOGA ZAKONA O MALEM DELU

MDDSZ (2009) je ugotovilo, da »začasno in občasno delo zaradi vse večje prožnosti pri zaposlovanju hitro narašča v skoraj vseh državah« Evropske unije (v nadaljevanju EU), saj se ocenjuje, da je več kot 3 milijone delavcev v evropskih državah zaposlenih preko sistema agencij za začasno zaposlovanje, s tem da trend še narašča. Evropska komisija (v nadaljevanju EK) je ugotovila, »da popolne primerjave med prožnostmi v sistemih trga dela držav članic ni mogoče zagotoviti zaradi specifičnih ureditev posameznih držav« EU z vidika ekonomske razvitosti, zgodovine, socialnih sistemov in različnih definicij delovnega razmerja. »Z

namenom zagotavljanja konkurenčnosti tako delavcev kot podjetij se znotraj EU vse bolj uveljavlja koncept varne prožnosti²⁵ (Vlada RS, 2010b).

Slovenija kot del globalnega trga, kjer ponudba in povpraševanje po blagu in storitvah nihata, mora za ohranitev konkurenčnosti podjetij zagotoviti hitro odzivanje na potrebe. Kot so zapisali na MDDSZ (2009) »delodajalci vedno več posegajo po nestandardnih oblikah dela«, ki jih lahko opredeljujemo tudi kot občasna in priložnostna dela.

V Sloveniji obstajajo različne oblike občasnega dela, ki so urejene v več zakonih. Zaradi ureditve v različnih zakonih so tudi pravice in varnost tistih, ki ta dela opravljajo, različne. »Analize položaja mladih v Sloveniji 2009²⁶ kaže, da skupina študentov, starih od 15 do 24 let, v povprečju dela okrog 9 mesecev, medtem ko je trajanje študentskega dela pri starejši skupini (25–29 let) še daljše- okrog 10 mesecev«(Rakar in Urban 2009). Tako se po mnenju predlagatelja ZMD »študentsko delo preobrazi iz oblike socialnega korektiva in pomoči študentom v obliko fleksibilnega zaposlovanja in je hkrati anomalija, ki obremenjuje trg delovne sile. Pomembna je tudi osebna dimenzija, saj je (navidezno) študirajoča mladina ujeta v vrtinec negotovih, priložnostih del in je zato dolgoročno bistveno bolj izpostavljena marginalizaciji na trgu dela« (MDDSZ 2009). Problem, ki ga izpostavlja predlagatelj zakona, je v tem, da »podaljševanje izobraževanja mladih tudi daljša odvisnost od staršev in ruši sistem vsem dostopnega visokošolskega izobraževanja« (MDDSZ 2009).

»Študija Ekonomski vidiki študentskega dela²⁷ ugotavlja, da so študentje lahko močna konkurenca na trgu dela, saj njihovo povprečno plačilo za podjetje predstavlja zgolj okoli 55 odstotkov stroška povprečno plačanega delavca«(Šuštaršič 2010). Iz raziskave je tudi razvidno, da študentsko delo predstavlja 30.000 polno zaposlenih oseb na letni ravni. Študija prav tako ugotavlja, da je prehodnost študentov v višji letnik med tistimi, ki se poslužujejo sistema študentskega dela, nižja kot v celotni populaciji študentov, delež tistih, ki ponavljajo letnik, pa še višji. Ključna ugotovitev študije je, da obseg študentskega dela

²⁵ »Varna prožnost v prvi vrsti spodbuja zaposlene, da ne ostajajo skozi celotno delovno dobo na istem delovnem mestu. Omogoča jim, da najdejo boljše delovno mesto, spodbuja njihovo mobilnost in razvoj. Obenem zagotavlja tudi drugačno organizacijo dela s hitrim in učinkovitim odzivanjem na nove potrebe, spretnosti in znanja pri proizvodnji« (Vlada RS 2010b).

²⁶ Analizo so pripravili Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad za mladino RS in Inštitut RS za socialno varstvo v letu 2009.

²⁷ Študijo so pripravili na Univerzi na Primorskem v marcu 2010.

povečuje stopnjo brezposelnosti, predvsem z vidika brezposelnosti nekvalificiranih mladih (Šuštaršič 2010).

MDDSZ (2009) »prav tako ugotavlja, da v primeru neuveljavitve zakona obstoječ sistem postavlja v neenakovreden položaj upokojene in brezposelne osebe, saj ti dve skupini nimata možnosti legalnega opravljanja dela, ne da bi to vplivalo na višino njihovega nadomestila in ostale pravice, povezane z zavarovanjem za primer brezposelnosti oziroma pravice iz pokojninskega zavarovanja.« Zato obstaja utemeljena nevarnost, da ti dve skupini opravljata delo na črno preprosto zato, ker nimata na voljo druge legalne alternative. Predlagatelj je zato kot pomemben vidik sprejetja ZMD videl tudi v omejevanju sive ekonomije, ki na podlagi doktorske disertacije »Siva ekonomija v Sloveniji, merjenje, vzroki in posledice«²⁸ (Nastav (2009) »v Sloveniji obsega 15,6 % bruto domačega proizvoda. Institut malega dela je pravno formalno opredelila že novela Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno²⁹, uveljavljena decembra 2006, ravno z namenom, da se zmanjša obseg zaposlovanja in dela na črno«.

Predlagatelj v zaključku ugotavlja, da v sedanji ureditvi občasnega dela prihaja do anomalij, (študentsko delo povečuje stopnjo brezposelnosti, dela na črno, veliki zasluži študentskih servisov in ŠOS , neenakovreden položaj brezposelnih oseb in upokojenecv, navidezno privilegiran položaj mladih. Zato je nujno postaviti jasen okvir in določiti standarde ter zagotoviti, da bodo imeli delavci, ki opravljajo občasno delo, primerljive pravice iz dela in socialnih zavarovanj. Za vzdrževanje socialne države zelo pomembno, da se nestandardne oblike dela vključi v socialna zavarovanja (Vlada RS 2010b).

3.3 GLAVNE ZNAČILNOSTI ZAKONA O MALEM DELU

Predlagatelj je glavne prednosti novega ZMD strnil na naslednja področja: »varnost, solidarnost, prilagodljivost, izkušnje, dodaten zaslužek, nujne omejitve in učinkovitejši nadzor« (Vlada RS 2010b).

²⁸ Podatek je za leto 2007.

²⁹ ZPDZC, 12b. člen.

Varnost želi doseči s tem, ko bo ZMD enotno urejal različne oblike občasnega dela ter pravice in s tem varnost tistih, ki bodo ta dela opravljali. Tako bo delodajalec na eni strani od malega dela dolžan plačati 14,53 %; in sicer 14 % za dajatev iz malega dela ter 0,53 % za prispevek za bolezni in poškodbe pri delu, na drugi strani pa bi delavec prispeval 14,97 %, in sicer 9,01 % kot prispevek za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter 5,96 % za prispevek za zavarovanje za bolezni in poškodbe zunaj dela. Na ta način bi bila dosežene bistvena razlika z dosedanjim sistemom, ko pokojninsko in zdravstveno zavarovanje ni urejeno. ZMD hkrati predvideva, da se bo delavcu, ki opravlja začasno in priložnostno delo, »od ene ure opravljenega dela v pokojninsko dobo štelo 40 minut, kar je tretjino več, kot je mali delavec prispeval v pokojninsko blagajno« (Vlada RS 2010b).

Kljub temu da ZMD ohranja dajatev v višini 14 % od bruto plačila za opravljeno malo delo, spreminja njeno razdelitev med končne prejemnike, s čimer želi zagotoviti solidarnost. Po obstoječem sistemu se je za štipendije namenjal 3 % od te dajatve, ZMD pa predvideva 5 %, predvsem na račun znižanja sredstev za posrednike dela. Polovica vseh sredstev iz dajatve malega dela se bo namenila štipendijam in izgradnji študentskih domov. Ker ZMD predvideva možnost opravljanja občasnega dela poleg študentom in dijakom tudi upokojujencem in brezposelnim, bo 4 % sredstev iz dajatve namenjenih (odvisno, kdo je delo opravljal) študentskim projektom, aktivnostim upokojujencev oziroma izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju APZ), s katerimi se bo spodbujalo prehod iz malega dela v redno delovno razmerje. Višina sredstev, ki je bila sedaj namenjena organiziranju mladih in izvajanju mladinskih projektov, ostaja enaka, prišlo pa bo do postopnega zniževanja sredstev, ki jih prejema ŠOS, in njene organizacijske oblike. ŠOS bo sredstva še vedno lahko porabljala po lastni presoji, vendar pa bo računskemu sodišču dolžna letno poročati o porabi, kar do sedaj ni bila praksa. Največ sredstev od obračunane 14 % dajatve je do sedaj prejela ŠOS³⁰, sledijo sredstva, ki so bili namenjeni štipendijam³¹ ter izgradnji študentskih domov³². Predlagatelj ugotavlja, da stroški organizacij za posredovanje študentskega dela na letni ravni ne presegajo 2 % obračunane dajatve, zato ZMD predvideva, da bi se preostala sredstva v višini 2,5 % namenila za štipendije in delovanje tveganega sklada za pokritje neplačanih zaslužkov (Vlada RS 2010b).

³⁰ V letu 2009 je prejela 4,5 % oziroma 15 milijonov EUR (Vlada RS 2010b)

³¹ V letu 2009 je bilo namenjenih 3% oziroma 10 milijonov EUR (Vlada RS 2010b)

³² V letu 2009 je bilo namenjenih 2% oziroma 7 milijonov EUR (Vlada RS 2010b)

Če poenotimo, bodo vse skupine (študenti, dijaki, upokojenci in brezposelni) 10 % dajatve namenile za financiranje štipendij (5 %), izgradnjo in vzdrževanje študentskih domov (2 %), stroške organizacij za posredovanje malega dela (2 %) ter za tvegani sklad (1 %). Preostali 4 % odstotki bodo namenjeni ločeno po posameznih skupinah, in sicer bodo upokojenci ta sredstva namenili za financiranje projektov za starejše, brezposelni za financiranje programov aktivne politike zaposlovanja, študentje in dijaki pa za financiranje ŠOS, kjer se predvideva postopno zmanjševanje sredstev in prelivanje v sredstva za mladinske projekte, ki bi jih preko razpisov podeljeval Urad RS za mladino. Razdelitev je prikazana tudi v Tabeli 3.1.

Tabela 3.1: Delitev dajatve od študentskega dela v sistemu študentskega dela leta 2010 in po predlogu Zakona o malem delu

Predlog delitve dajatve po Zakonu o malem delu		Delitev dajatve od študentskega dela v letu 2010
Štipendije	5,0	3 %
Študentski domovi	2,0 %	2,0 %
Stroški koncesionarjev	2,0 %	4,5 %
Podporne strukture (vodenje in vzdrževanje centralne evidence, tvegani sklad)	1,0 %	0,0 %
Projekti, namenjeni študentom, upokojencem in financiranju ukrepov APZ	2,0 %	0,0 %
Sofinanciranje ŠOS in Zveze društev upokojencev Slovenije (v nadaljevanju ZDUS)	2,0 %	4,5 % (le za ŠOS)
SKUPAJ	14,0 %	14,0 %

Vir: Vlada RS (2010b).

Predlagatelj želi z ZMD doseči, da bi se posredovanje malega dela izvajalo kot nepridobitna dejavnost, saj ugotavlja, da je delež dajatve od dela namenjen pokrivanju upravičenih stroškov sedanjih študentskih servisov previsok in ga zato znižuje s 4,5 na 2 % obračunane dajatve. Ta odstotek je predlagatelj določil na osnovi letnih poročil študentskih servisov in realizacij preteklih let. Iz letnih poročil je razvidno, da je poslovanje teh študentskih servisov možno racionalizirati, saj med posameznimi servisi obstajajo velike razlike v uspešnosti in

ekonomičnosti poslovanja. Storitve posredovanja malega dela bodo izvajale pooblašene organizacije, ki jim bo MDDSZ podelilo dovoljenje za opravljanje dejavnosti. Dovoljenje se bo podelilo na javnem razpisu, in sicer za dobo največ petih let. Ker bodo sredstva za izvajanje storitve zagotovljena iz dajatve malega dela, dodatnih finančnih in kadrovskih obremenitev javnega sektorja ne bo. ZMD hkrati uvaja tudi »centralno evidenco o malem delu, ki bo pomenila enotno vstopno točko za vse upravičence do dela kot tudi za delodajalce. Omogočala bo izvedbo večine postopkov po sodobnih elektronskih poteh. Organizacijske postopke bodo izvajale organizacije, ki bodo posredovale malo delo in bodo dostopne v vsaki regiji preko svojih portalov na svetovnem spletu« (Računovodja 2010). Tretji cilj je, da se delodajalcem z ZMD omogoči prilagodljivo in stroškovno učinkovito delovno silo za opravljanje začasnih in priložnostnih del. Ker so študentje in dijaki med tednom praviloma v univerzitetnih središčih, so regije brez teh v neenakopravnem položaju, zato želi predlagatelj to popraviti z razširitvijo upravičencev na brezposelne in upokojene ter s tem zagotoviti prilagodljivost na celotno Slovenijo (Vlada RS 2010b).

»ZMD izhaja iz načela, da mora biti obremenitev malega dela ustrezno primerljiva z obremenitvijo delovnega razmerja. Sedanja 14 % obremenitev študentskega dela v primerjavi z 38,2 % obremenitvijo delovnega razmerja pomeni bistveno konkurenčno prednost študentskega dela, ki pa osebi, ki to delo opravlja, ne nudi nikakršne socialne varnosti. Prednost malega dela v primerjavi z delovnim razmerjem je še vedno v nižji obremenitvi in večji prilagodljivosti zaradi sistema napotnic« (Računovodja 2010).

Malo delo hkrati ohranja hitrost in enostavnost postopka zaposlovanja. Tako ZMD v praksi ne bo bistveno posegal niti v administracijo delodajalcev niti v višino njihovih stroškov. Uvaja pa določene administrativne ukrepe, ki bodo v večini primerov informatizirani in bodo zagotovili ustrežnejšo zaščito tako delodajalcev kot delojemalcev ter učinkovitejši nadzor. V praksi bo postopek potekal v petih korakih, in sicer: podjetje objavi oglas za delo oziroma prijavi potrebo po delu pri organizaciji za posredovanje malega dela; organizacija za posredovanje dela napoti delavca za napotnico k delodajalcu, kjer se dogovorita o delu in ustrezno izpolnita napotnico; napotnico delodajalec posreduje organizaciji za posredovanje malega dela, ki jo vnese v centralno evidenco in mu jo takoj vrne; delavec začne z opravljanjem malega dela; delodajalec dopolni napotnico s podatki o opravljenem delu in jo vrne organizaciji za posredovanje malega dela ter izvede plačilo. Večina korakov poteka

na informatiziran način pri organizacijah za posredovanje malega dela in ni povezano z delojemalci in delodajalci. Pretežen del teh administrativnih korakov je prisotnih tudi v obstoječi ureditvi. Kar je bistvene razlike, je, da bo moral delodajalec evidentirati prisotnost in delo delavcev, ki bodo opravljali začasna in priložnostna dela (Vlada RS 2010b).

Problematika, ki jo opaža predlagatelj, je tudi v tem, da »študentsko delo ima za mlade sicer velik pomen pri pridobivanju izkušenj, kompetenc in znanj, a uradno ga ni mogoče uveljaviti kot delovne izkušnje. V praksi to pomeni, da se mladi ob iskanju svoje prve redne zaposlitve in po več letih opravljanja študentskega dela ne morejo prijaviti na razpise za delovna mesta, za katera so zahtevane minimalne delovne izkušnje. Večina delovnih mest je tako za mlade nedostopna«. (Vlada RS 2010b).

Po novem zakonu se bo delo štelo med uradno priznane delovne izkušnje, saj se bo med drugim štelo tudi v delovno dobo. Vse izkušnje in kompetence, pridobljene z malim delom, bodo vpisane v centralno evidenco, ki bo olajšala dokazovanje delovnih izkušenj in usposobljenosti potencialnim delodajalcem. Predlagatelj z novim sistemom omogoča tudi dodaten zaslužek, saj ker imajo študenti, dijaki, brezposelni in upokojenci svoj primarni status urejen že na drugi podlagi, jim bo malo delo tako pomenilo možnost dodatnega zaslužka v višini 6.000 EUR bruto letno. Hkrati se želi izogniti prevelikemu razponu plačila študentskega dela, ki je v letu 2008 segal vse od 2 do 35 EUR na uro. Zato se predlaga, da se z zakonom določi minimalna urna postavka na 4 EUR na uro, s tem da se bo ta usklajevala z višino minimalne plače. Zaradi vse večje finančne krize se pojavlja tudi problem neplačevanja opravljenega dela, zato predlagatelj z ZMD ustanavlja tvegani sklad, ki bo odpravil to problematiko (Vlada RS 2010b).

Zakon opredeljuje malo delo kot »plačano začasno, občasno ali trajnejše časovno omejeno delo študentov in dijakov, upokojenih, brezposelnih in drugih neaktivnih oseb« (ZMD, 2. člen, 1. alineja). »Malo delo upravičenec lahko opravlja 14 ur na teden. Študent ali dijak lahko malo delo opravlja tudi več ur na teden, vendar pa v posameznem koledarskem letu ne sme preseči dovoljenega obsega ur iz prejšnjega odstavka, preračunanega na letni obseg ur, kar znese 728 ur« (ZMD, 4. člen, 1.–2. alineja). Z omejitvijo števila ur malega dela predlagatelj želi zmanjšati možnost zlorab v primerih, ko bi morale biti sklenjeno delovno razmerje po ZDR. ZMD predvideva tudi omejitev za delodajalce na podlagi števila redno zaposlenih oseb.

»Pri obstoječem sistemu je možnost nadzora študentskega dela izredno omejena, saj je redno spremljanje možno le na podlagi letnih poročil študentskih servisov in ročnega pregleda podatkov« (MDDSZ 2009). Predlagatelj ugotavlja, da ni nikakršnih omejitev in preverjanj v postopku izdajanja napotnic, prav tako pa so globe za kršitve prenizke, da bi delovale vzgojno in preventivno. Zato z novim zakonom in vzpostavitvijo centralne informatizirane evidence o malem delu, ki naj bi jo vodil Zavod RS za zaposlovanje (v nadaljevanju ZRSZ), možnost zlorab omejujejo in zmanjšuje, saj bo imel dostop do tekočih podatkov o opravljenem delu za posamezno osebo. Predvideva se tudi povišanje glob za delodajalce³³ in posameznike³⁴ ter tudi možnostčasne prepovedi opravljanja malega dela. Predlagatelj tudi meni, da bo uvedba malega dela zmanjšala obseg dela in zaposlovanje na črno, saj bi se z ZMD uvedla nova možnost, se pravi legalna možnost »opravljanja plačanega dela, ki ima lahko tudi elemente delovnega razmerja pod ugodnejšimi pogoji za delodajalca« (MDDSZ 2009) V centralno evidenco, ki bo vsebovala podatke o izpolnjevanju pogojev za opravljanja malega dela in o opravljenih urah malega dela pri delavcih in delodajalcu ter zaslužku iz tega naslova, bo imel vpogled tudi Inšpektorat RS za delo (v nadaljevanju IRSD). Z novim Zakonom o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC) bo IRSD prenesel »del svojih pristojnosti na Carinsko upravo RS, kar pomeni, da se bo število inšpektorjev na področju preprečevanja zaposlovanja na črno povečalo, inšpektorji za delo pa se bodo lahko bolj osredotočili na kršitve s področja delovnih razmerij, varstva in zdravja pri delu ter malega oziroma študentskega dela« (Vlada RS 2010b).

Predlagatelj na drugi strani priznava tudi pozitivne strani sistema študentskega dela, saj se zaveda, da se iz koncesijske dajatve iz študentskega dela financirajo štipendije, izgradnja in obnova študentskih domov ter občudijske dejavnosti, ki razbremenjujejo državni proračun. Nezanemarljivo je tudi dejstvo, da študentje skozi opravljanje študentskega dela pridobivajo izkušnje in kompetence, ki so povezane z njihovim študijem, ter vstopajo v socialna in delovna omrežja, ki jim bodo omogočila poznejšo zaposlitev. Nazadnje sistem študentskega dela omogoča izboljšanje življenjskega standarda študentov, razbremenitev staršev in večjo samostojnost študentske populacije (MDDSZ 2009).

³³ Do 15.000 EUR (MDDSZ 2009).

³⁴ Do 500 EUR (MDDSZ 2009).

Potrebo po spreminjanju obstoječega sistema študentskega dela, ki je celo po mnenju nasprotnikov ZMD preraslo vse okvire³⁵, je razumljiva, vendar pa v obliki, kot je ZMD, nesprejemljiva. Glavni pomisleki nasprotnikov uveljavitve zakona so bili izraženi glede vključitve študentov, brezposelnih in upokoјencev v enoten zakon, negativne prakse iz tujine, omejevanje študentskega dela in onemogočanje dostopnosti do študija oz. bi bilo to omogočeno samo premožnejšim. »Študij si bodo lahko privoščili samo še mladi iz premožnejših družin, ki jih bo ravno toliko, da bodo imeli vsi prostor v študentskem domu in vsi štipendijo. Škoda le, da jih bo petkrat manj kot sedaj. Zbogom, družba, ki temelji na znanju, pozdravljen elitizem« (Gibanje za dostojno delo in socialno družbo 2011).

Podrobnejša opredelitev ZMD v primerjavi s takratnim sistemom je predstavljena v Tabeli 3.2.

Tabela 3.2: Primerjava sistema študentskega dela iz leta 2010 in predloga Zakona o malem delu

	Ureditev študentskega dela iz leta 2010	Delo dijakov in študentov po Zakonu o malem delu
Omejitve	Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti določa, da je delo študentov in dijakov začasno in občasno delo, vendar jasnih omejitev ni.	Jasne omejitve za dijake in študente – letna kvota 720 ur; posameznik bo lahko opravljanje malega dela prilagodil svojim študijskim obveznostim; omejen je tudi letni zaslužek iz malega dela v višini 6.000 EUR.

³⁵ V začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja so se sredstva, namenjena za politiko zaposlovanja, povečala v skoraj vseh evropskih državah kot odraz poslabšanja gospodarskega stanja in večjega pomena aktivne politike zaposlovanja kot odgovora na obstoječo brezposelnost. Danska, Finska, Švedska in Nizozemska so za aktivno politiko zaposlovanja namenile najvišje odstotke BDP. Slovenija je v primerjavi s temi državami za aktivno politiko zaposlovanja namenila relativno malo sredstev. V obdobju med 2000 in 2007 se je odstotek BDP pri nas za aktivno politiko zaposlovanja celo znižal, in to za kar 43 % (z 0,42 % BDP na 0,24 % BDP). Število brezposelnih s VII. ali višjo stopnjo izobrazbe se je zvišalo za več kot dvakrat, do 2010 pa za kar štirikrat. Tako študentsko delo postaja vse pomembnejši segment slovenskega trga delovne sile in danes se soočamo z dejstvom, da je študentsko delo preraslo svoje osnovne okvirje. Več kot očitno je, da je prišlo do tega zaradi slabe politike zaposlovanja mladih diplomantov, kar je imelo za posledico dvoje. Prvič, univerze so postale paralelni zavodi za zaposlovanje, v katerih so študentje podaljševali čakalno dobo na vstop na trg dela. Drugič, kot nadomestek učinkovitega odnosa med trgom dela in izobraževalnim sistemom se je oblikoval paralelni trg študentskega dela. Kje so ves ta čas bile nadzorne službe? Po podatkih iz letnega poročila Inšpektorata RS za delo je bilo v letu 2009 zaznanih zgolj devet kršitev na področju izdajanja študentskih napotnic. Leta 2008 je bilo ugotovljenih 19 tovrstnih kršitev, v letu 2007 pa 17 (Gibanje za dostojno delo in solidarno družbo 2011).

	Ureditev študentskega dela iz leta 2010	Delo dijakov in študentov po Zakonu o malem delu
Obremenitev	14 % koncesijska dajatev	93 % študentov že zdaj dela znotraj teh omejitev! Omejitve tudi za delodajalce v številu ur/mesec glede na velikost delodajalca. 14 % dajatev iz malega dela + 15,50 % prispevkov za socialna zavarovanja (PIZ in ZZ).
Delovne izkušnje	Študentsko delo se uradno ne šteje v delovne izkušnje.	Malo delo se šteje v delovne izkušnje. Centralna evidenca o malem delu bo beležila tudi vse delovne izkušnje, večšine in kompetence, pridobljene prek malega dela, kar bo olajšalo dokazovanje izkušenj pri iskanju zaposlitve. Malo delo se šteje v pokojninsko dobo, in sicer se opravljene ure malega dela preračunajo na polni delovni čas, sorazmerno s plačanimi prispevki.
Pokojninska doba	Študentsko delo se ne šteje v pokojninsko dobo.	Oseba, ki opravlja malo delo, je zavarovana tudi za primer smrti in invalidnosti kot posledica poškodbe pri delu in poklicne bolezni. V primeru poškodbe pri opravljanju malega dela, ki bi imela za posledico invalidnost, bi osebi tako pripadale polne pravice iz invalidskega zavarovanja, kljub temu da je plačan prispevek bistveno nižji kot v primeru sklenjenega delovnega razmerja.
Socialna varnost	Plačuje se le prispevek za primer	Iz malega dela se plačuje prispevek

	Ureditev študentskega dela iz leta 2010	Delo dijakov in študentov po Zakonu o malem delu
	<p>poškodbe pri delu in invalidnosti ter zavarovanje tudi za primer smrti in invalidnosti kot posledice poškodbe pri delu in poklicne bolezni.</p> <p>Študenti in dijaki so zdravstveno zavarovani po svojih starših (vendar zanje nihče ne plačuje v blagajno).</p>	<p>za:</p> <ul style="list-style-type: none"> • primer poškodbe pri delu in invalidnosti, • pokojninsko zavarovanje, ki vključuje tudi zavarovanje za primer smrti in invalidnosti kot posledice poškodbe pri delu in poklicne bolezni, • zdravstveno zavarovanje.
Urna postavka	<p>Povsem prepuščena trgu. V letu 2008 se je gibala od manj kot 2 EUR/uro pa do več kot 35 EUR/uro!</p>	<p>Določena je minimalna bruto urna postavka 4,00 EUR/uro (preračunana iz višine minimalne plače).</p>
Možnost zlorab	<p>Velika. Ni nobenih omejitev in preverjanj v postopku izdajanja napotnic. Globe so prenizke, da bi delovale vzgojno in preventivno.</p>	<p>Močno omejena. Vgrajene so varovalke, ki bodo delovale preventivno (npr. preverjanja pred izdajo napotnic preko informacijskega sistema). Določene so visoke globe in sankcije prepovedi malega dela za delodajalca in za osebe.</p>
Spremljanje in nadzor	<p>Omejeno. Ni skupnega informacijskega sistema, ki bi omogočal redno spremljanje – spremljanje je možno le na podlagi letnih poročil študentskih servisov in ročnega pregleda podatkov. Nadzor IRSD je možen le v omejenem obsegu (dogovor o zlorabi sistema med delodajalcem in osebo je težko odkriti), globe pa so prenizke.</p>	<p>Redno spremljanje bo omogočila centralna evidenca malega dela, ki jo bo vodil ZRSZ; neposreden vpogled vanjo bo omogočen tudi MDDSZ, IRSD in DURS.</p> <p>Jasna definicija začasnega in občasnega dela bo olajšala delo inšpektorjev.</p> <p>Veliko zlorab bo preprečenih vnaprej zaradi varovalk v sistemu centralne evidence.</p>

	Ureditev študentskega dela iz leta 2010	Delo dijakov in študentov po Zakonu o malem delu
Zaščita dijaka/študenta ob neplačilu delodajalca	Vsak študentski servis naj bi imel svoj tvegani sklad s svojimi pravili, kar pomeni neenak položaj študentov. V praksi pa marsikateri servis sploh ni imel tveganega sklada ali pa se je izčrpal že v prvi polovici leta.	Skupni tvegani sklad, ki ga vodi MDDSZ v okviru proračunskega sklada, kar pomeni enotna pravila. Napotnica bo veliko bolj definirana, vzpostavlja pogodbeno razmerje (več podatkov, izpis obveznosti delodajalca itd.), podpišejo jo delodajalec, oseba in organizacija, kar zagotavlja bistveno večjo možnost izterjave sredstev.
Prilagodljivost dela, hitrost postopka	Velika prilagodljivost (vendar samo za najem študentov in dijakov, ki so med tednom večinoma v univerzitetnih mestih, zato so delodajalci iz drugih regij v slabšem položaju), hiter postopek brez administrativnih ovir, večino dela opravijo servisi kot posredniki.	Še vedno velika prilagodljivost (ohranja se institut napotnice), vendar so v postopek najema delovne sile za malo delo vgrajene nujne varovalke, ki preprečujejo zlorabe. Kljub temu bo postopek najema delovne sile hiter, potekal bo večinoma po sodobnih elektronskih poteh. Malo delo bodo poleg študentov in dijakov opravljali tudi brezposelni in upokojenci.
Delitev sredstev iz dajatve (podrobnejša razdelitev)	Večina sredstev je namenjena za delovanje ŠOS in študentskih servisov, manj pa za štipendije in študentske domove.	Bistveno večji delež sredstev za štipendije, za namen štipendiranja in študentske domove bodo prispevali vsi, ki bodo opravljali malo delo, tudi brezposelni in upokojenci.
Sredstva iz dajatve, ki jih prejme ŠOS	ŠOS prejeta sredstva delno porabi za svoje delovanje, del pa jih nameni za izvajanje dejavnosti svojih organizacijskih enot, zavodov in klubov. ŠOS ni zavezan k poročanju o	Del sredstev bo še vedno namenjen neposredno ŠOS, ki jih bo lahko porabil po svoji presoji (vendar bo zavezan k letnemu poročanju o porabi).

	Ureditev študentskega dela iz leta 2010	Delo dijakov in študentov po Zakonu o malem delu
Dejavnost posredovanja študentskega dela	<p>porabi teh sredstev. Sredstva iz koncesijske dajatve imajo status parafiskalnih sredstev: če jih organizacijske oblike ŠOS v skladu s svojimi poslovnimi načrti dodeljujejo različnim subjektom na trgu, predstavljajo za prejemnike državno pomoč, saj se izkrivlja konkurenca na trgu.</p> <p>Izrazito profitna – na podlagi koncesije, ki jo lahko pridobi vsaka oseba zasebnega prava, ki izpolnjuje pogoje, določene v podzakonskem aktu.</p>	<p>Del sredstev za projekte mladih pa se bo delil na javnih razpisih Urada za mladino, kar bo omogočilo bolj transparentno in gospodarnejšo porabo, upoštevane bodo omejitve pri dodeljevanju državnih pomoči. V razpisnih komisijah bodo večino predstavljali predstavniki mladih.</p> <p>Neprofitna dejavnost. Posredniki izbrani na podlagi transparentnega javnega razpisa.</p>
Medgeneracijska solidarnost	Ne.	<p>Da. Vsi, ki opravljajo malo delo, prispevajo za pokojninsko in zdravstveno blagajno; vsi tudi prispevajo za štipendije in študentske domove.</p> <p>Medgeneracijska solidarnost je predvsem v prid dijakom in študentom.</p>
Spodbujanje zaposlovanja	Ne.	<p>Zakon o malem delu vsebuje tudi določbe o spodbujanju prehodov iz malega dela v zaposlitev v okviru aktivne politike zaposlovanja. Način izvajanja tega ukrepa se bo določil v posebnem programu, po predhodnem posvetovanju s socialnimi partnerji, sredstva za ta namen pa se bodo zagotavljala v okviru dajatve iz malega dela.</p>

Vir: MDDSZ (2010).

3.4 JAVNOPOLITIČNI IGRALCI PRI OBLIKOVANJU ZAKONA O MALEM DELU

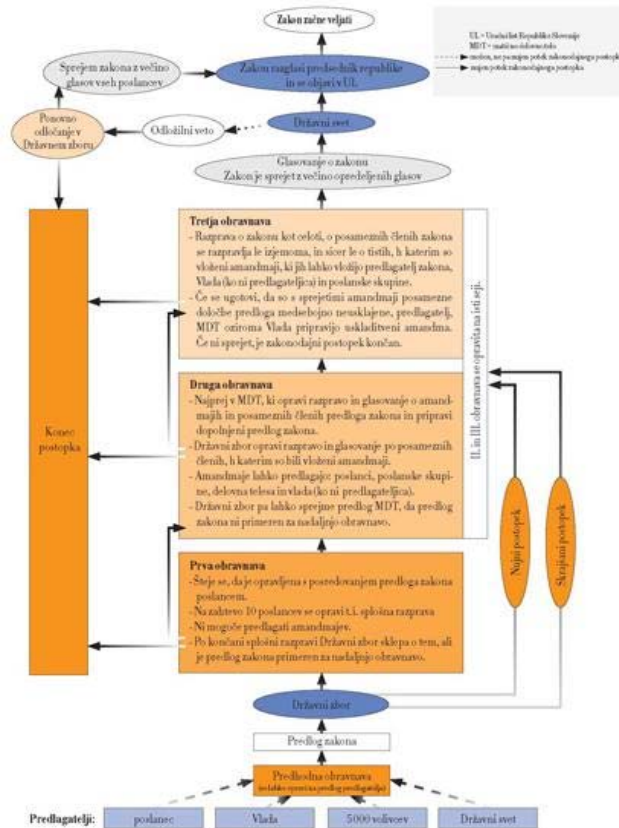
V tem poglavju so opredeljeni ključni javnopolitični igralci, ki so sodelovali pri pripravi predloga ZMD, dodajanju predlogov in pomislekov na obstoječ predlog, ter javnopolitični igralci, ki so se aktivno vključili v referendumsko kampanjo tako za kot proti sprejetemu zakonu.

Javnopolitične igralce je mogoče primerjati in razlikovati po določenih značilnostih, kot so formalni status, njihova moč in vpliv glede možnosti sodelovanja.

Javnopolitične igralcev delimo glede na sfero, iz katere igralci prihajajo, pri čemer se delijo na igralce, ki prihajajo s sfere države, tj. na državne igralce, in na igralce, ki prihajajo iz sfere družbe, tj. na civilno-družbene igralce (Pal 1954, 1987; van Vaarden 1992; Grdešič 1995; Fink-Hafner 1998). Najpomembnejši igralci iz državne sfere so: parlament (parlamentarne politične stranke in njihovi poslanci, delovna telesa, strokovne službe parlamenta), vlada (ministri, državni sekretarji, državni uradniki), predsednik države, sodišča (splošna, specializirana, ustavno sodišče), državna uprava, lokalne skupnosti, paradržavne ustanove (razne agencije in skladi). Iz družbene sfere pa najpomembnejše igralce predstavljajo neparlamentarne politične stranke, interesne skupine, družbena gibanja, raziskovalne organizacije, množični mediji (tiskani in elektronski, lokalni, komercialni in državni Alenka Krašovec (2004, 8–9).

Vloga prevlade posameznih državnih igralcev nasproti interesnim skupinam študentov in delavcev se je prvotno pokazala predvsem v pristojnostih, ki so jim pripadale v sklopu zakonodajnega postopka. Zakonodajni postopek v RS je podrobneje predstavljen na Sliki 3.1.

Slika 3.1: Zakonodajni postopek v Republiki Sloveniji



Vir: DZ RS (2014).

DZ RS kot tipični državni igralec je »najvišji predstaviški in zakonodajni organ v državi. Njegova osnovna naloga je opravljanje zakonodajne funkcije oblasti, v okviru katere poslanci sprejemajo najpomembnejše pravne akte države. Poleg te funkcije opravlja volilno in nadzorno funkcijo. DZ RS je nosilec tudi drugih funkcij, ki jih opravljajo sodobni demokratični parlamenti: predstavlja družbene interese, rešuje interesne konflikte, sprejema Ustavo RS, sprejema in nadzira državni proračun in je ustvarjalec in nosilec legitimnosti« (DZ RS 2013).

MDDSZ kot državni igralec je pripravilo predlog ZMD tako zaradi potrebe po spremembi sistema začasnih in občasnih del za študente in dijake, ki so prerasla svoje okvire, opozoril po ureditvi tega področja s strani EK kot tudi nekaterih mednarodnih organizacij, npr. Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD) ter z namenom vključevanje dodatnih družbenih skupin, ki jih predstavljajo upokojnenci in nezaposleni, v legalne oblike dela ter na ta način

posledično zmanjševanje količine dela na črno³⁶. MDDSZ je določilo 30-dnevni rok za sprejemanje predlogov pripomb.

»MDDSZ je uspel doseči konsenz z večino udeležencev javne razprave z vključevanjem nekaterih pripomb v predlog zakona. Upoštevali smo tudi določene pripombe predstavnikov študentov (oziroma študentskih organizacij), vendar ne vseh, saj niso bile vse v skladu z namenom predloga zakona« (Bac 2014).

Na predlog zakona se je prva odzvala ŠOS, ki je ocenila, da »obstoječi predlog ZMD pomeni prikrito ukinitvev študentskega dela, elitizacijo visokega šolstva in ukinitvev avtonomnega študentskega organiziranja. Predlog predvideva skoraj 35 odstotno obremenitev in ne le 29,5 odstotno, kot so zagotovili na MDDSZ, ker naj bi predlagani sistem za študente pomenil znižanje njihovega realnega dohodka« »Ta bi se znižal za 15, 5 % za socialnovarstvene prispevke. Če pa bo študent želel nadomestiti dohodek, kot bi ga zaslužil v obstoječem sistemu, pa bo delodajalec bolj obremenjen. To za študente pomeni, da bodo prisiljeni delati za manjše urne postavke in s tem več ur, kar pa zaradi časovnih omejitev, ki jih predvideva predlog ZMD, ne bo mogoče (ŠOS 2010b).

Menili so, da je minister za delo, družino in socialne zadeve predstavil javnosti »predlog, ki je finančno nevzdržen in zasleduje le en cilj, in sicer ukinitvev študentskega dela« (A. S. 2010).

ŠOS kot ključen javnopolitični igralec iz zasebne sfere je »stanovska organizacija vseh slovenskih študentov in se kot taka zavzema za uresničevanje interesov več kot 100.000 študentov slovenskih univerz, akademij, visokih in višjih strokovnih šol ter visokošolskih zavodov v tujini. Z Zakonom o skupnosti študentov je bila ustanovljena leta 1994« (ŠOS 2013). Uresničevanje enotnega zastopanja slovenskih študentov na nacionalni ravni se je začelo izvajati nekoliko pozneje s sprejetjem nove Študentske ustave³⁷, ki je pod okrilje ŠOS vključila študentske organizacije univerz v Ljubljani, Mariboru in na Primorskem ter Zvezo študentskih klubov Slovenije (Zvezo ŠKIS).

³⁶ Predlog ZMD je bil dan v javno razpravo 12. 3. 2010.

³⁷ Študentska ustava je bila sprejeta novembra 2002.

Vsaka organizacija članica sooblikuje delovanje krovne organizacije skozi imenovanje in aktivno participacijo svojih predstavnikov v njenih organih, obenem pa skrbi za uspešno uresničevanje študentskih interesov na lastni univerzitetni oz. lokalni ravni. ŠOS si kot krovna študentska organizacija prizadeva vplivati zlasti na izboljšanje študijskih razmer in možnosti za študij, socialnega položaja študentov ter razvoj obštudijskih in interesnih dejavnosti. Te cilje uresničuje predvsem z aktivnim sodelovanjem pri oblikovanju nacionalne politike in programov na področju visokošolskega izobraževanja, štipendiranja, študentskega bivanja in študentskega dela. Veliko pozornosti posveča tudi problematiki zdravstvenega varstva študentov in zaposlovanju mladih diplomantov. Študentje z Vlado RS pri reševanju študentske problematike sodeluje predvsem preko Sveta Vlade RS za študentska vprašanja in delovnih skupin, ki delujejo v njegovem okviru (ŠOS 2013).

Pri pripravi osnutka predloga zakona pa ŠOS ni sodelovala in zato sodelovanje s predstavniki MDDSZ ocenjuje kot nekonstruktivno.

ŠOS pri pripravi Zakona o malem delu ni sodelovala, saj smo na mizo dobili že pripravljen predlog zakona, ki je vseboval bistvene spremembe, pogajali pa naj bi se o malenkostih. Ideja malega dela, ki bi bilo dostopno študentom, brezposelnim in upokojencem, je bila torej že od začetka stvar, o kateri se ministrstvo ni želelo pogovarjati. Že tu se je pokazala nepripravljenost MDDSZ na pogovor, saj je bilo stališče ŠOS, da se želimo pogovarjati/pogajati o celotnem zakonu, ne pa zgolj o posameznih številkah v njem /.../, naši predlogi so sli v 2 glavni smeri. Prva je bila, da se moramo o morebitnih spremembah študentskega dela pogovarjati na podlagi analiz (ki niso bile narejene) in da je treba položaj študentov urejati celostno in v pogovore vključiti tudi Zakon o štipendiranju ter ostale zakone, ki posredno ali neposredno urejajo položaj študentov. ŠOS je imela pripravljen osnutek Zakona o štipendiranju, ki bi izboljšal položaj študentov, in po sprejetju takih sprememb bi bili pripravljeni na pogovor o spremembi študentskega dela. Drugi del predlogov pa je šel v spremembe predloga Zakona o malem delu, saj je ta vseboval nekatere rešitve, ki jih je pozdravljala tudi ŠOS (npr. solidarnosti sklad, priznavanje dela ipd.). Kot prvi predlog je bilo seveda podano nase stališče, da se mora študentsko delo urejati posebej in da malo delo v predlagani obliki ni v redu (Primožič 2013).

Povedati je treba tudi to, da se s predlogom ZMD skozi čas tudi bistveno nižajo³⁸ sredstva, namenjena ŠOS, ki ji je to glavni vir prihodkov za izvajanje svoje osnovne dejavnosti. ŠOS je poudarila tudi svojo dejavnost, ki jo s trenutno koncesijsko dejavnostjo sofinancira, kot so zapisali v zaključku svojega mnenja o ZMD:

Dejstvo je, da študentske organizacije s svojo aktivnostjo omogočajo nižje cene vseh storitev (jezikovni tečaji, tečaji za pridobivanje različnih znanj in kompetenc, subvencionirane karte za različne kulturne, športne dogodke, brezplačna pravna pomoč, ...) in na ta način omogočajo tudi večjo dostopnost raznovrstnih storitev. Ob tem prav tako vplivajo na ostale ponudnike na trgu, da prekomerno ne zvišujejo cene za istovrstne storitve za dijake in študente. V primeru uveljavitve ZMD bi se storitve študentskih organizacij vsekakor podražile, na ta način pa bi se onemogočala dostopnost teh dejavnosti in storitev socialno šibkejšim dijakom in študentom. Študenti bi za vse te dodatne storitve prav tako morali nameniti več sredstev, zaradi česar bi bili prisiljeni opraviti več dela. Tudi ta segment ponudbe nam potrjuje, da se tudi zaradi zmanjšanja ponudbe študentskih organizacij pojavi večji pritisk na opravljene ure. Tudi v tem pogledu so določene časovne omejitve zopet postavljene prenizko. Storitve študentskih organizacij dodatno omogočajo dostopnost do različnih znanj in dejavnosti za socialno šibkejše dijake in študente ter omogočajo dragoceno pridobivanje izkušenj in dodatnih znanj (ŠOS 2010a).

ŠOS pa je bila kritična tudi do obstoječega sistema študentskega dela tako z vidika podaljševanja študija kot tudi zlorabe študentskih napotnic (ŠOS 2010b).

Na predlog ZMD so se odzvali tudi v ZSSS (Slovenska tiskovna agencija 2010a), kjer so menili, da bo ZMD »krepil zaposlovanje v negotovih oblikah dela,« spodbujal nelojalno konkurenco in izkoristil stisko socialno ogroženih ljudi. Opozorili so na to, da je konflikt MDDSZ s ŠOS pravzaprav odvrčanje pozornosti od osrednjega problema, ki je krepitev zaposlovanja v negotovih oblikah dela.«

ZSSS je prostovoljna organizacija, ki združuje 22 sindikatov različnih dejavnosti iz celotne države in ima že več kot 300.000 članov iz obeh sektorjev, tako zasebnega kot

³⁸ Glej Tabelo 3.1.

javnega. Njihovo glavno poslanstvo je, da se pogajajo o kolektivnih pogodbah in nadzirajo njihovo uveljavljanje ter sodelujejo v Ekonomsko-socialnem svetu, kjer skupaj z delodajalci in Vlado RS usklajujejo predloge zakonov in drugih dokumentov. ZSSS ima svoje predstavnike tudi v DS RS, v skupščini ZPIZ, Zavoda za zdravstveno zavarovanje in ZRSZ (ZSSS 2013).

Dijaška organizacija Slovenije in ŠOS sta organizirali protest³⁹ proti malemu delu, ki se ga je udeležilo okrog 15.000 protestnikov, kar pa ni bilo prvič, saj je ŠOS že v preteklosti organizirala kar nekaj študentskih demonstracij, ki se jih je udeležilo podobno število udeležencev. Protest sta med drugimi podprla tudi predsednika Društva pisateljev Slovenije in ZSSS. Protest se je končal z nasiljem in vandalizmom nekaterih udeležencev protesta. Policija je priprla 30 protestnikov (Radiokaos.info 2010).

Politične stranke so tekom procesa potrditve ZMD imele različna mnenja, poslanci posameznih poslanskih skupin pa pri glasovanju niso bili vedno enotni. ZMD sta nasprotovala predvsem SDS in zunajparlamentarna NSI. Na prvi obravnavi⁴⁰ ZMD so poslanci DZ z 48 glasovi za in 7 glasovi proti sprejeli odločitev, da je predlog ZMD primeren za nadaljnjo obravnavo. Koalijski poslanci so na obravnavi predvsem poudarili, da bo ZMD uredil anomalijo na trgu študentskega dela in omogočil priložnostno delo brezposelnim in upokojevcem. Glavno opozorilo opozicijskih poslancev je bilo, da ZMD kljub zavezi iz koalijske pogodbe ni usklajen s socialnimi partnerji (Slovenska tiskovna agencija 2010b).

Predstavniki ŠOS so se na odločitev DZ odzvali z razočaranjem, saj naj bi ZMD po njihovem mnenju v slovenski prostor prinesel resne spremembe na področju varnosti zaposlitev. Motilo jih je tudi to, da ZMD vključuje tri različne družbene skupine z različnimi statusi in položaji, ki niso primerljivi, saj so študenti in dijaki del šolajoče se mladine in zato potrebujejo temu primerno obliko dela (Student.si 2010).

Sprejetju ZMD je vseskozi nasprotovala tudi zunajparlamentarna NSi, ki je menila:

Trenutni sistem študentskega dela je popolnoma neurejen, zato so potrebne zakonske in sistemske spremembe, pri čemer poudarjamo, da te ne smejo oškodovati študentske

³⁹ Protest je potekal 19. maja 2010.

⁴⁰ Potekala 14. julija 2010.

populacije. Spremembe so potrebne predvsem zaradi neurejenosti na tem področju, predvsem se študentsko delo s strani delodajalcev izrablja. Končno bi bilo treba uvesti enotno evidenco vpisa, s katero bi povečali nadzor nad upravičenostjo do študentskega dela. Prav tako velja omeniti ponudnike del/študentske servise in agencije ter nadaljnjo delitev deleža iz naslova študentskega dela (bruto dohodek za delo, ki ga študent opravi, se nadalje deli med številne upravičence). Namesto študentskih servisov bi študentsko delo lahko ponujal ZRSZ. Problem predstavlja tudi sofinanciranje študentskih organizacij iz naslova študentskega dela. Rešitev tega bi prineslo prostovoljno članstvo študentov v študentskih organizacijah (Vrtovec 2013).

DZ RS⁴¹ je potrdil ZMD z 39 glasovi za in 32 proti. Sprejetju je sledil takojšen odziv sindikatov, ki so napovedali zahtevo po odločilnem vetu v DS RS, ki je »zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov« (DZ RS 2013). V skladu z zakonodajo ima DS RS pravico do odločilnega veta na sprejet zakon DZ RS⁴².

ŠOS je DS RS poslala mnenje o ZMD, kjer je argumentirala stališča MDDSZ, v katerem so zapisali, da izhodišča ZMD predlagajo rešitev nekaterih pomanjkljivosti, za katere pa sami ugotavljajo, da zaradi napačnih povzemanj podatkov prihaja do napačnih izhodišč, kar posledično pomeni, da predlagani zakon ne bi odpravil težav, na katere se sklicuje (ŠOS 2010c).

Pričakovano je sledil odločilni veto⁴³ DS RS, katerega predlagatelj je bila interesna skupina delojemalcev, ki so menili, da bo ZMD povečal obseg negotovih oblik dela, obseg rednih zaposlitev pa naj bi se zmanjševal, vplival na ceno dela ter tudi na zmanjševanje pravic zaposlenih.

DZ RS je kljub močnemu nasprotovanju ŠOS, sindikatov in opozicijskih strank zavrnil⁴⁴ veto DS RS in dokončno potrdil ZMD.

⁴¹ 26. oktober 2010.

⁴² DS RS »lahko v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da DZ RS o njem še enkrat odloča. Odločitev DS RS je obvezujoča: DZ RS mora o zakonu ponovno odločati. To stori na prvi naslednji seji. Pri ponovnem odločanju je potrebna zahtevnejša večina, kot je bila potrebna za sprejem zakona. Ponovna odločitev DZ RS je dokončna« (Ustava RS, 91. člen, 2. alineja).

⁴³ DS RS je veto izglasoval 2. novembra 2010.

⁴⁴ 16. novembra 2010 je DZ RS zavrnil veto DS RS.

ŠOS je sicer že v mesecu oktobru 2010 začela zbirata podpise za pobudo za izvedbo naknadnega zakonodajnega referendum o ZMD kot del pritiska na odločevalca, za kar je določeno, da je treba zbrati 2.500 podpisov volivk in volivcev. ŠOS je pobudo z več kot 10.000 podpisi podpore vložila⁴⁵ v DZ RS ravno na dan, ko je bil izglasovan veto DS RS, zato je bila ta pobuda postavljena v mirovanje do morebitne naknadne potrditve ZMD v DZ RS. Po naknadnem sprejetju ZMD je predsednik DZ RS razpisal rok za zbiranje 40.000 podpisov, kot jih določa Zakon o referendumu in ljudski iniciativi: »Zahtevi volivcev morajo biti priloženi podpisi najmanj štirideset tisoč volivcev na predpisanih obrazcih« (ZRLI, 15. člen, 2. alineja).

V času zbiranja podpisov se je pojavil še en javnopolitični igralec, to je bilo Gibanje za dostojno delo in socialno družbo, ki ga je vodil nekdanji predsednik Zveze ŠKIS, ki skupaj s študentskimi organizacijami univerz tvori ključne štiri temelje v organizacijski strukturi ŠOS.

Gibanje za dostojno delo in socialno družbo je bilo formalno registrirano na dan, ko se je pričelo zbirati podpise za referendum, tako da organizacija kot taka v procesu oblikovanja predloga ZMD ni sodelovala. Aktivni člani Gibanja so pred tem delovali v drugih organizacijah, ki so bile postavljene pred dejstva in niso bile vključene v kakršen koli proces oblikovanja zakona, ki je enostransko nastajal na ministrstvu. Gibanje je bila logična združitev vseh nasprotnikov tako pripravljenega zakona (Funkl 2013).

Menili so:

Sprememba je seveda potrebna, ker sedanji sistem ne priznava delovnih izkušenj ter ker je mogoče študentsko delo urediti na način, ki bi bil bolj povezan z boljšim prehodom na trg dela. Vsekakor pa je pri tem treba upoštevati dejstvo, da je študentsko delo v prenekaterem primeru še vedno socialni korektiv. Študentsko delo se lahko ureja samo v primeru urejanja širšega področja in ne parcialno z uradniškimi ukrepi brez upoštevanja socialnega položaja mladih nasploh (Funkl 2013).

Gibanje za dostojno delo in socialno družbo je s ŠOS aktivno sodelovalo od dneva začetka zbiranja podpisov do referendum o ZMD. Sodelovali so tako pri vsebinski kot pri strateški

⁴⁵ ŠOS je podpise vložila 2. novembra 2010.

pripravi aktivnosti v predreferendumskih aktivnostih, v času kampanje so tudi koristili prostore ŠOS. Intenzivno so sodelovali tudi z ZSSS. Nasprotniki zakona so samo v dvanajstih dneh zbrali zadostno število podpisov, kot jih predvideva zakon. Na koncu so jih v DZ RS vložili okoli 47.000⁴⁶.

⁴⁶ Nasprotniki zakona so podpise v DZ RS vložili 11. februarja 2011.

4 RAZISKOVALNI REZULTATI

Za potrebe preverjanja osnove hipoteze, ki temelji na vprašanju, ali je aktivnost javnopolitičnih igralcev pri oblikovanju in sprejemanju ZMD vplivala na javnopolitični rezultat, smo proučevali uporabnost koncepta javnopolitičnega omrežja. Kot glavna raziskovalna metoda je bil uporabljen strukturiran intervju, ki je bil opravljen z glavnimi javnopolitičnimi igralci, ki so sodelovali pri oblikovanju in sprejemanju ZMD ter aktivnostih teh v času referendumске kampanje. Javnopolitični igralci so bili razdeljeni med državne in civilno-družbene igralce na podlagi klasifikacije, ki je opredeljena v teoretičnem delu te diplomske naloge in kot sledi v Tabeli 4.1.

Tabela 4.1: Klasifikacija javnopolitičnih igralcev pri Zakonu o malem delu

Državni igralci	Civilno-družbeni igralci
<ul style="list-style-type: none">• MDDSZ,• DZ RS,• DS RS,• politične stranke.	<ul style="list-style-type: none">• ŠOS• ZSSS• Gibanje za dostojno delo in socialno družbo

Oblikovani sta bili dve podhipotezi, preko katerih bodo še jasneje in podrobneje proučena dejstva, ki bi omogočila potrditev oziroma zavrnitev osnovne hipoteze. Pri prvi podhipotezi nas zanima predvsem razmerja moči med posameznimi javnopolitičnimi igralci, najprej v obdobju od oblikovanju ZMD do dokončnega sprejetja s strani zakonodajalca ter v obdobju od zbiranja podpisov za referendum do rezultata na referendumu. Druga podhipoteza pa se nanaša na civilno-družbenega igralca ŠOS, ki je v času od zbiranja podpisov za naknadni zakonodajni referendum do glasovanja igrala ključno vlogo pri mobilizaciji in je zato vplivala na spremembo moči v javnopolitičnem omrežju ter na ta način na javnopolitični rezultat. V skladu s tema dvema podhipotezama je bil oblikovan intervju²³ za sogovornike, odgovori katerih kažejo na spremembe v javnopolitičnem omrežju.

V nadaljevanju sta proučeni obe omenjeni podhipotezi na podlagi odgovorov intervjuvancev in proučevanja primarnih in sekundarnih virov ter v sklepnem delu podane glavne ugotovitve raziskave.

4.1 SPREMINJANJE RAZMERIJ MOČI V JAVNOPOLITIČNEM RAZMERJU

Spremembe razmerij moči v javnopolitičnem omrežju so bile preverjane na podlagi prve zastavljene podhipoteze, ki predvideva, da je ravno zaradi spremembe razmerja moči prišlo do spremembe izida javnopolitičnega rezultata. Ta podhipoteza je bila preverjana z vprašanjem o sodelovanju pri oblikovanju predloga o ZMD, o dajanju predlogov na ta predlog in o njihovih aktivnostih za vplivanje na javnopolitični izid glede ZMD do sprejetja v DZ in kasneje tudi na izid referendumu. Prav tako sta bila za analizo podhipoteze pomembna mnenje glede sistema študentskega dela in vloga posameznih javnopolitičnih igralcev za to konkretno javno politiko.

Za obdobje od predložitve predloga ZMD v zakonodajni postopek do dokončnega sprejetja je bilo ugotovljeno, da je bila glavna pobuda na strani državnih igralcev, ki so ZMD podpirali, saj so sledili proceduri, ki jo predpisuje zakonodajni postopek, v katerem vloga civilno-družbenih igralcev ni predvidena v večji meri. Glavno vlogo pri pripravi predloga je imelo MDDSZ, ki je sledilo strateškim smernicam iz Slovenske izhodne strategije 2010–2013.

Od državnih igralcev so ZMD odkrito nasprotovale vse tri opozicijske stranke SDS, SLS in SLS ter tudi zunajparlamentarna stranka NSI. Iz razgovorov je razvidno, da ministrstvo pri pripravi predloga ni sodelovalo z omenjenimi političnimi strankami.

Civilno-družbena gibanja so v prvem delu procesa do javnopolitičnega izida zasedala podrejen položaj, saj kot je povedal Rok Primožič (2013), v ŠOS pri pripravi ZMD sploh niso sodelovali, saj so na mizo dobili že pripravljen predlog zakona. ŠOS s predstavniki Vlade RS in ministrstev večinoma sodeluje preko Sveta za študentska vprašanja, ki ima tudi svoja delovna telesa. Konkretno so na taki delovni skupini, ki je zadolžena za področje sociale in je bila pod vodstvom MDDSZ, razpravljali o osnutku zakona, vendar niso dosegli ničesar, saj njihovi predlogi in poziv k pripravi analize obstoječega stanja niso bili upoštevani. Kot je bilo odgovorjeno v opravljenem intervjuju, menijo, da je glede ZMD že od začetka pogovor tekkel v napačno smer. ŠOS je imel pri ZMD zelo jasno stališče, namreč, da se ne morejo pogovarjati o ureditvi študentskega dela, ki bi zajemala tudi delo upokojencev in brezposelnih. Prav tako je bilo stališče ŠOS, da se je treba o položaju študentov pogovarjati celostno in da ni možno vpeljati velikih sprememb samo na enem področju, saj bi to imelo velik vpliv tudi na druga področja.

MDDSZ je na drugi strani prav tako zavzelo jasno stališče, da se ne bodo pogovarjali o bistvenih idejah ZMD, zato so bili celotni pogovori glede ZMD nekonstruktivni. Predsednik Gibanja za dostojno delo in socialno družbo Marko Funkl je povedal:

Gibanje za dostojno delo in socialno družbo je bilo formalno registrirano na dan, ko se je pričelo zbirati podpise za referendum, tako da organizacija kot taka v procesu oblikovanja predloga ZMD ni sodelovala. Aktivni člani Gibanja so pred tem delovali v drugih organizacijah, ki so bile postavljene pred dejstva in niso bile vključene v kakršen koli proces oblikovanja zakona, ki je enostransko nastajal na ministrstvu (Funkl 2013).

Civilno-družbenim igralcem, ki so nasprotovali zakonu, kot je bil predložen s strani MDDSZ, so v prvem delu procesa sprejemanja zakona preostale na voljo razne oblike pritiska, predvsem z organizacijo protestnih shodov in demonstracij.

Kot smo že omenili, so predvsem zaradi narave zakonodajnega postopka državni igralci, ki so bili za sprejetje zakona, v nadrejen položaju do civilno-družbenih igralcev, ki so bili proti zakonu, saj so imeli na voljo vse vzvode za sprejem ZMD. Sledilo je obdobje od sprejema ZMD v DZ RS, zbiranja podpisov za izvedbo referenduma, referendumske kampanje do rezultata referenduma, kjer je bilo opaziti spremembo razmerja moči v javnopolitičnem omrežju.

Kot so povedali na MDDSZ »so se uskladitve nanašale predvsem na dovoljeno količino dela na letni ravni in na razdelitveni ključ za sredstva, zbrana iz t. i. malega dela« (Bac 2014), kar pa ni prepričalo nasprotnikov ZMD.

ŠOS je zato začela postopke za izvedbo postopka o zbiranju podpisov za izvedbo referenduma o proučevani problematiki. Prišlo je do še aktivnejšega združevanja treh ključnih civilno-družbenih igralcev, ki so nasprotovali ZMD, in sicer ŠOS, ZSSS in Gibanja za pravično delo in solidarno družbo, ki je operativno in logistično izvajalo zbiranje podpisov. ŠOS je preko svojih organizacijskih oblik (študentskih organizacij univerz v Ljubljani, Mariboru in Zveze Škis, ki jo sestavlja preko 50 študentskih klubov iz cele države) pozivala državljane in državljanke k oddaji podpisa za izvedbo referenduma. V času referendumske kampanje je ŠOS organizirala številne konference in okrogle mize, hkrati pa je ves čas podpirala, tudi finančno, akcije Gibanja za dostojno delo in socialno družbo. Dva tedna pred referendumom

pa so natisnili zloženke s ključnimi problemi ZMD, ki so bile poslane na vsa slovenska gospodinjstva. Marko Funkl (2013) iz Gibanja za dostojno delo in pravično družbo je povedal, da je bila v ospredju terenska kampanja. V času od januarja do aprila 2011 so po celotni Sloveniji pripravili preko 50 okroglih miz in soočanj, prav tako so veliko pozornosti namenili kampanji na spletu ter predvsem preko organizacij, ki so podpirale njihove aktivnosti. Medijsko so se odzvali na kampanjo ministrstva in podali svoje videnje problema in predlagali rešitve. Večino dela v kampanji je opravila ekipa študentov, ki dotlej ni imela večjih izkušenj s političnimi kampanjami. Vse aktivnosti so bile načrtovane in izvajane v aktivističnem duhu, brez zunanjih sodelavcev in agencij.

Na MDDSZ so izpostavili

Usklajevanja so potekala do zadnjega dne pred vložitvijo podpisov za referendum v DZ RS. Glavni problem referendumske kampanje o omenjenem zakonu je bil v tem, da je paket referendumov takrat v resnici predstavljal referendum o vladi in ne o vsebini posameznega zakonskega akta. Predlog ZMD so podpirali tako delodajalci kot delojemalci in predstavniki upokojencev ter predstavniki nekaterih (ne vseh) mladinskih organizacij. Menim, da bi bila dogovor z vsemi deležniki in ohranitev osnovnih namenov zakona v tistem času praktično nemogoča (Bac 2014).

ZSSS je v začetku leta prav tako zbiral podpise za referendum o Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, tako da je bilo logično, da se ti trije civilno-družbeni igralci združijo, tudi z vidika združevanjem mobilizacijskih in finančnih virov.

Politične stranke so ne glede na to, ali so se postavile na stališče za oziroma proti ZMD, in predvsem zato, ker je šlo za urejanje področja, ki zadeva študente in dijake, aktivirale svoje podmladke, ki so sodelovali na okroglih mizah in tribunah ter svoja stališča izražali na novinarskih konferencah.

Na podlagi opravljene analize lahko opazimo spremembo moči javnopolitičnih igralcev na relaciji močnejši/šibkejši igralec ter v razmerju državni/civilno-družbeni javnopolitični igralci, ki pa se ujema tudi z relacijo zagovorniki – nasprotniki ZMD, kot je prikazano v tabelah 4.2 in 4.3.

Tabela 4.2: Razmerje moči med državnimi in civilno-družbenimi igralci pri Zakonu o malem delu

ZMD	Zakonodajni postopek	Referendumska kampanja
Tip igralcev		
Državni	Močnejši	Šibkejši
Civilno-družbeni	Šibkejši	Močnejši

Tabela 4.3: Razmerje moči med zagovorniki in nasprotniki Zakona o malem delu

ZMD	Zakonodajni postopek	Referendumska kampanja
Tip igralcev		
Zagovorniki zakona	Močnejši	Šibkejši
Nasprotniki zakona	Šibkejši	Močnejši

Glede na pridobljene podatke, ki so razvidni iz zgornje tabele, lahko potrdimo prvo podhipotezo, ki je predpostavljala, da je zaradi spremembe razmerja moči v javnopolitičnem omrežju prišlo do spremembe javnopolitičnega izida za uveljavitev ZMD. Državni igralci in zagovorniki ZMD so bili prvotno močnejši javnopolitični igralec, deloma tudi zaradi pristojnosti, ki jim jih zagotavlja zakonodajni postopek. Posledično so bili civilno-družbeni igralci in nasprotniki ZMD v času do sprejetja ZMD v podrejenem položaju, saj jim večja vplivanja na oblikovanje javne politike niso bila omogočena. Do spreminjanja moči v javnopolitičnem omrežju je prišlo z zaključkom zakonodajnega postopka, ko so se glavni civilno-družbeni igralci, ki so ZMD nasprotovali, še tesneje povezali, združili svoje vire, tako mobilizacijske kot deloma tudi finančne, v času zbiranja podpisov in referendumske kampanje.

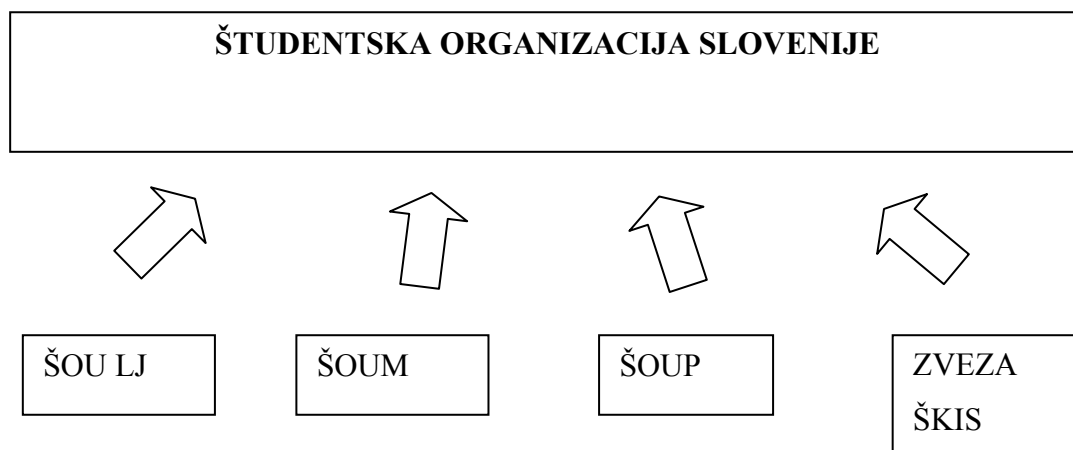
4.2 VLOGA ŠTUDENTSKE ORGANIZACIJE SLOVENIJE PRI VPLIVANJU NA JAVNOPOLITIČNI IZID

Vlogo in moč, tako mobilizacijsko preko terenske mreže kot tudi finančno, civilno-družbenega igralca, se pravi ŠOS, proučimo s pomočjo druge postavljene podhipoteze, ki zahteva odgovor na vprašanja, ali je vključitev ŠOS v javnopolitično omrežje za oblikovanje ZMD vplivala na javnopolitični izid glede te javne politike.

Kot že opredeljeno, je ŠOS stanovska organizacija vseh slovenskih študentov in je prvotno namenjena temu, da štiti njihove interese in jim hkrati omogoča ugodnejše zunajštudijske dejavnosti s področja športa, kulture, izobraževanja, turizma in zabave. ŠOS je kot predstavnik vseh slovenskih študentov priznana tudi s strani državnih organov in prek Sveta Vlade RS za študentska vprašanja bolj ali manj uveljavlja svoje interese⁴⁷. Pri tem civilno-družbenem igralcu je treba poudariti tudi dejstvo, da gre za dobro organizirano strukturo, ki je v slovenskem prostoru prisotna že dalj časa, vse od leta 1994, ko je bila prvotno opredeljena v ZSKUŠ, ki se je s Študentko ustavo novembra 2002 tudi v praksi dokončno izoblikovala⁴⁸. Organizacijska struktura ŠOS je prikazana na Sliki 4.1.

Skupščino ŠOS kot njen najvišji organ sestavljajo delegati in svetniki vseh štirih organizacij⁴⁹. Na državni ravni študente tako predstavlja ŠOS, na regionalni študentske organizacije univerz v Ljubljani, Mariboru in na Primorskem, terensko mrežo pa ima dopolnjeno na lokalni ravni, kjer so prisotni študentski klubi. Ti so združeni pod svojo krovno organizacijo Zvezo študentskih klubov Slovenije, ki je sestavni del ŠOS. Zvezo ŠKIS sestavlja 57 študentskih klubov, ki so prisotni v vseh upravnih enotah države. Hkrati lahko dodamo, da pod okrilje spada tudi Dijaška organizacija Slovenije s svojo mrežo.

Slika 4.1: Organizacijska struktura Študentske organizacije Slovenije



Takšna organizacijska razvejanost ŠOS omogoča določeno prednost oziroma sploh omogoča mobilizacijo članov za potrebe vplivanja na posamezne odločitve državnih igralcev, v našem

⁴⁷ V študijskem letu 2010/11 je bilo v terciarno izobraževanje vpisanih 107.134 študentk in študentov (Statistični urad RS 2013).

⁴⁸ Študentska ustava je bila sprejeta 8. novembra 2002.

⁴⁹ ŠOS sestavljajo štiri organizacije, študentske organizacije univerz v Ljubljani, Mariboru in na Primorskem ter Zveza ŠKIS.

primeru na uveljavitev ZMD, ki ga je sprejel DZ RS. ŠOS se je že v preteklosti zaradi nestrinjanja s posamezno vladno politiko odzvala z množičnimi demonstracijami in zbiranjem podpisov, za kar je uporabila tudi svojo organizacijsko strukturo. Na množičen odziv študentov pri zbiranju podpisov za izvedbo referendum o uveljavitvi ZMD je treba pogledati tudi z druge perspektive. »Po podatkih Davčne uprave RS je v letu 2010 izplačilo na podlagi napotnice študentskega servisa dobilo 135.848 dijakov in študentov. Skupaj pa so imeli 308.562.632 EUR bruto dohodka« (STA 2011). Iz tega je razvidno, da se večina študentov poslužuje opravljanja občasnih in začasnih del prek študentskih napotnic in jih tako sprememba politike glede študentskega dela še kako zadeva. Množičen odziv pri zbiranju podpisov, ki jih je organiziralo Gibanje za dostojno delo in socialno družbo v tesni povezavi s ŠOS, zato niti ni tolikšno presenečenje.

Sprejet ZMD bi vplival tudi na višino sredstev, ki bi jih ŠOS pridobila za svoje delovanje iz naslova koncesijskih sredstev za posredovanje občasnih in začasnih del dijakov in študentov. Na podlagi Poročila o poslovanju ŠOS za leto 2012 je razvidno, da je organizacija iz naslova koncesijskih sredstev za posredovanje občasnih in začasnih del dijakom in študentom prejela 11.578.248 EUR sredstev, ki so bila razdeljena med organizacijske oblike ŠOS v višini, kot je prikazano v Tabeli 4.4.

Tabela 4.4: Prihodki organizacijskih oblik in ŠOS v letu 2012

ŠOU Ljubljana	3.985.788,00
ŠOU Maribor	2.406.197,00
ŠOU Primorska	762.732,00
Študentski klubi	3.781.948,00
Zveza ŠKIS	234.172,00
ŠOS	650.257,00

Vir: ŠOS (2012).

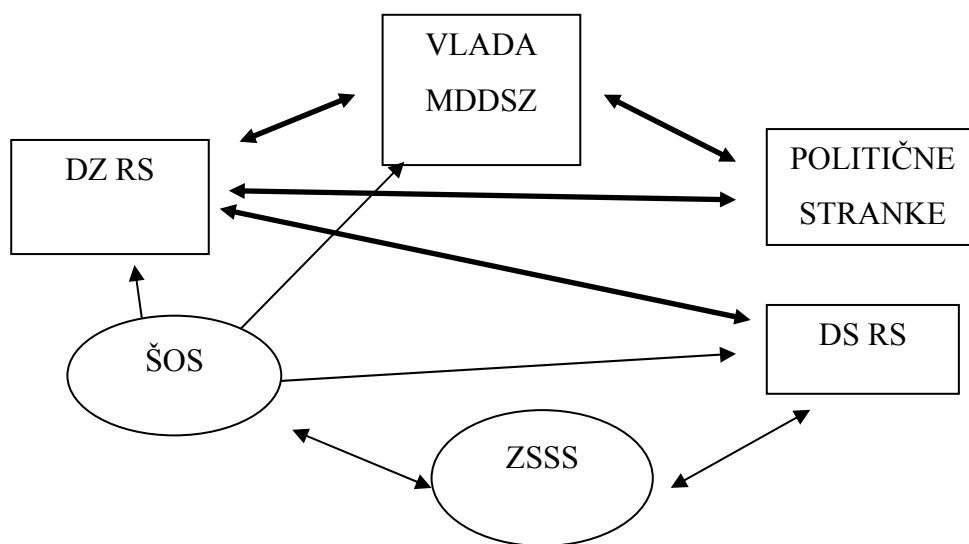
ZMD je predvidel zmanjšanje sredstev, kar je bilo razumeti tudi kot ogrožanje avtonomije študentske organiziranosti in je zato logično pomenilo odziv v smeri zaščite lastnega interesov s strani ŠOS, ki je svoje delovanje podkrepila s številnimi argumenti in analizami stanja, ki so bili predstavljeni v diplomskem delu.

Na podlagi analize lahko potrdimo podhipotezo, saj je prisotnost ŠOS v javnopolitičnem omrežju vplivala na javnopolitični rezultat glede ZMD. Kot glavne vzroke lahko opredelimo dobro organizacijsko strukturo, terensko razpršenost, finančne vire in dejstvo, da je konkretna vladna politika zadevala širšo populacijo njenih članov.

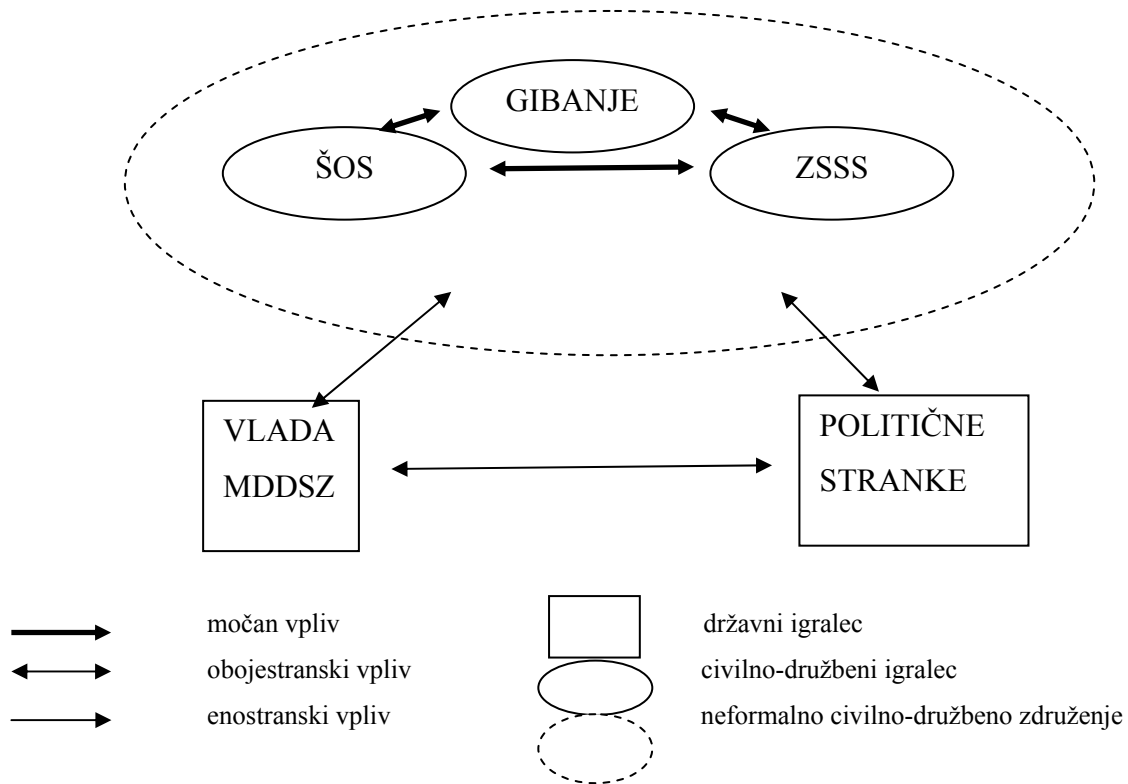
Za boljšo preglednost smo pripravili skici javnopolitičnega omrežja, ki kažeta na spreminjanje moči v omrežju, če oblikovanje javne politike glede ZMD razdelimo na dva ključna obdobja, torej obdobje od predloga do sprejetja ZMD v državnem zboru ter obdobje zbiranja podpisov za pobudo referendumu preko zbiranja podpisov za referendum ter referendum sam.

V prvem prikazanem omrežju (Slika 4.2) lahko ugotovimo, da so močnejšo pozicijo zavzeli predvsem državni igralci, ki so želeli uveljaviti zeleno politiko glede malega dela v Sloveniji, predvsem po zaslugi formalnosti zakonodajnega postopka. V drugem prikazanem omrežju (Slika 4.3) pa lahko vidimo, da so se ključni trije nasprotniki ZMD še tesneje povezali in nastopili proti uveljavitvi ZMD s strani zakonodajalca ter uspeli s svojo proaktivnostjo prepričati volivke in volivce, da so ZMD na referendumu tudi zavrnili.

Slika 4.2: Javnopolitično omrežje v zakonodajnem postopku



Slika 4.3: Javnapolitično omrežje v času postopkov referendumov



Seznam kratic, uporabljenih v slikah:

DZ – Državni zbor Republike Slovenije,

DS – Državni svet Republike Slovenije,

MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,

ŠOS – Študentska organizacija Slovenije,

ZSSS – Zveza svobodnih sindikatov Slovenije,

GIBANJE – Gibanje za dostojno delo in socialno družbo.

5 SKLEP

Kot omenjeno v uvodu, je cilj diplomskega dela preveriti osnovno hipotezo in uporabnost koncepta javnopolitičnega omrežja, ki se je izoblikoval v procesu oblikovanja ZMD ter vse do javnopolitičnega izida te politike. Ker politika zadeva širšo populacijo študentov in dijakov, je bilo pričakovati oster odziv organizacij, ki jih zastopajo. Skozi diplomsko delo smo proučili, kako je prišlo do spremembe moči v javnopolitičnem omrežju in vlogo posameznih javnopolitičnih igralcev v njem.

Sistem študentskega dela, kot ga imamo v Sloveniji, je unikum v evropskem prostoru, vendar je to področje zaradi gospodarske krize, ki je prizadela praktično ves svet, postalo odprto za spremembe. Vlada RS je pod opozorili EU kot tudi OECD naložila MDDSZ pripravo predloga ZMD, ki ga je DZ RS nazadnje tudi sprejel. Predvsem zaradi slabe komunikacije in ne vključevanja civilno-družbenih igralcev v postopke sprejemanja in vsebinskega oblikovanja zakona je sledil oster odziv interesnih skupin. Te so preko svoje organizacijske strukture in združevanjem finančnih virov izvedle močno kampanjo za neuveljavitev te vladne politike. Kot zadnji način so se poslužile inštituta naknadnega zakonodajnega referendumu in ga tudi uspešno izpeljale. Kot je povedal predstavnik MDDSZ, je z nesprejetjem »nastala škoda, ki jo v prvi vrsti najbolj občutijo mladi (oziroma jo bodo občutili kasneje), saj se nadaljuje sistem t. i. »študentskega dela«, ki predstavlja možnost za izigravanje inštituta redne zaposlitve in posledično nižjo socialno ter ekonomsko varnost delojemalca« (Bac 2014).

Pokazali smo na vlogo enega izmed ključnih javnopolitičnih igralcev, tj. ŠOS, ki je preko svoje močne organizacijske strukture mobiliziral svoje člane v odločen odziv proti spremembam. Oblikovanje ZMD in njegovo usodo dokončnega sprejemanja lahko razdelimo v dve časovni obdobji, kjer je vidno prišlo do sprememb, predvsem moči, v javnopolitičnem omrežju. Najprej govorimo o obdobju vsebinskega sprejemanja in oblikovanja vladne politike do dokončnega sprejetja v skladu z zakonodajni postopkov, kjer so prevladovali državni igralci. Nato sledi obdobje od predreferendumske aktivnosti do končnega javnopolitičnega izida glede sistema študentskega dela, kjer močnejše pozicije zasedejo civilno-družbeni igralci.

Bistveni pomen diplomskega dela je v tem, da smo pokazali, da je zaradi sprememb v javnopolitičnem omrežju prišlo do spremembe javnopolitičnega rezultata ter s tem uporabnosti koncepta javnopolitičnega omrežja. Kot pravi Fink-Hafner, nam »koncept javnopolitičnih omrežij tako omogoča globlji vpogled v realne procese političnega odločanja na manj občutljivih področjih države« (Fink-Hafner 1998b, 818) in »proučuje dogajanja na mezopolitični ravni, tj. na ravni oblikovanja konkretnih političnih odločitev, ki zadevajo upravljanje različnih družbenih segmentov« (Fink-Hafner 1998b, 822), in ga zato lahko imenujemo mezokoncept (Smith 1993, 7) oz. »omrežni koncept« (Fink-Hafner 1998b, 817).

S potrditvijo obeh podhipotez smo odgovorili na osnovno hipotezo, ki je zahtevala odgovor na vprašanje, ali je aktivnost javnopolitičnih igralcev pri oblikovanju in sprejemanju ZMD vplivala na javnopolitični rezultat.

6 LITERATURA

1. A. S. 2010. ŠOS. *Ministrstvo zavaja glede obremenitve malega dela*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/sos-ministrstvo-zavaja-glede-obremenitve-malega-dela/226106> (23. december 2013).
2. Bac, Dragica. 2013. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 27. januar.
3. Börzel, Tanja A. 1997. *What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance*. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (19. november 2013).
4. --- 1998. *Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks*. Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9299.00100/>
5. Daugbjerg, Carsten. 1998. *Policy Networks under Pressure: Pollution control, Policy Reform and the power of Farmers*. Aldershot, Bookfield, Singapur in Sydney: Ashgate.
6. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Sophia.
7. Dowding, Keith. 1995. Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies* 43 (1): 136–58.
8. Državni zbor Republike Slovenije. 2013. *Pristojnosti in funkcije*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/PoslanstvoDrzavnegaZbora> (22. december 2013).
9. --- 2014. *Zakonodajni postopek*. Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/delo_DZ/zakonodaja/ZakonodajniPostopek#ponov (12. januar 2014).

10. Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction, third edition*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
11. Fink-Hafner, Danica. 1998a. (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda- slovenski primer. *Teorija in praksa* 35 (5): 831–49.
12. --- 1998b. Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5): 816–29.
13. --- 2002. Znanost »o« javnih politih in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damijan Lajh, 7–28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. --- in Damijan Lajh. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
15. Funkl, Marko. 2013. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 13. avgust.
16. Gibanje za dostojno delo in socialno družbo. 2010. *Kako je prišlo do razmaha študentskega dela?* Dostopno prek: http://www.socialna-druzba.si/index.php?option=com_content&view=article&id=21:kako-je-prilo-do-razmaha-tudentskega-dela-&catid=1:novice (15. januar 2014).
17. --- 2011. *Študij naj bo domena sposobnih, ne bogatih*. Dostopno prek: http://www.socialna-druzba.si/index.php?option=com_content&view=article&id=32:tudij-naj-bo-domena-sposobnih-ne-bogatih&catid=1:novice (23. december 2013).
18. Hague, Rod, Martin Harrop in Shaun Breslin, ur. 1998. *Comperativ Government and Politics, An Introduction*. 4th Edition. London: Macmillan.
19. Jordan, Grant in Klaus Schubert. 1992. A Preliminary Ordering of Polica Network Labels. *European Journal of Political Research* 21 (1–2): 7–28
20. Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje kulturnih politik v Sloveniji*. Doktorska disertacija. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.

21. --- 2004. *Delovna telesa državnega zbora kot osrednje mesto sodelovanja med zakonodajno vejo oblasti in civilno družbo v procesih oblikovanja javnih politik, 1. del.* Ljubljana, Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/RaziskovalniProjekti> (14. januar 2014).
22. Kustec Lipicer, Simona. 2002. Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damijan Lajh, 67–81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Kustec, Sabina. 1999. *Temelji policy omrežij – primer slovenskih telekomunikacij.* Diplomsko delo. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
24. Mandič, Srna. 1998. Stanovanjska politika in policy omrežja. *Teorija in praksa* 25 (5): 895–917.
25. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. 2009. *Odziv ministrstva na izjavo Gibanja za dostojno delo in solidarno družbo.* Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/12106/6608/ (15. november 2013).
26. --- 2009. *Zakon o malem delu: strokovne podlage in izhodišča.* Dostopno prek: http://www.sizad.si/resources/files/pic/doc/Zakon_o_malem_delu_strokovne_podlage_in_izhodisca.pdf (12. december 2013).
27. --- 2010. *Primerjava trenutnega sistema študentskega dela in malega dela.* Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/malo_delo/primerjava_trenutnega_sistema_studentskega_dela_in_malega_dela/ (22. december 2013).
28. Nastav, Bojan. 2009. *Siva ekonomija v Sloveniji, merjenje, vzroki in posledice.* Doktorska disertacija. Ljubljana, Ekonomska fakulteta.

29. Pal, Leslie. 1987. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Toronto: Methuen.
30. Peterson, John. 2003. *Policy Networks*. Dostopno prek: http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf (10. december 2013).
31. *Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije (PoDZ)*. Ur. l. RS 92/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200792&stevilka=4543> (22. december 2013).
32. Primožič, Rok. 2013. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 11. september.
33. Radiotelevizija Slovenija. 2010. *Do referendumu o malem delu prek državnih svetnikov*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/do-referenduma-o-malem-delu-prek-drzavnih-svetnikov/244131> (1. februar. 2014)
34. Radiotelevizija Slovenija. 2011. *Podpisi za referendum o malem delu predani DZ-ju*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/podpisi-za-referendum-o-malem-delu-predani-dz-ju/250688> (11. januar 2014).
35. Računovodja. 2010. *Predlog Zakona o malem delu*. Dostopno prek: <http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=4675> (29. maj 2014)
36. Radiokaos.info. 2010. *Protest proti malemu delu se je končal z nasiljem*. Dostopno prek: <http://www.radiokaos.info/ljubljana/protest-proti-malemu-delu-se-je-koncal-z-nasiljem/> (25. december 2013).
37. Rakar, Tatjana in Urban Boljka. 2009. *Med otroštvom in odraslostjo – Analiza položaja mladih v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2011/malo_delo/PDF_verzija_Med-otrostvom-in-odraslostjo.pdf (13. december 2013).
38. Rhodes, R.A.W in David Marsh. 1992. New Direction in The Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research* 21 (1–2): 181–205.

39. Richardson, Jeremy . 2000. Government, Interest Groups and Policy Change. *Political Studies* 48 (5): 1006–25.
40. --- 2001. Policy–making in the EU: Interests, Ideas, Garbage cans. V *European Union. Power and Policy–making*, ur. Jeremy Richardons, 3–27. London in New York: Routledge.
41. Slovenska tiskovna agencija. 2010a. Zakon o malem delu bo zlorabljal stisko ljudi in krepil negotove oblike dela. *Finance*, 17. marec. Dostopno prek: <http://www.finance.si/274410> (22. december 2013).
42. --- 2010b. 48 glasov za in 7 proti: Predlog zakona o malem delu gre v nadaljnjo obravnavo. *Dnevnik*, 15. julij. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/clanek/1042374057> (28. december 2013).
43. --- 2011. Študentsko in občasno delo v številkah. *Dnevnik*, 28. marec. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/poslovni/zaposl/1042433929> (3. januar 2014).
44. Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve. 2010. *Slovenska izhodna strategija 2010–2013*. Dostopno prek: http://www.arhiv.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/izhodna_strategija/IZHODNA_STRATEGIJA_SLO.pdf (17. november 2013).
45. Smith, Martin J. 1993. *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and United States*. New York, London, Toronto, Sydney in Singapur: Harvester Wheatsheaf.
46. ŠOS. 2009. Študentsko delo ni malo, ampak pomemben socialni korektiv. Dostopno prek: <http://www.studentska-org.si/novice/Studentsko-delo-ni-malo-ampak-zelo-pomemben-social-ni-korektiv> (15. november 2013).
47. --- 2010a. ŠOS opravil analizo učinkov Zakona o malem delu na dijake in študente. Dostopno prek: <http://www.studentska-org.si/novice/sos-opravil-analizo-ucinkov-zakona-o-malem-delu-na-dijake-in-studente> (21. december 2013).

48. --- 2010b. *Dokument o celoviti ureditvi študentskega položaja v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.studentska-org.si/dokumenti/2010/s178_dokument_sos_koncna.pdf (18. november 2013).
49. --- 2010c. *Mnenje Študentske organizacije na Zakon o malem delu: za Državni svet*. Ljubljana: ŠOS.
50. --- 2012. *Poročilo o poslovanju Študentske organizacije Slovenije za leto 2012*. Dostopno prek: <http://www.studentska-org.si/dokumenti/PorocilooposlovanjuSOS2012.pdf> (13. januar 2014).
51. --- 2013. *Predstavitev*. Dostopno prek: <http://www.studentska-org.si/predstavitev> (12. januar 2014).
52. Statistični urad RS. 2013. *Vpis študentov v terciarno izobraževanje v študijskem letu 2010/11 – končni podatki*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3895 (23. december 2013).
53. Student.si. 2010. *ŠOS razočaran nad odločitvijo poslancev ob prvem branju Zakona o malem delu*, 21. julij. Dostopno prek: <http://www.student.si/preberi-si/aktualno/sos-razocaran-nad-odlocitvijo-poslancev-ob-prvem-branju-zakona-o-malem-delu.html> (28. december 2013).
54. *Študentska ustava*. Ur. l. RS 105/2002. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=DRUG1549> (14. januar 2014).
55. Šuštaršič, Janez. 2010. *Ekonomski vidiki študentskega dela*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2011/malo_delo/Ekonomski_vidiki_studentskega_dela_POROCILO.pdf (14. december 2013).
56. Toš, Niko in Mitja Hafner-Fink. 1998. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

57. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409> (22. december 2013).
58. Van Waarden, Frans. 1992. Dimension and Types of Polica Networks. *European Journal of Political Research* 21 (2–2): 29–52.
59. Vlada RS. 2010a. *Dnevni red 87. redne seje Vlade RS, dne 16. junija*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/delo_vlade/seje_vlade/dnevni_redi/dnevni_redi/article/87_redna_seja_vlade_rs_dne_16_junija_2010_10663/ (17. november 2013).
60. --- 2010b. *Namen Zakona o malem delu*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/teme_in_projekti/arhiv_projektov/malo_delo/malo_na_splosno/namen_zakona_o_malem_delu/ (17. november 2013).
61. Vrtovec, Jernej. 2013. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 20. avgust.
62. *Zakon o delovnih razmerjih* (ZDR). Ur. l. RS 42/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200242&stevilka=2006> (15. november 2013).
63. *Zakon o malem delu* (ZMD). Dostopno prek: http://www.ivancnagorica.si/data/volitve_referendumu/R_o-malem-deli/Zakon_o_malem_delu.pdf (13. januar 2014).
64. *Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno* (ZPDZC). Ur. l. RS 36/2000. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1555> (11. januar 2014).
65. *Zakon o skupnosti študentov* (ZSkus). Ur. l. RS 38/1994. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO346> (19. december 2013).

66. Zveza svobodnih sindikatov Slovenije. 2013. *Predstavitev in zgodovina*. Dostopno prek: http://www.sindikatzsss.si/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=4 (22. december 2013).

67. *Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI)*. Ur. l. RS 15/1994. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO324> (20. december 2013).

PRILOGE

PRILOGA A: INTERVJU – ROK PRIMOŽIČ, ČLAN POGAJALSKE SKUPINE ŠOS,
LJUBLJANA, 15. MAJ 2013

Spoštovani,

proučujem vlogo javnopolitičnih igralcev pri oblikovanju Zakona o malem delu in pri referendumskih aktivnostih, ki so privedle do zavrnitve omenjenega zakona. Naprošam vas, da odgovorite na spodnji intervju. Za vašo pripravljenost se vam že vnaprej zahvaljujem.

Lahko najprej pojasnite vlogo vaše organizacije pri oblikovanju predloga Zakona o malem delu oz. ali ste sploh sodelovali pri oblikovanju predloga?

Kolikor je meni znano, ŠOS pri pripravi Zakona o malem delu ni sodelovala, saj smo na mizo dobili že pripravljen predlog zakona, ki je vseboval bistvene spremembe, pogajali pa naj bi se o malenkostih. Ideja malega dela, ki bi bilo dostopno študentom, brezposelnim in upokojencem, je bila torej že od začetka stvar, o kateri se ministrstvo ni želelo pogovarjati. Že tu se je pokazala nepripravljenost MDDSZ na pogovor, saj je bilo stališče ŠOS, da se želimo pogovarjati/pogajati o celotnem zakonu, ne pa zgolj o posameznih številkah v njem.

Kakšno je bilo konkretno vaše sodelovanje s predstavniki MDDSZ?

ŠOS s predstavniki vlade večinoma sodeluje preko Sveta za študentska vprašanja in delovnih skupin tega sveta in tako je bilo tudi pri predlogu Zakona o malem delu. Na sestankih delovne skupine za področje sociale (ki je bila pod vodstvom MDDSZ) nam je bil predstavljen osnutek Zakona o malem delu, ki je bil predmet pogovorov na kar nekaj sejah te delovne skupine in sveta. Na žalost pa pri malem delu nismo našli skupnega jezika.

Kakšni so bili vaši predlogi in ali so bili upoštevani?

Odgovorom pripenjam generalno stališče ŠOS o malem delu (Zakon o malem delu – Študentska organizacija Slovenije) ter mnenje ŠOS o malem delu, ki je bilo pripravljeno za sejo Državnega sveta, na kateri so svetniki glasovali o vetu na zakon (Mnenje_SOS_Drzavni_svet). V obeh je bolj jasno in nazorno opisano, zakaj je bilo stališče

ŠOS do prvotnega predloga tako odklonilno in kaj bi bilo treba narediti, da bi lahko z ministrstvom našli skupni jezik.

Če pa povzamem zelo na kratko – naši predlogi so šli v 2 glavni smeri. Prva je bila, da se moramo o morebitnih spremembah študentskega dela pogovarjati na podlagi analiz (ki niso bile narejene) in da je treba položaj študentov urejati celostno ter v pogovore vključiti tudi Zakon o štipendiranju in ostale zakone, ki posredno ali neposredno urejajo položaj študentov. ŠOS je imel pripravljen osnutek Zakona o štipendiranju, ki bi izboljšal položaj študentov, in po sprejetju takih sprememb bi bili pripravljene na pogovor o spremembah študentskega dela. Drugi del predlogov pa je šel v spremembe predloga Zakona o malem delu, saj je ta vseboval nekatere rešitve, ki jih je pozdravljala tudi ŠOS (npr. solidarnosti sklad, priznavanje dela ipd.). Kot prvi predlog je bilo podano nase stališče, da se mora študentsko delo urejati posebej in da malo delo v predlagani obliki ni v redu. Ostali predlogi/komentarji pa so v priloženih dokumentih.

Ali menite, da je bilo sodelovanje s predstavniki ministrstva konstruktivno?

Na kratko – ne. Če malo bolj obrazložim odgovor, pa bi moral reči, da pri tem zakonu pogovori že od začetka niso tekli v pravo smer. ŠOS je imela pri pogajanjih o malem delu že od začetka zelo jasno stališče, da se ne moremo pogovarjati o ureditvi študentskega dela, ki bi zajemala tudi delo upokojencev in brezposelnih. Prav tako je bilo naše stališče, da se je treba o položaju študentov pogovarjati celostno in da ne moremo vpeljati velikih sprememb samo na enem področju, saj bi to imelo velik vpliv tudi na druga področja. MDDSZ je zavzelo prav tako jasno stališče, da se ne bodo pogovarjali o bistvenih idejah Zakona o malem delu, in tako so bili pogovori glede malega dela precej nekonstruktivni.

Kje so po vašem mnenju možnosti za izboljšanje sodelovanja z MDDSZ v prihodnje?

Glede na to, da nisem seznanjen s trenutnim dogajanjem in sodelovanjem ŠOS in vlade, ne morem odgovoriti na to vprašanje. Je pa seveda pomembno, da se ohrani Svet za študentska vprašanja in da se zakonodaja, ki se dotika študentov, že v fazi priprave predlogov obravnava na sejah sveta, kar bi seveda precej pripomoglo k temu, da bi bili osnutki zakonov, ki so predlagani v javno razpravo, usklajeni in bi vsebovali tudi mnenje predstavnikov študentov.

Ali ste se v procesu nestrinjanja s sprejetim zakonom povezali še s kakšno interesno skupino in če, na kakšen način?

Glede na to, da so zakonu odločno nasprotovali tudi sindikati, smo se pri oblikovanju stališč in medijskem nastopanju povezali tudi z njimi (natančneje predvsem z ZSSS). Poleg tega pa je ŠOS pri referendumski kampanji tesno sodeloval tudi z Gibanjem za dostojno delo in socialno družbo, ki je bilo ustanovljeno konec leta 2011.

Kako in na kakšen način ste izpeljali referendumsko kampanja za zavrnitev Zakona o malem delu na referendumu?

ŠOS je bila izpostavljena predvsem v času pred referendumsko kampanjo, v času katere je vodilno vlogo prevzelo že prej omenjeno Gibanje. ŠOS je preko svojih organizacijskih oblik (torej 3 ŠOU in klubov Zveze ŠKIS) organizirala zbiranje podpisov za referendumsko kampanjo, pri čemer so nam pomagali tudi predstavniki sindikatov (ki so istočasno zbirali tudi podpise za razpis referenduma o spremembah ZPIZ). Po tem, ko smo zbrali dovolj podpisov in se je začela referendumska kampanja, je bilo mnenje ŠOS predstavljeno na različnih konferencah in okroglih mizah, ki so bile organizirane na pobudo različnih deležnikov. ŠOS je podprl (med drugim tudi finančno) akcije Gibanja za dostojno delo in socialno družbo, dva tedna pred referendumom pa smo natisnili tudi zloženke s ključnimi problemi Zakona o malem delu, ki so bile dostavljene v vsa slovenska gospodinjstva.

Kako ocenjujete posledice referendumske zavrnitve za to področje?

Že večkrat je bilo izpostavljeno stališče ŠOS, da si tudi mi želimo sprememb na področju začasnih in občasnih del študentov in dijakov, a še nobena vlada do sedaj tega ni želela urejati skupaj s predstavniki študentov, ampak so predloge vedno pripravljali v tajnosti. Ti pa so bili vedno popolnoma nesprejemljivi. Na žalost je to tudi pomenilo, da se je vlada (po zavrnitvi predlogov) s tem področjem prenehala ukvarjati in tako se ureditev študentskega dela ni izboljševala. Prav tak je bil tudi učinek zavrnitve Zakona o malem delu.

Ali si bo ŠOS tudi v prihodnje prizadevala za ureditev tega področja?

Na vprašanja o prihodnjem delu ŠOS ne morem odgovarjati, saj nisem več aktiven predstavnik ŠOS, pripenjam pa odgovore ŠOS na nekatera vprašanja novinarjev po tem, ko je Zakon o malem delu na referendumu padel.

Kakšen sistem je po vašem mnenju optimalen za ureditev občasnih in začasnih del?

Tudi na to težko odgovorim, saj je to naloga trenutnih predstavnikov ŠOS, ŠOS pa ima v Študentskem memorandumu (<http://www.studentska-org.si/dokumenti/memorandum.pdf>) predstavljena izhodišča tudi za ureditev tega področja.

PRILOGA B: INTERVJU – MARKO FUNKL, PREDSEDNIK GIBANJA ZA DOSTOJNO DELO IN SOCIALNO DRUŽBO, LJUBLJANA, 20. MAJ 2013

Spoštovani,

proučujem vlogo javnopolitičnih igralcev pri oblikovanju Zakona o malem delu ter pri referendumskih aktivnostih, ki so privedle do zavrnitve omenjenega zakona. Naprošam vas, da odgovorite na spodnji intervju. Za vašo pripravljenost se vam že vnaprej zahvaljujem.

Lahko najprej pojasnite vlogo vaše organizacije pri oblikovanju predloga Zakona o malem delu oz. ali ste sploh sodelovali pri oblikovanju predloga?

Gibanje za dostojno delo in socialno družbo je bilo formalno registrirano na dan, ko se je pričelo zbirati podpise za referendum, tako da organizacija kot taka v procesu oblikovanja predloga Zakona o malem delu ni sodelovala. Aktivni člani Gibanja so pred tem delovali v drugih organizacijah, ki so bile postavljene pred dejstva in niso bile vključene v kakršen koli proces oblikovanja zakona, ki je enostransko nastajal na ministrstvu. Gibanje je bila logična združitev vseh nasprotnikov tako pripravljene zakona.

Zakaj menite, da je sprememba obstoječega sistema študentskega dela potrebna/nepotrebna?

Sprememba je seveda potrebna, ker sedanji sistem ne priznava delovnih izkušenj ter ker je mogoče študentsko delo urediti na način, ki bi bil bolj povezan z boljšim prehodom na trg dela. Vsekakor pa je pri tem potrebno upoštevati dejstvo, da je študentsko delo v prenekaterem primeru še vedno socialni korektiv. Študentsko delo se lahko ureja samo v primeru urejanja širšega področja in ne parcialno z uradniškimi ukrepi brez upoštevanja socialnega položaja mladih nasploh.

Ali ste v procesu oblikovanja Zakona o malem delu predložili kakšne svoje predloge in če, ali so bili sprejeti?

Gibanje v procesu oblikovanja, kot rečeno, ni sodelovalo, ker je bilo ustanovljeno kasneje. Aktivni člani Gibanja, ki so bili v času priprave Zakona o malem delu v pogovorih z ministrstvom, so predloge organizacij, ki so jih zastopali, seveda podali ter predstavili, predlogi pa v večini primerov niso bili upoštevani.

Ali ste sodelovali s Študentsko organizacijo Slovenije in na kakšen način?

S Študentsko organizacijo Slovenije smo aktivno sodelovali od dneva začetka zbiranja podpisov do samega referendumu. Sodelovali smo tako pri vsebinski kot pri strateški pripravi aktivnosti v predreferendumskih aktivnostih, v času kampanje smo tudi koristili prostore Študentske organizacije Slovenije.

Ali ste se v procesu nasprotovanja sprejetemu Zakonom o malem delu povezali še s kakšno interesno skupino in če, na kakšen način?

V procesu nasprotovanja sprejetemu zakonu smo se povezali z vsemi, ki so se javno opredelili proti rešitvam, ki jih je predvidelo malo delo, ter so bili njihovi argumenti blizu našim. Predvsem je bilo intenzivno vsebinsko povezovanje z Zvezo svobodnih sindikatov Slovenije, se pravi z interesno skupino delavcev.

Kako in na kakšen način ste izpeljali referendumsko kampanjo za nasprotovanje Zakonu o malem delu na referendumu?

V ospredju je bila terenska kampanja, v času od januarja do aprila 2011 smo po celotni Sloveniji pripravili preko 50 okroglih miz in soočenj, prav tako smo veliko pozornosti namenili kampanji na spletu ter predvsem preko organizacij, ki so podpirale naše aktivnosti. Medijsko smo se bolj kot ne odzivali na kampanjo ministrstva, večino dela v kampanji je opravila ekipa študentov, ki dotlej niso imeli večjih izkušenj v političnih kampanjah, vse aktivnosti so bile skrbno načrtovane in izvajane v aktivističnem duhu, brez zunanjih svetovalcev, agencij in podobno.

Kako ocenjujete posledice referendumske zavrnitve za to področje?

Predvsem nam je žal, da je ministrstvo tako enostransko peljalo proces nastajanja zakona. Skupaj bi lahko pripravili boljše rešitve, preprečili demonstracije ter referendum. Na žalost je bilo nemogoče vzpostaviti dialog. Zavrnitev zakona na referendumu pa je preprečila še večjo

prekarizacijo mladih in brezposelnih. Če pogledamo navezavo s takrat sprejetim Zakonom o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev ter neurejenim študentskim zakonom, ki je zeleno luč dočakal šele v letu 2013, bi se ob sprejetju zakonodaje zgodilo ravno to, na kar smo opozarjali. Še slabši položaj vseh v zakon zajetih skupin.

Kakšen sistem je po vašem mnenju optimalen za ureditev občasnih in začasnih del?

V Gibanju za dostojno delo in socialno družbo že ves čas od nastanka trdimo, da je potrebno pripraviti sistemske rešitve prehajanja iz študijskega procesa ter študentskega dela v plačano pripravništvo ter nato v redno zaposlitev. Nasprotujemo vse večji prekarizaciji, predvsem mladih in starejših delavcev. Zanimiva nam je ideja, da se vsa občasna in začasna dela enako davčno obremenijo, predvsem pa, da se vzpostavi učinkovit nadzor – da takšni delavci ne bodo še naprej izkoriščani ter v veliko primerih brez pravic ter brez dostojnega življenja.

PRILOGA C: INTERVJU – JERNEJ VRTOVEC, POLITIČNA STRANKA NOVA SLOVENIJA, LJUBLJANA, 25. MAJ 2013

Spoštovani,

proučujem vlogo javnopolitičnih igralcev pri oblikovanju Zakona o malem delu ter pri referendumskih aktivnostih, ki so privedle do zavrnitve omenjenega zakona. Naprošam vas, da odgovorite na spodnji intervju. Za vašo pripravljenost se vam že vnaprej zahvaljujem.

Lahko najprej pojasnite vlogo vaše organizacije/stranke pri oblikovanju predloga Zakona o malem delu oz. ali ste sploh sodelovali pri oblikovanju predloga?

Vsebinsko pri pripravi predloga nismo sodelovali, je pa podmladek stranke sodeloval v javni razpravi in kasneje v referendumski kampanji.

Zakaj menite, da je sprememba obstoječega sistema študentskega dela potrebna/nepotrebna?

Trenutni sistem študentskega dela je popolnoma neurejen, zato so potrebne zakonske in sistemske spremembe, pri čemer poudarjamo, da te ne smejo oškodovati študentske populacije. Spremembe so potrebne predvsem zaradi neurejenosti na tem področju, predvsem se študentsko delo s strani delodajalcev izrablja. Končno bi bilo potrebno uvesti enotno evidenco vpisa, s katero bi povečali nadzor nad upravičenostjo do študentskega dela. Prav

tako velja omeniti ponudnike del/študentske servise in agencije in nadaljnjo delitev deleža iz naslova študentskega dela (bruto dohodek za delo, ki ga študent opravi, se nadalje deli med številne upravičence). Namesto študentskih servisov bi študentsko delo lahko ponujal Zavod RS za zaposlovanje. Problem predstavlja tudi sofinanciranje študentskih organizacij iz naslova študentskega dela. Rešitev tega bi prineslo prostovoljno članstvo študentov v študentskih organizacijah.

Ali ste v procesu oblikovanja Zakona o malem delu predložili kakšne svoje predloge in če ste jih, ali so bili sprejeti?

Podmladek stranke – Mlada Slovenija je pripravila reformo študentskega dela, ki pa ni bila sprejeta. Predlog Mlade Slovenije vam prilagamo.

Ali ste se v procesu nasprotovanja s sprejetim Zakonom o malem delu povezali še s kakšno interesno skupino oz. stranko in če, na kakšen način?

Ne, NSi se ni povezovala, prav tako ne podmladek stranke.

Kako in na kakšen način ste izpeljali referendumsko kampanjo za nasprotovanje Zakonu o malem delu na referendumu?

V samo kampanjo se je stranka prijavila ter sodelovala na soočenjih. Podmladek stranke je imel več novinarskih konferenc in okroglih miz, na katerih smo z argumenti pozivali k zavrnitvi zakona.

Kako ocenjujete posledice referendumske zavrnitve za to področje?

Posledic ni. Bi pa bile, če bi bil na referendum sprejet, saj zakon ni ponujal sistemskih rešitev za področje študentskega dela in področje financiranja študentov.

Kakšen sistem je po vašem mnenju optimalen za ureditev občasnih in začasnih del?

Optimalen predlog bi moral zajemati celovite spremembe na področju šolstva/reforma šolstva in prihoda mladih na trg delovne sile (prva zaposlitev) ter spremembe na dotičnem področju ponujanja in izvajanja študentskega dela v odnosu do študija. Študentsko delo namreč ne sme obremenjevati študentov pri njihovem študiju, prav tako pa mora biti zagotovljeno, da študentsko delo za določene študente ni nujno »zlo«, da sploh lahko študirajo, saj si s študentskih delom tudi financirajo študij in obštudijske dejavnosti. Zato morajo biti

spremembe celovite in sistemske. Za študente bi namreč bilo najboljšo, da se študentskega dela sploh ne bi posluževali. Ampak žal, nekateri se ga morajo, če sploh želijo študirati.

PRILOGA Č: INTERVJU – DRAGICA BAC, MDDSZ, LJUBLJANA, 17. SEPTEMBER
2013

Spoštovani,

proučujem vlogo javnopolitičnih igralcev pri oblikovanju Zakona o malem delu ter pri referendumskih aktivnostih, ki so privedle do zavrnitve omenjenega zakona. Naprošam vas, da odgovorite na spodnji intervju. Za vašo pripravljenost se vam že vnaprej zahvaljujem.

Kateri so po vašem mnenju glavni vzroki za potrebo po spremembi obstoječega sistema študentskega dela?

Neustrezen obstoječ sistem študentskega dela, ki študentom ne ponuja zadostne stopnje socialne in zaposlitvene varnosti, hkrati pa omogoča zlorabe in kot tak zopet najbolj škodi mladim, ki so »preko napotnice« siljeni v prekerno delo zunaj sistema redne zaposlitve.

Kateri so bili ključni zgledi pri oblikovanju predloga Zakona o malem delu, kdo je bil pobudnik predloga in koliko časa je predlog nastajal?

Pobudnik predloga je bila Vlada RS (oziroma MDDSZ), predlog pa je (z analizami situacije, simulacijami možnih rešitev in pogovori z deležniki) nastajal približno eno leto.

Ali ste k pripravi predloga zakona povabili tudi katere od predstavnikov interesnih skupin?

Da, sodelovali so predstavniki mladinskih organizacij, sindikatov, predstavniki delodajalcev, upokojencev, lastniki študentskih servisov in tudi nekatere druge skupine.

Kdo je podal pomisleke v javni razpravi in katere ste vključili v popravek predloga?

Pomislike so v javni razpravi posredovali praktično vsi sodelujoči. MDDSZ je uspel doseči konsenz z večino udeležencev javne razprave z vključevanjem nekaterih pripomb v predlog zakona. Upoštevali smo tudi določene pripombe predstavnikov študentov (oziroma študentskih organizacij), vendar ne vseh, saj niso bile vse v skladu z namenom predloga zakona.

S kom so potekala glavna usklajevanja v zvezi s predlogom zakona? Kdaj so bile interesne skupine vključene v pripravo predloga?

Interesne skupine so bile vključene v pripravo zakona na samem začetku, se pravi že ob pripravi osnovnih smernic zakona. Glavna usklajevanja so potekala s socialnimi partnerji, se pravi s predstavniki delodajalcev in delojemalcev, študentskih in upokojskih organizacij.

Katere so bile glavne uskladitve, na katere ste pristali, in kdo jih je posredoval?

Uskladitve so se nanašale predvsem na dovoljeno količino dela na letni ravni in na razdelitveni ključ za sredstva, zbrana iz t. i. malega dela.

Kaj je po vašem mnenju privedlo do referendumске pobude? Menite, da bi bilo možno doseči dogovor z nasprotniki zakona? Ali so tudi v času zbiranja podpisov potekala usklajevanja z nasprotniki predloga in če, s kom?

Usklajevanja so potekala do zadnjega dneva pred vložitvijo podpisov za referendum v Državni zbor. Glavni problem referendumске kampanje o omenjenem zakonu je bil v tem, da je paket referendumov takrat v resnici predstavljal referendum o vladi in ne o vsebini posameznega zakonskega akta. Predlog Zakona o malem delu so podpirali tako delodajalci kot delojemalci in predstavniki upokojskih ter predstavniki nekaterih (ne vseh) mladinskih organizacij. Menim, da bi dogovor z vsemi deležniki in ohranitev osnovnih namenov zakona v tistem času praktično nemogoča.

Kako in na kašen način ste izpeljali referendumsko kampanjo za potrditev Zakona o malem delu na referendumu?

Referendumsko kampanjo je za Vlado RS izvajal Urad Vlade RS za Komuniciranje (UKOM), MDDSZ pa je njihovo delo podpiralo s strokovnimi/vsebinskimi informacijami.

Kako ocenjujete posledice referendumске zavrnitve za to področje?

Menim, da je nastala škoda, ki jo v prvi vrsti najbolj občutijo mladi (oziroma jo bodo občutili kasneje), saj se nadaljuje sistem t. i. »študentskega dela«, ki predstavlja možnost za izigravanje instituta redne zaposlitve in posledično nižjo socialno ter ekonomsko varnost delojemalca.

Kakšen sistem je po vašem mnenju optimalen za ureditev občasnih in začasnih del?

Sistem, ki bi bil zelo blizu predloga Zakona o malem delu – to mora biti sistem, ki sledi principu »vsako delo šteje« in ki delojemalcem v takšnem sistemu zagotavlja določeno varnost in pravice (priznanje izkušenj, pokojninska doba, plačani prispevki v sorazmernem delu).

PRILOGA D: SEZNAM KRATIC

APZ – Aktivna politika zaposlovanja

DS – Državni svet

DZ – Državni zbor

EK – Evropska komisija

EU – Evropska unija

IRSD – Inšpektorat Republike Slovenije za delo

MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

OECD – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

RS – Republika Slovenija

ŠOS – Študentska organizacija Slovenije

ZDR – Zakon o delovnih razmerjih

ZDUS – Zveza društev upokojencev Slovenije

ZMD – Zakon o malem delu

ZPDZ – Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno

ZRSZ – Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

ZSSS – Zveza svobodnih sindikatov Slovenije

Zveza ŠKIS – Zveza študentskih klubov Slovenije