

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Kristina Jenko**

**Vpliv odprte metode koordinacije na demokratično odločanje  
na nacionalni ravni**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2009**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Kristina Jenko**

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

**Vpliv odprte metode koordinacije na demokratično odločanje  
na nacionalni ravni**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2009**

## **Zahvala**

Rada bi se zahvalila red. prof. dr. Danici Fink Hafner za potrpljenje in nasvete pri izdelavi diplomskega dela.

Prav tako bi se rada zahvalila Borisu in domačim, ker so verjeli vame in mi vsa leta študija stali ob strani.

HVALA.

## **VPLIV ODPRTE METODE KOORDINACIJE NA DEMOKRATIČNO ODLOČANJE NA NACIONALNI RAVNI**

Odprta metoda koordinacije (OMK) se neomajno širi na nova področja javnih politik. Pri tem se kot njen glavni rezultat predvsem poudarja učinkovitost v javnopolitičnem procesu, zato je analiza z demokratičnega vidika dostikrat v ozadju. S tem razlogom je rdeča nit pričujočega diplomskega dela vpliv OMK na demokratičnost nacionalnega procesa in odnose med ključnimi javnopolitičnimi igralci, vpletenimi na področje pokojninskih politik. Pri analizi je uporabljen koncept javnopolitičnih omrežij. V raziskovalnem delu diplomskega dela so upoštevane klasične definicije demokracije v okoliščinah nacionalne države in definicije demokracije v okoliščinah transnacionalnosti. Rezultati analize kažejo na to, da se vsi vpleteni igralci na pokojninskem področju povezujejo tudi na nadnacionalni ravni, vendar ne sodelujejo neposredno pri OMK, razen državnih in strokovnih, ki imajo možnost sodelovanja in oddajanja poročil o stanju v Sloveniji. Sicer se razmerja med igralci v preučevanem javnopolitičnem omrežju zaradi OMK niso spremenila, zato morda udeleženi ne čutijo potrebe po večji angažiranosti v okviru metode. Glede na oceno drugih izbranih kriterijev demokratičnosti, se še kaže možen prostor za izboljšave odprte metode koordinacije na proučevanem področju.

**Ključne besede:** OMK, demokratičnost, pokojninska reforma, Slovenija

## **IMPACT OF OPEN METHOD OF COORDINATION ON DECISION MAKING AT NATIONAL LEVEL**

The open method of coordination (OMC) is widely proliferating new public policies. The main outcomes of the method are effectiveness and legitimacy although most studies of OMC have focused on the effectiveness overlooking the analysis as perceived by the democratic point of view. Therefore, this paper work examines the impact of the method on national democracy. The aim of the paper is to analyze the national policy process in Slovenia in the case of pensions and relations among the actors involved. The concept of policy networks has been used in the research. The findings show that all involved actors in pension policies cooperate on international level but not directly with the OMC except government actors and experts who have the possibility to cooperate and write annual reports. The policy network on national level has not changed because of OMC process and that might be the reason why national actors do not feel the need to be involved with the method. However, taking into account other criteria of democracy, the improvement of open method of coordination can still be achieved.

**Key words:** OMC, democracy, pension reform, Slovenia

## KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOŠKI OKVIR.....</b>	<b>8</b>
2.1	Cilji naloge .....	8
2.2	Hipoteza.....	8
2.3	Metode in tehnike .....	9
<b>3</b>	<b>POJMOVNO TEORETIČNA IZHODIŠČA .....</b>	<b>11</b>
3.1	Teorija demokracije in vloga civilne družbe v njej.....	11
3.2	Odprta metoda koordinacije .....	14
3.3	Javnpolitična omrežja.....	16
<b>4</b>	<b>RAZISKOVALNI REZULTATI .....</b>	<b>19</b>
4.1	Potek procesa OMK.....	19
4.2	Analiza javnpolitičnega omrežja ob tematiki pokojninske reforme v Sloveniji...	23
4.3	Analiza vpliva OMK na demokratičnost na nacionalni ravni .....	27
<b>5</b>	<b>SKLEPNE UGOTOVITVE .....</b>	<b>31</b>
<b>6</b>	<b>LITERATURA.....</b>	<b>33</b>
<b>7</b>	<b>PRILOGE.....</b>	<b>36</b>
	Priloga A: Intervju s Tinetom Stanovnikom.....	36
	Priloga B: Intervju s Petrom Pogačarjem.....	38
	Priloga C: Intervju s Pavlom Vrhovcem.....	41
	Priloga Č: Intervju z Dragom Lombarjem.....	44
	Priloga D: Intervju z Bogdanom Urbarjem.....	46
	Priloga E: Intervju z Borutom Mehom.....	48
	Priloga F: Intervju z Sašo B. Golob.....	49

## SEZNAM KRATIC

CD - civilna družba

EK - Evropska komisija

EPC - Economic Policy Committee/ Odbor za ekonomske politike

EU - Evropska unija

IER - Inštitut za ekonomska raziskovanja

JIR - Joint inclusion Report/ Skupno poročilo o socialnem vključevanju

JIM - Joint inclusion memorandum/ Skupno poročilo o socialnem vključevanju

KNSS - Konfederacija novih sindikatov Slovenije

MDDSZ - Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve RS

MF - Ministrstvo za finance RS

NAP - Nacionalni akcijski program o socialnem vključevanju

OMK - odprta metoda koordinacije

PBRSI - Program boja proti revščini in socialni izključenosti

PEU - Pogodba o Evropski uniji

RS - Republika Slovenija

SPC – Social Protection Committee/ Odbor za socialno zaščito

ZDS - Združenje delodajalcev Slovenije

ZDUS - Zveza društev upokojencev Slovenije

ZPIZ – Zavod za pokojninska in invalidska zavarovanja

ZSSS - Zveza svobodnih sindikatov Slovenije

## 1 UVOD

Danes se radi pohvalimo, da je naša politična ureditev liberalna demokracija, ki jo udejanjamo na podlagi izvoljenih predstavnikov, ki zagovarjajo interese volivcev. Pri tem državljani mnogokrat izgublamo nadzor nad sprejetimi javnimi politikami, saj lahko le interesi državnih igralcev omogočijo sprejetje določene javne politike. Vprašljivost sprejemanja sodobne demokracije s strani državljanov kaže tudi odmevna zavrnitev evropske ustave. »Pomanjkljivosti« sodobne demokracije naj bi odpravljalo aktivno vključevanje civilnodružbenih deležnikov, ki ga podpira t. i. odprta metoda koordinacije (OMK), ki se organizirano izvaja na evropski ravni.

OMK naj bi si prizadevala za sodelovanje čim večjega števila akterjev na vseh ravneh, ki jih zadeva določena javna politika. Pri tem naj bi bili poleg državnih prisotni tudi različni nedržavni igralci, ki lahko s svojim spremljanjem problematike in posledično s specialnim znanjem o določeni tematiki, vplivajo na rešitev določenega družbenega problema. Za OMK naj bi bilo značilno, da je zaradi velikega števila zadostnih virov, ki jih nudijo številni akterji, učinkovita metoda reševanja družbenih problemov, saj vsaka država članica v svoj nacionalni kontekst vpelje prakse in nasvete, ki najbolj ustrezajo njenemu kontekstu, so torej prilagojene posameznemu okolju države članice (Buchs 2007, Kröger 2007).

**Cilj moje naloge** je ugotoviti kakšen vpliv ima odprta metoda na demokratično odločanje v Sloveniji, pri čemer se bom osredotočila na pokojninsko področje. Ugotavljala bom, kakšen vpliv imajo vpleteni akterji v različnih stopnjah odločevalskega procesa, pred in po vključevanju na mednarodno raven, in tako poskušala priti do spoznanja, kakšna je dejanska demokratičnost nove metode na danes zelo perečem področju pokojninske reforme. Pri ocenjevanju metode ne smemo upoštevati samo njeno učinkovitost, temveč tudi demokratičnost metode, saj posega na področje nacionalnih politik in s tem na deležnike na vseh odločevalskih ravneh.

Rezultate na podlagi izbranih ciljev bom skušala sistematično preučiti, čemur sledi tudi ustrezna **struktura diplomskega dela**. Za uvodom sledi metodološki del, kjer so postavljeni cilji, hipoteze ter metode in tehnike diplomskega dela. Sledi tretji del, kjer so predstavljena pojmovno teoretična izhodišča ter nato raziskovalni del, kjer so prikazani raziskovalni rezultati. V sklepnem poglavju pa so povzete bistvene ugotovitve pričujočega dela.

## 2 METODOLOŠKI OKVIR

### 2.1 Cilji naloge

Cilji moje naloge bodo predvsem ugotoviti:

- kateri slovenski akterji in na kakšen način sodelujejo na področju OMK in pokojnin in kakšna je njihova moč;
  - kateri akterji v policy omrežju so prisotni pri oblikovanju dnevnega reda;
  - kateri akterji so prisotni v procesu izvajanja javne politike;
  - kako se spremeni policy omrežje, zaradi sodelovanja pri OMK.

### 2.2 Hipoteza

Ker se pojavljajo v strokovnih krogih kritike na račun demokratičnosti OMK v praksi, sem si kot rdečo nit raziskovanja postavila naslednjo hipotezo:

**HIPOTEZA:** *Zaradi reševanja javnopolitičnih problemov preko odprte metode koordinacije se demokratičnost odločanja na nacionalni ravni zmanjša, saj prihaja do neizpolnjevanja kriterijev demokratičnosti.*

**Podhipoteza 1:** Vloga nekaterih nacionalnih akterjev v odločevalskem procesu se zaradi vpeljave odprte metode koordinacije zmanjša, ker jim ni omogočeno predstavništvo interesov na nadnacionalni ravni, hkrati pa jih državni akterji na nacionalni ravni ne upoštevajo v enaki meri, ker se držijo ciljev, ki so bili sprejeti v okviru odprte metode koordinacije.

**Podhipoteza 2:** Zaradi odprte metode koordinacije je v praksi v nacionalnih demokracijah kršeno načelo transparentnosti, odgovornosti, avtonomnosti in subsidiarnosti, ki so temelj sodobne demokracije.



### 2.3 Metode in tehnike

Pri preučevanju danega javnopolitičnega problema se bom osredotočila na metode in tehnike, ki jih ponuja analiza policy omrežij, ki je del aplikativne družboslovne discipline, imenovane policy analiza, ki uporablja številne raznolike raziskovalne metode in argumente ter transformira relevantne informacije, ki bi lahko koristile političnim prizadevanjem za reševanje danih javnopolitičnih problemov. Zvrst policy analize, ki sem jo uporabila pri seminarski nalogi je opisna, oziroma **deskriptivna**, saj sem se osredotočila na študijo procesa oblikovanja in izvajanja določene javne politike. Gre torej za znanje »o« policy procesu. Cilj te naloge ni spreminjanje dotične javne politike, kot je to značilno za uporabno zvrst policy analize, temveč odkrivanje vzročnih zvez (Fink-Hafner 2002, 21–22).

**V diplomskem delu bom uporabila metode in tehnike, primerne za zbiranje podatkov:**

- *analiza in interpretacija sekundarnih virov*, ki prikazujejo že obstoječe vedenje o problemu. Pri uporabi sekundarne analize bom analizirala in uporabila že obstoječe informacije. Poudariti je treba, da je ta način, kot meni tudi Majchrzakova (1984, 60–61), stroškovno in časovno zelo ugoden, saj lahko najdemo poročila, mnenja, stališča ali razne ocene stanj tudi na internetu ali v časopisih in revijah, kar omogoča tudi vrednotenje mnenj drugih strokovnjakov kompetentnih na tem področju;
- *analiza in interpretacija primarnih virov*, kamor sodi predvsem analiza pravnega okvirja Slovenije in zakonodaje EU, ki se nanašajo na odprto metodo koordinacije;
- *družboslovni intervju s posamezniki*, ki so seznanjeni ali vpleteni v odločevalski proces reševanja vzdržnosti pokojninskega sistema. Mojo skupino intervjuvancev sestavljajo predstavniki državne in civilnodružbene ravni, med katerimi prihaja do soočenja mnenj in interesov na področju pokojninske reforme. Opravila sem intervju:
  - s Tinetom Stanovnikom, ki je **strokovnjak** z danega področja in sodelavec na **Inštitutu za ekonomska raziskovanja (IER)**,
  - s Pavletom Vrhovcem in Dragom Lombarjem, ki sta **predstavnika sindikatov Zveze svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS)** in **Konfederacije novih sindikatov Slovenije (KNSS)**,
  - Bogdanom Urbarjem, **predstavnikom Zveze društev upokojencev Slovenije (ZDUS)**,
  - z Borutom Mehom, **predsednikom Združenja delodajalcev Slovenije (ZDS)**,

- s Petrom Pogačarjem, **generalnim direktorjem na Ministrstvu za delo družino in socialne zadeve (MDDSZ)**,
- z Andrejem Beloglavcem in Sašo B. Golob, ki delujeta na **Predstavništvu Evropske komisije v Sloveniji**.

Sodelovanje v intervjuju so zavrnil Davor Dominkuš, predstavnik MDDSZ ter predstavniki sindikatov Pergam, Konfederacija 90, Solidarnost in Alternativa. S predstavnikom ZPIZ sem opravila telefonski razgovor, kjer mi je dejal, da ZPIZ deluje v skladu z navodili MDDSZ in zato ne morejo uveljavljati samostojnega mnenja o pokojninskem področju in delovanja na mednarodni ravni.

- Analiza izbrane javne politike bo temeljila na podlagi t. i. **procesualnega modela**. Opravila sem razgovore s posamezniki, ki so bili vpleteni v implementacijo in oblikovanje dnevnega reda dane tematike. Tematika je morala biti najprej prepoznana s strani državnih igralcev, da so jo zaznali kot relevantno v tej meri, da so sklenili najti alternativne rešitve in sprejeti rešitve v obliki zakonodajnih dokumentov, na podlagi katerih naj bi potekalo izvrševanje rešitev;
- **pristop od zgoraj navzdol** nadaljuje klasično upravno-administrativno tradicijo, v kateri se implementacija obravnava kot administrativni proces izvajanja političnih odločitev od zgoraj navzdol. Pri tem "klasični" implementacijski model izhaja iz t. i. racionalnih predpostavk, da sta oblikovanje in izvajanje dve ločeni in razdvojeni aktivnosti, pri čemer so tiste aktivnosti, ki se nanašajo na implementacijo, zgolj tehnične, objektivne in apolitične;
- **strukturni pristop**, v katerem je poudarek na različnih ravneh igralcev, vpletenih v problem;
- **behavioristična analiza** skuša raziskati, kje točno se pojavljajo odpori oz. kdo zavira izvajanje že sprejete javne politike in zakaj ter kako igralci uresničujejo svojo strategijo;
- **metoda snežne kepe** ugotavlja prisotnost akterjev v omrežju;
- **študija 'prej in potem'**, analiza akterjev pred vključevanjem v OMK in potem;
- **študija primera** na primeru pokojninske reforme v Sloveniji.

### **3 POJMOVNO TEORETIČNA IZHODIŠČA**

Za lažje razumevanje izhodišč v empiričnem delu podajam najpomembnejša izhodišča in orodja, ki sem jih uporabila pri preučevanju preučevanega problema.

#### **3.1 Teorija demokracije in vloga civilne družbe v njej**

Demokracija je moralni in politični koncept, ki ga je težko opredeliti, saj je razlika med idealističnimi definicijami na eni in empiričnimi ter deskriptivnimi analizami na drugi strani. Glede splošnih predpostavk se je mogoče strinjati, da demokracija zajema enake pravice ter možnosti državljanov udeleževati se javnega življenja ne glede na njihov osebni ali družbeni položaj ter ne glede na vrsto prepričanj.

Demokracija ni dokončni in enkrat za vselej dokončani izdelek. Civilna družba kot sfera tistega utripanja družbe, ki se dogaja med državo in zasebnostjo, je v zadnjih desetletjih dvajsetega stoletja pridobila novo legitimnost kot partner v nikoli zaključenem demokratičnem procesu. Med javnim in zasebnim nastaja področje javnosti, to je polje civilne družbe, ki ni državno, vendar je javno pomembno, polje, kjer se odvija od zunaj pregledno javno razpravljanje o zadevah, ki so za javnost pomembne. Gre torej za polje družbenega delovanja, ki uveljavlja svojo samostojnost nasproti politiki in državi na eni ter nasproti gospodarstvu in egoizmu omejenih interesov na drugi strani. Kot takšna se je civilna družba z novimi nastavki uveljavila v sedemdesetih in osemdesetih letih v zahodnem svetu v obliki novih družbenih gibanj. Teme, ki jih je začela postavljati v ospredje, so po pravilu postale politične teme, ki se jim tudi politična sfera ni več mogla izogniti (Sedmak in Hvala 2004, 7).

Glede na razvoj, se pojavljajo tudi različne opredelitve demokracije v obdobju, ki se ločijo tudi glede na način vpletenosti države v nadnacionalne tokove, za oris pa so nekatere najbolj znane definicije podane v preglednici 3.1.

**Preglednica 3.1:** Pregled nekaterih teorij in opredelitev demokracije.

	<b>AVTOR/ TEORIJA</b>	<b>DEFINICIJA DEMOKRACIJE</b>	<b>kriteriji demokracije</b>
<b>TEORIJE DEMOKRACIJE V OKOLIŠČINAH TERITORIALNE/ NACIONALNE POLITIKE</b>	<b>Schumpetrov minimalistični pristop</b>	sistem, ki omogoča sprejemanje političnih odločitev, v katerem posamezniki pridobivajo moč odločanja na podlagi tekmovanja za glasove	redne in tekmovalne volitve
	<b>Dahlova maksimalistična definicija</b>	izhaja iz vidika sodelovanja državljanov in njihove vpletenosti v politično življenje ter iz vidika tekmovanja in nasprotovanja	sodelovanje državljanov in njihova vpletenost v politično življenje ter tekmovanje in nasprotovanje – iz tega izhajajoča institucionalna zagotovila: pravica svobodnega izražanja, pravica do ustanavljanja in pridruženja organizacijam s političnimi cilji, pravica voliti, pravica do postavljanja kandidatov na volitvah za mesto v predstavniškem telesu, pravica kandidatov tekmovati za podporo volivcev in biti voljen, pravica do svobodnega oblikovanja mnenj in alternativnih virov informacij, pravica do svobodnih, občasnih in poštenih volitev in obstoj institucij, ki zagotavljajo odvisnost vladnih politik od glasov in drugih preferenc volivcev
	<b>kriteriji demokracije po Bobbiu</b>	sistem pravil, ki omogočajo najširše sodelovanje državljanov pri sprejemanju odločitev, ki zadevajo celotno družbo	klasične politične pravice, sodelovanje državljanov, volilne procedure, mehanizmi, ki zagotavljajo demokratičnost volitev ob svobodnem tekmovanju političnih strank, enakost glasov, jasnost alternativ, uporaba numerične večine v vseh primerih, ko gre za volitve ali sprejemanje odločitev, čeprav se v posameznih primerih uporabljajo posebne večine, nobena večina ne sme omejiti pravic manjšin

Nadaljevanje preglednice 3.1 na strani 13.

	AVTOR/ TEORIJA	DEFINICIJA DEMOKRACIJE	kriteriji demokracije
DEMOKRACIJA V OKOLIŠČINAH 'TRANSNACIONALNOSTI'	<b>Heldova kozmopolitska demokracija</b>	način svetovnega upravljanja, ki izzove sistem demokratičnih pravil in procesov med državami brez ogrožanja notranjih sistemov slednjih, politična ureditev, ki jo sestavljajo demokratična združenja, mesta, narodi oz. nacije ter globalna omrežja	glas oz. vložek vseh političnih organizacij vzporedno in neodvisno od svojih vlad, ohranjanje notranjih demokracij držav, 'kozmolitsko naravnano' demokratično pravo, načela liberalnega mednarodnega reda
	<b>Deliberativna demokracija</b>	pojasnjuje možnosti za demokratizacijo obstoječih form in vsebin vladavine, kakor se kaže v mednarodnem sistemu in v transnacionalni civilni družbi, v ospredje postavlja zagovarjanje posameznikovih interesov v nasprotju z zagovarjanjem interesov preko izvoljenih posameznikov	koncept aktivnega državljanstva, vsi morajo biti slišani in upoštevani, upoštevanje načela nedominacije, sodelovanja, javne deliberacije, odgovorne vladavine in pravice vseh, ki so kakor koli vpleteni ali prizadeti, da imajo pravico odločati
	<b>Liberalno-internacionalistično razumevanje demokracije</b>	zagovarja reforme pri spreminjanju mednarodnega reda, zavzema se za reprezentativne, pregledne in odgovorne mednarodne institucije	obstoj transnacionalne civilne družbe, ki zagotavlja legitimnost odločanja transnacionalnih institucij, ter države s legitimno artikuliranimi interesi
	<b>Radikalni demokratični pluralizem</b>	naklonjen neposrednim oblikam demokracije oz. samoupravi na vseh ravneh upravljanja, raziskuje normativne temelje, s pomočjo katerih bi bilo mogoče okrepiti vlogo posameznikov in skupnosti v ključnih strukturah globalne moči, zagovarja demokratizacijo svetovnega reda, ki bi se odvijala od spodaj navzgor	obstoj različnih, med seboj prekrivajočih in prostorsko diferenciranih skupnostih ter različnih oporišč moči, ki nimajo nikakršne potrebe po kakršnikoli suvereni ali centralizirani oblastni strukturi

Vir: Eriksen in Fossum (2008); Rizman (2005); Sovdat (2008); Zajc (2004).

Čeprav drugačna od tiste, ki so jo imeli v mislih Ferguson, Hegel, Marx in Weber, ima civilna družba še vedno nekaj prvobitnih značilnosti. Med javnim in zasebnim nastaja področje javnosti, to je polje civilne družbe, ki ni državno, vendar je javno pomembno, polje,

kjer se odvija od zunaj pregledno javno razpravljanje o zadevah, ki so za javnost pomembne (Habermas 1994, 23).

Policy akterji so vsi, ki sodelujejo v oblikovanju politik (posameznik, skupina, institucija). Ločijo se glede na to, ali delujejo v državni sferi ali so akterji v civilni družbi, čeprav je njihova opredelitev velikokrat težka, ker se medsebojno prepletajo.

Po Palu (1987, 107–115) ločimo naslednje skupine akterjev:

1. **državni akterji:** zakonodajne institucije, izvršilni organi in pravosodni organi. Pal govori o dveh načinih oblikovanja politik: od spodaj navzgor (običajno izven državne sfere) in od zgoraj navzdol;
2. **druga skupina akterjev so civilnodružbeni, med katerimi loči:**
  - *interesne organizacije: politične stranke, poklicna združenja, prostovoljne organizacije, tematske skupine;*
  - *informacijski sektor: svetovalci, raziskovalni centri, strokovnjaki, mediji;*
  - *državljeni, ki se morajo za delovanje v smislu policy akterja medsebojno povezati oz. biti aktivni.*

### **3.2 Odprta metoda koordinacije**

Odprta metoda koordinacije (OMK) predstavlja mehko pravo EU, ki zajema mehanizme kot so smernice in indikatorji, medsebojno primerjanje, primerjanje najboljših praks itd. Metoda ne predvideva uradnih sankcij, namesto tega države, ki ne izpolnjujejo dogovorjenih obveznosti, prisili v izpolnjevanje le-teh z javnim izpostavljanjem. Odprta metoda koordinacije je posebno poimenovanje postopkov sodelovanja držav članic Evropske unije ter evropskih institucij na tistih področjih, kjer pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti dajejo zelo malo ali nič pristojnosti za neposredno delovanje institucij v okviru Evropske unije. Metoda je nastala v okviru zaposlitvene politike v luksemburškem procesu leta 1998, kjer je bila opredeljena kot instrument za doseganje Lizbonske pogodbe (O'Connor 2005, 348).

Idealno imajo pri sodelovanju v okviru metode največjo vlogo države članice, Komisija pa prevzema samo vlogo nadzornika oz. koordinatorja.<sup>1</sup>

Ta metoda je bila formalno uveljavljena s sprejetjem Bele knjige o upravljanju, ki opredeljuje način odločanja, soodločanja oziroma sodelovanja v Evropski uniji. Odprta metoda koordinacije naj bi bila uporabljena kot oblika spodbujanja sodelovanja, izmenjave dobrih praks in sporazumnega določanja skupnih ciljev in usmeritev za države članice, in sicer od primera do primera različno. Odločitev za začetek odprte metode usklajevanja na posameznem področju mora vključevati redno spremljanje napredka pri doseganju zastavljenih ciljev, pri tem mora dovoljevati državam članicam, da primerjajo medsebojne napore in se učijo iz izkušenj drugih (EK 2002).

Upoštevati je potrebno, da v primeru OMK ne govorimo o eni metodi, temveč o več metodah in kot pravi Radaelli (2003), je struktura OMK različna od področja do področja, kar je skupno, je njena pravna nezavezujočnost in odvisnost od nacionalnih vlad, da delujejo v skladu z njenimi cilji. Članice so tudi sprejele dogovor, da bodo pripravljale nacionalne akcijske programe za lažje spremljanje posameznega področja OMK, pri čemer naj bi upoštevale državne, regionalne in lokalne razlike ter vpletene lokalne deležnike. Ta poročila so morale članice oddajati na področju boja proti revščini in socialni izključenosti vsaki dve leti od junija 2001 naprej. Najprej so poročila vsebovala tematiko zaposlitvene politike in socialne izključenosti, pokojninsko področje pa je bilo dodano leta 2002. Na podlagi poročil posameznih držav članic, naj bi Evropska Komisija sestavila Skupno poročilo (*Joint Report*) in splošne skupne kazalnike, ki bi omogočali pregled politik in stalno opazovanje napredka.

Odprta metoda koordinacije (OMK) je torej nova oblika upravljanja na področju EU socialnih politik, ki predstavlja nov tip političnega krmarjenja. Prav s tem razlogom je pomembna tudi evalvacija OMK na področju demokratične kvalitete. EU trdi, da je OMK legitimna, ker je koherentna z načelom subsidiarnosti ter naj bi se tako trudila zvišati kvaliteto demokracije v EU odločevalskem procesu s spodbujanjem participacije nevladnih in regionalnih akterjev (Buchs 2007, 130).

---

<sup>1</sup> *Europa glossary*. Dostopno prek: [http://europa.eu/scadplus/glossary/open\\_method\\_coordination\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_en.htm) (20. april 2009).

Kot lahko opazimo iz preglednice 3.2 se v teoriji pojavljajo različni pozitivni in negativni prispevki OMK k demokraciji v EU in v državah članicah. Vplive metode v praksi na nacionalni ravni je moč preveriti v raziskovalnem delu diplomskega dela.

**Preglednica 3.2:** Trditve za indikatorje merjenja demokratičnosti OMK.

demokratične prvine OMK	nedemokratične prvine OMK
<ul style="list-style-type: none"> <li>• izboljšuje demokratičnost političnega odločanja na evropski in nacionalnih ravneh, ker omogoča direktno sodelovanje delodajalskih, sindikalnih in drugih nevladnih organizacij, ekspertov in regionalnih in lokalnih deležnikov</li> <li>• močna socialna Evropa bi pomagala ustvariti skupno identiteto evropskih državljanov, pomagala bi ustvariti evropski demos</li> <li>• upošteva načelo subsidiarnosti in iz njega izpeljano avtoriteto držav v socialnih politikah</li> <li>• "dvonivojska igra"</li> <li>• koherentnost s PEU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vpliva na nacionalne politike, medtem ko cilji niso sprejeti v klasičnem demokratičnem procesu</li> <li>• omejuje nacionalne vlade v avtonomiji pri ustvarjanju lastnih sistemov blaginje</li> <li>• nacionalni parlamenti ne sodelujejo pri oblikovanju nacionalnih programov, ki jih morajo oblikovati države</li> <li>• problem transparentnosti</li> <li>• problem odgovornosti</li> </ul>

Vir: Buchs (2007).

### 3.3 Javnopolitična omrežja

Najboljše orodje za preučevanje danega področja so javnopolitična omrežja oziroma t. i. policy omrežja, ki mi bodo pomagala ugotoviti kateri javnopolitični akterji so oblikovali javnopolitično omrežje ob danem družbenem problemu in kakšna je njihova dejanska vpletenost in moč v procesu iz česar izhajajo dani javnopolitični rezultati. Kot ugotavlja Fink Hafnerjeva (1998), na koncept javnopolitičnih omrežij omogoča vpogled v razmerja in procese, ki so javnosti pogosto prikriti. To po eni strani pomeni tudi vpogled v procese in mehanizme političnega odločanja.



Raziskovanje policy omrežij poteka s pomočjo analize lastnosti, ki jih vsebuje vsako tipično javnopolitično omrežje. Javnopolitična omrežja morejo tako nujno vsebovati javnopolitični problem, različne tipe igralcev in vire, s katerimi ti razpolagajo, meje omrežij in odnose, ki se med igralci vzpostavljajo. Kot ugotavlja Börzelova (1997, 4), gre pri javnopolitičnem omrežju za vrsto relativno stabilnih odnosov med različnimi medsebojno povezanimi igralci, ki si pri zasledovanju skupnih interesov izmenjujejo vire, zavedajoč se, da je njihovo sodelovanje najboljši način za doseg zastavljenih ciljev pri oblikovanju in izvajanju javnih politik. Proces javnopolitičnih omrežij se torej osredotoča na odnose in razmerja med državnimi in civilnodružbenimi igralci, ki se pojavljajo pri procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik.

Van Warden (1992, 39) opredeli 7 glavnih dimenzij in njihove lastnosti, ki jih vsebuje vsako policy omrežje:

- **igralci** (*število, tip, monopol reprezentacije*)
- **funkcije** (*dostop, pogajanja, koordinacija, sodelovanje, delegacija*)
- **struktura** (*meje omrežja, tip članstva, vrsta odnosov, intenzivnost, mnogokratnost, povezovanje, podomrežja, simetrija*)
- **institucionalizacija**
- **pravila vedenja** (*iskanje konsenza, ideja služenja javnemu interesu, formalni in neformalni, skrivnost, težnje k depolitizaciji, ideološki spori*)
- **odnosi moči** (*avtonomija države nasproti družbi, prevladujoč položaj države, prevladujejo družbeni interesi, ravnovesje, simbioza*)
- **strategije javne uprave** (*biti dostopen, priznavanje interesnih skupin, aktivna podpora interesnim združenjem, ustvarjanje ali spreminjanje interesnih združenj, delegacija državne avtoritete, nagibi k uničenju interesnih združenj*).

Čeprav bom preučevala javnopolitično omrežje na nacionalni ravni, me bo zanimalo kako se to spreminja z vključevanjem v nadnacionalno raven odločanja oz. kako nanj vplivajo nadnacionalni akterji, saj so se bila z vstopom v EU nacionalna omrežja še bolj zavezana povezati se s "tujimi" akterji.

Za preučevanje problema, ki se ga rešuje na EU ravni, so policy omrežja najbolj primerna ker:

- ko preučujemo EU govorimo o **mnogonivojski vladavini**, kar pomeni, da procesi odločanja potekajo na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni ravni, vanje pa so vključeni poleg državnih, tudi civilnodružbeni javnopolitični igralci. Na ravni EU se

tako v okviru reševanja problemov različnih javnih politik pojavljajo javnopolitična omrežja kot specifična oblika vladavine. Za mnogonivojski sistem vladavine je značilno konsenzualno sprejemanje odločitev, kar zahteva dobro razvite sisteme komunikacije in sodelovanja med vsemi ravnmi javnopolitičnih igralcev, ki so si med seboj enakovredni;

- javnopolitični proces v EU sledi »**push-pull**« **modelu odločanja oz. dinamiki med različnimi ravnmi odločanja**, saj gre za prepletanje odločitev med nadnacionalno, nacionalno in subnacionalno ravni držav članic (Börzel 1997, 1). Opredelitev javnopolitičnega procesa tako ni podana v stilu klasične definicije, ki drži za nacionalne države, da so procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik »rezultat odločitev kaj narediti, na kakšen način in s kakšnimi sredstvi« (Peterson 2003, 1–3);
- o EU lahko govorimo kot **vladavini brez vlade**, kar pomeni, da EU ni država v klasičnem smislu, pač pa za politični sistem vladavine, ki države članice vključuje v proces oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik (Lajh 2005).

Javnopolitična omrežja imajo pomembno vlogo na ravni EU, ker združujejo in medsebojno povezujejo interese številnih javnopolitičnih igralcev (Lajh 2005). Peterson (2003, 3) pravi, da omrežja nastanejo v primeru, ko se naloge različnih javnih politik uresničijo z izmenjavanjem informacij in virom med različnimi javnopolitičnimi igralci, saj je za EU bolj kot za kak drugi politični sistem pomembna dobra komunikacija in sodelovanje med igralci.

Rhodes (2003, 9) nadalje ugotavlja, da so javnopolitična omrežja pomembna, ker omejujejo sodelovanje v javnopolitičnem procesu, ker opredeljujejo vloge javnopolitičnih igralcev, določajo, katere tematike bodo vključene in katere izključene iz javnopolitične agende, ker skozi pravila igre omogočajo oblikovati obnašanje javnopolitičnih igralcev in hkrati omogočajo privilegiranje določenih interesov in nadomeščanje zasebnega vodstva za javno odgovornost.

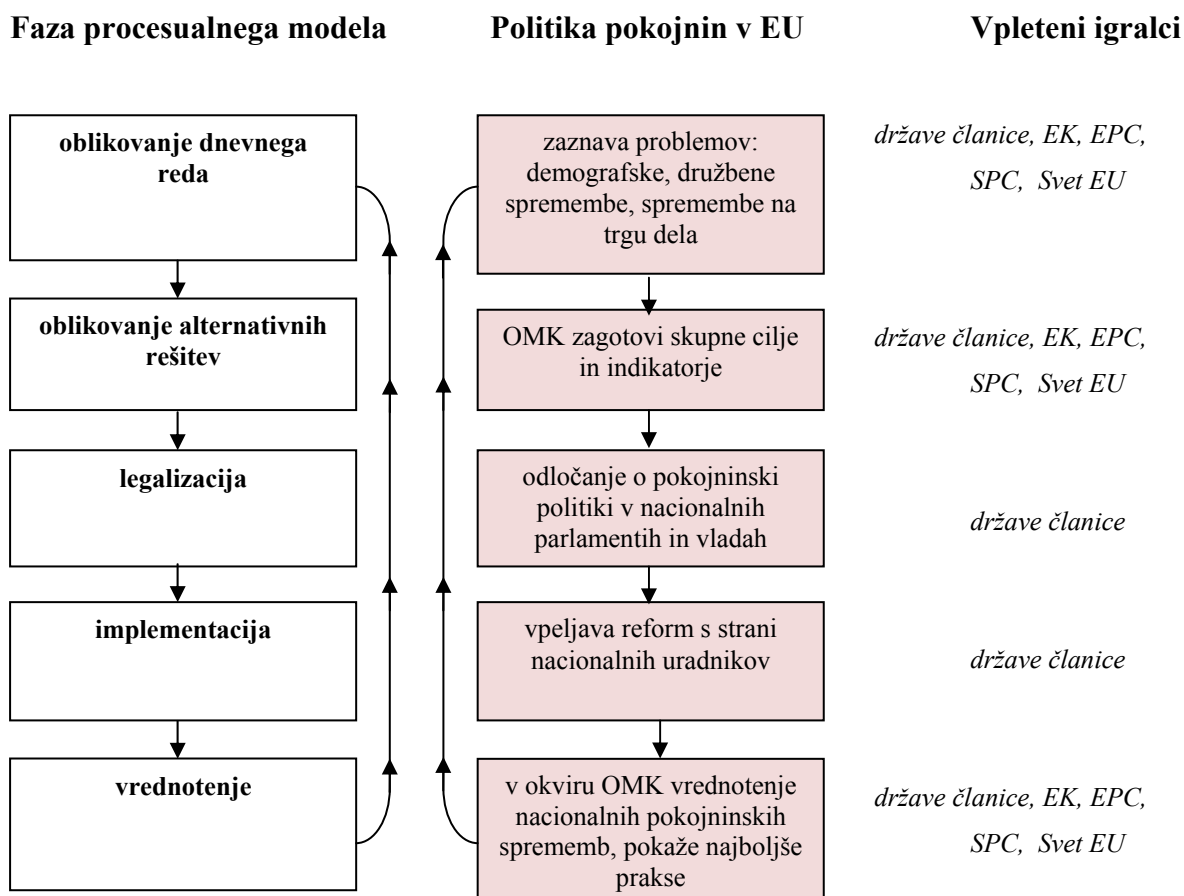
## 4 RAZISKOVALNI REZULTATI

### 4.1 Potek procesa OMK

Za večino držav članic EU velja, da se soočajo s problemi pokojninskega sistema, ki je posledica demografskih sprememb, ki vodijo k velikemu povečanju števila upokojencev, težav na trgu dela, socio-kulturnih sprememb, ki večajo fleksibilnost in nestabilnost zaposlitev ter večanje mednarodne soodvisnosti, ki še nadalje povečuje pritiske na stroške dela in konkurenco in s tem povzročajo pritisk na državno blagajno (Eckardt 2005, 248).

Zaradi zaznave danega javnopolitičnega problema s strani odločevalcev, je na ravni EU stekel odločevalski proces, ki ga prikazujem preko procesualnega modela na sliki 4.1:

**Slika 4.1:** Prikaz odločevalskega procesa pokojninskih politik na ravni EU.



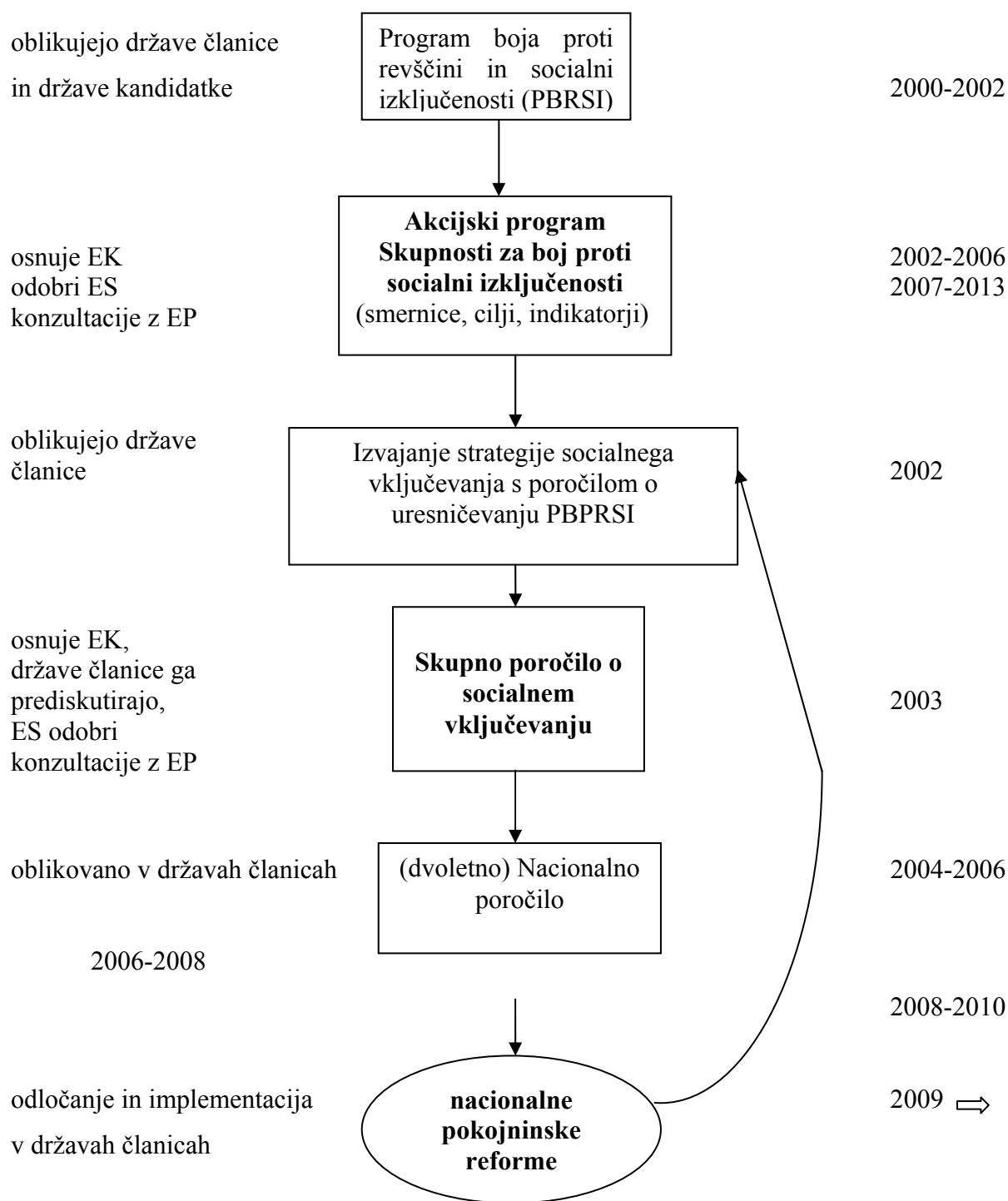
Vir: Eckardt (2005, 259).

Tematika pokojninske reforme se je v Sloveniji pojavila v več obdobjih: v letu 1996, v letu 1999 in 2009 (Stanovnik 2002, 64). Začetki vključevanja v evropski odločevalski proces so razvidni od leta 2000, ko je Vlada RS sprejela **Program boja proti revščini in socialni izključenosti** (PBRSI), dve leti kasneje, aprila 2002, pa še dokument z naslovom **Izvajanje strategije socialnega vključevanja s poročilom o uresničevanju PBRSI**. »S sprejemom PBRSI je Vlada RS določila celovito državno strategijo na tem področju in zastavila ukrepe po posameznih področjih /.../ za učinkovito delovanje v smeri zmanjševanja revščine in socialne izključenosti« (MDDSZ 2005, 1).

Na evropski ravni je bil leta 2002 v okviru OMK sprejet prvi politični dokument o revščini in socialni izključenosti, ki je znan pod naslovom Skupno poročilo o socialnem vključevanju (*Joint Report on Social Inclusion*) (EK, 2002). V tem dokumentu so bili analizirani glavni trendi in izzivi, strukturne spremembe in tveganja, strateški pristopi in ukrepi na tem področju 10 takratnih držav članic, ki naj bi prispevali h krepitvi evropskega socialnega modela in drugih strateških ciljev. V istem letu so sledila bilateralna pogajanja med EK in državami kandidatkami o sodelovanju v Akcijskem programu Skupnosti za boj proti socialni izključenosti 2002–2006, ki ga je Slovenija podpisala septembra 2002, objavljen pa je bil v Uradnem listu RS št. 9/2004 šele dve leti pozneje (MDDSZ 2005, 1–3). Na njegovi podlagi sta bila v RS sprejeta Skupno poročilo o socialnem vključevanju (JIM) ter Nacionalni akcijski programi (NAP). Kasneje so bili oblikovani novi dokumenti, ki temeljijo na zadanih smernicah v zgoraj omenjenih dokumentih.

Na podlagi analize lahko ugotovimo, da je dejanski **potek procesa OMK na področju pokojninske reforme v Sloveniji** takšen kot ga v nadaljevanju prikazuje slika 4.2 na strani 21.

**Slika 4.2:** Potek procesa OMK na pokojninskem področju v Sloveniji.



Vir: Eckardt (2005); MDDSZ (2005).

Ker OMK omogoča veliko razlikovanje v obliki, načinih izvajanja in rešitvah preko različnih javnopolitičnih področij, lahko ugotovimo, da ima področje pokojnin tudi specifične značilnosti. OMK tako obstaja na področjih, ki imajo dobro pogodbeno osnovo, kot tudi na

tistih, ki je sploh nimajo (Radaelli 2003, 32). Pokojninsko področje je urejeno s členom 140 v PEU, medtem ko je delovanje procesa metode opisano le pri zaposlitveni politiki in širokih ekonomskih ciljih. Ker se je pokojninsko področje v okviru OMK uveljavilo šele leta 2002, proces delovanja ni tako napreden kot npr. pri zaposlitveni politiki. Članice se lahko le omejeno zgledujejo po praksah drugih držav, tudi vključenost civilnodružbenih akterjev je nizka. Države ne sestavljajo Nacionalnih akcijskih programov (NAP), temveč le poročila, ki bolj ali manj le opisujejo trenutno stanje pokojninskega področja v posamezni članici. Na njihovi podlagi imajo potem kratke predstavitev z vnaprej pripravljenimi vprašanji. Omenjene lastnosti so pregledno zapisane v preglednici 4.3.

**Preglednica 4.3:** Značilnosti odprte metode koordinacije na področju pokojnin.

Osnova v pogodbi	Posebni cilji in indikatorji	Pregled	Zgledovanje po dobrih praksah	Priporočila	Oblikovanje posebnega sveta	Sodelovanje socialnih partnerjev
Člen 140 PEU	11 širokih ciljev in indikatorji	nacionalna poročila <sup>2</sup>	omejeno	ne	SPC, EPC, ki poročata Ecofinu	poslovni igralci so sodelovali bolj kot socialni

Vir: Radaelli (2003, 33).

V poročilu so na MDDSZ (2005, 1) zapisali, da sta bila oba temeljna dokumenta PBRSI in Izvajanje strategije socialnega vključevanja s poročilom o uresničevanju PBRSI javnosti širše publicirana in predstavljena. Poročila naj bi bila pripravljena v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi ter strokovnimi službami vlade (UMAR, SURS), znanstvenimi raziskovalnimi organizacijami (IER, IRRSV, FSD), strokovnimi združenji (npr. Gospodarska zbornica), sindikati, nevladnimi organizacijami ter lokalnimi skupnostmi. Koordinator aktivnosti je bilo MDDSZ, dokumenti pa so obravnavani in sprejeti na Vladi RS (MDDSZ 2005, 1). Kako OMK vpliva na javnopolitično omrežje danih akterjev v Sloveniji pa opisuje naslednje podpoglavje.

<sup>2</sup> Nacionalna poročila (*National strategy reports*) se razlikujejo od Nacionalnih akcijskih programov (*National Action Plans*) v tem, da slednja vsebujejo dejanja s katerimi naj bi se doseglo cilje EU, medtem ko prve preprosto le opisujejo dinamiko pokojninske politike v državah članicah.

## 4.2 Analiza javnopolitičnega omrežja ob tematiki pokojninske reforme v Sloveniji

O javnopolitičnem omrežju lahko na področju problematike pokojninske reforme govorimo, ker so izpolnjeni naslednji pogoji, ki jih prikazuje preglednica 4.4. V njem si akterji prizadevajo za ugodno rešitev javnopolitičnega problema.

**Preglednica 4.4:** Pogoji, da lahko na področju pokojninske reforme govorimo o javnopolitičnem omrežju.

<b>PROBLEM</b>	problem vzdržnosti pokojninske blagajne, pokojninska reforma
<b>IGRALCI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve (MDDSZ),</li> <li>• Ministrstvo za finance (MF),</li> <li>• Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ),</li> <li>• Demokratska upokojenska stranka Slovenije (Desus)</li> <li>• Urad za makroekonomske analize (UMAR),</li> <li>• Inštitut RS za socialno varstvo (IRSSV),</li> <li>• Inštitut za ekonomska raziskovanja (IER)</li> <li>• Sindikati (ZSSS, Pergam, Konfederacija 90, Neodvisnost, Solidarnost),</li> <li>• Zveza delodajalcev Slovenije (ZDS),</li> <li>• Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS),</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- državni</li> <li>- civilnodružbeni</li> </ul>	
<b>VIRI</b>	državni igralci: informacije, finančna sredstva, moč civilnodružbeni igralci: informacije, znanje, vpliv
<b>ODNOSI</b>	stabilnost omrežja – velika odnosi konfliktni do kooperativni
<b>MEJE OMREŽIJ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>število igralcev:</b> srednje veliko (3-15 igralcev)</li> <li>- <b>težavnost vstopa:</b> težka (upoštevanje pravil igre, potreben vpliv)</li> <li>- <b>kontinuiteta članstva:</b> relativno stabilno, z vstopanjem novih akterjev v razvoju politike, vendar ni izstopov</li> <li>- <b>interakcija:</b> temelji na pogajanjih in posvetovanju, v intervalih</li> <li>- <b>stopnja konsenza:</b> dva prevladujoča pola v pogledih, stalno prilagajanje, sprejemanje konsenzov</li> <li>- <b>vrste interesov:</b> ekonomski, socialni in politični</li> </ul>

Vir: Kustec Lipicer (2002, 70–73); Lombar (2009), Meh (2009); Pogačar (2009); Stanovnik (2009); Urbar (2009); Vrhovec (2009).

Pritiski po pokojninski reformi se v Sloveniji pojavljajo že pred evropskimi integracijami. Glede na intervjuje s predstavniki vpletenih javnopolitičnih igralcev in analizo sekundarnih

virov, ugotavljam naslednjo prisotnost akterjev v fazi oblikovanja dnevnega reda in v fazi izvajanja javne politike v različnih obdobjih pokojninske reforme:

**Slika 4.3:** Časovni trak pokojninske reforme v Sloveniji in vpletenost akterjev v fazi oblikovanja dnevnega reda in implementacije.

obl.dn.reda	izvajanje	obl.dn.reda	izvajanje	obl.dn.reda	izvajanje
MDDSZ	MDDSZ	MDDSZ	MDDSZ	MDDSZ	MDDSZ
stroka	ZPIZ	ZPIZ	ZPIZ	ZPIZ	sindikati
UMAR		sindikati	sindikati	MF	ZDS
ZPIZ		ZDS	ZDS	UMAR	UMAR
		UMAR	UMAR	IER	IER
		IER	IER	ZPIZ	ZDUS
		MF	ZDUS		drugi CD igralci
		ZDUS			
		pol. stranke			

1996-1998
1999-2008
2009-2011<sup>3</sup>

Vir: Lombar (2009), Meh (2009); Pogačar (2009); Stanovnik (2009); Urbar (2009); Vrhovec (2009).

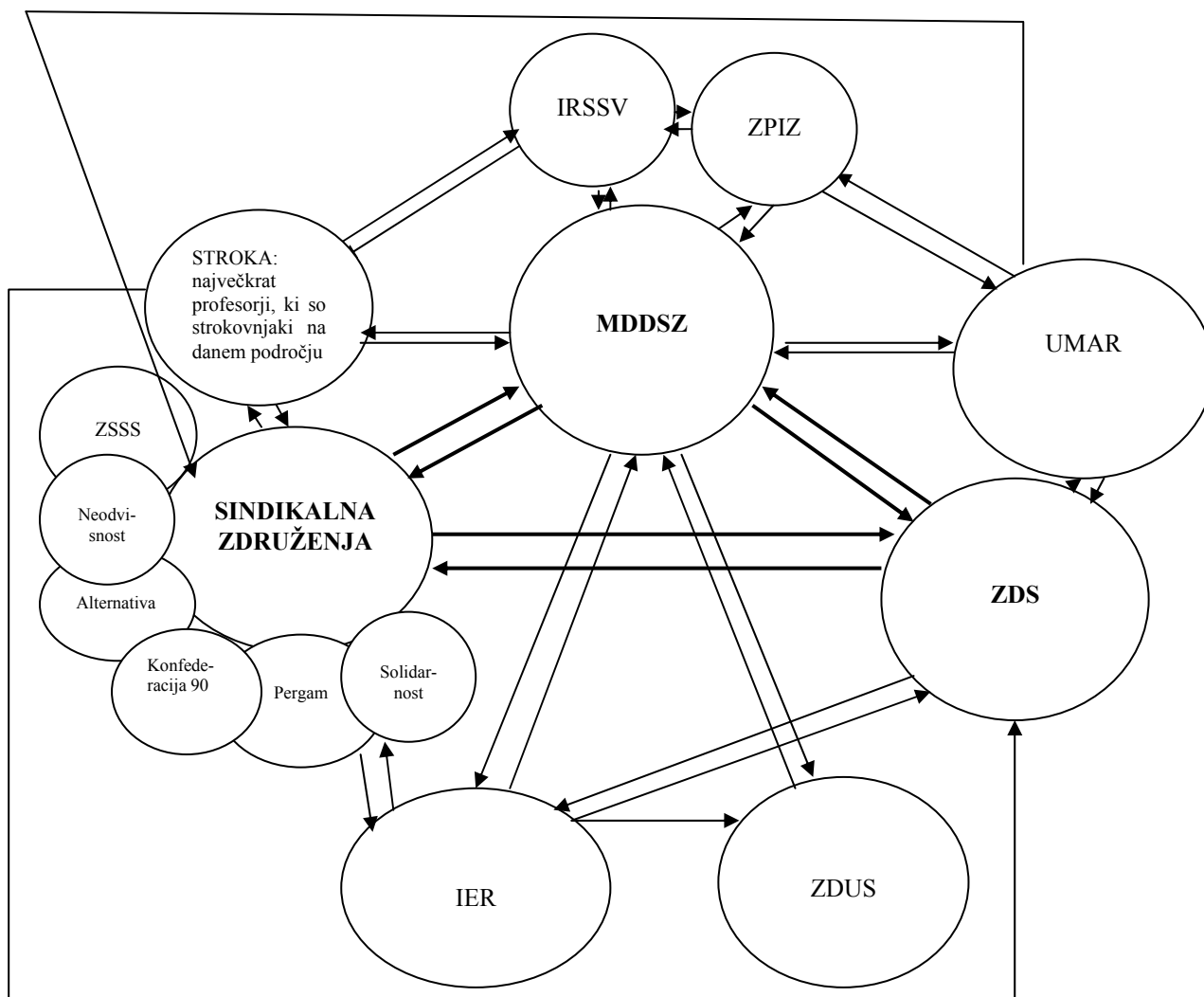
Opazimo lahko, da se dano področje v Sloveniji razvija in pri njem od prve faze modernizacije pokojninskega sistema sodeluje več javnopolitičnih igralcev. Razlika med drugo (1999-2008) in trenutno fazo (2009-2011) modernizacije je v korenitosti sprememb, saj so bile te v drugi fazi bolj korenite, kot se predvidevajo za zdajšnjo fazo. Razen državnih akterjev, namreč vsi CD igralci menijo, da je bila modernizacija v drugi fazi uspešna in večje nadaljnje spremembe niso potrebne<sup>4</sup>. S tem razlogom želi MDDSZ, ki je v vseh fazah osrednje koordinacijsko telo pogajanj, v fazi implementacije, v jeseni 2009 privabiti nove sogovornike pri pokojninski tematiki in nekoliko oslabiti vpliv močnih socialnih partnerjev, predvsem sindikatov. Med intervjujem s predstavniki sindikatov in ZDUS (priloga C, Č in D) sem ugotovila, da si ti lastijo monopol sogovornika z državno o pokojninski tematiki in menijo, da ni potrebno vpeljati druge predstavnike CD. Kako zglada trenutno javnopolitično omrežje, lahko vidimo na sliki 4.4.

<sup>3</sup> Faza od leta 2009-2011 še ni zaključena, temveč je šele v fazi oblikovanja alternativnih rešitev, zato gre tu le za oceno na podlagi mnenj intervjuvancev.

<sup>4</sup> Delo. 2006. ZSSS: reforme niso potrebne. Dostopno prek: <http://delo.si/clanek/o164938> (20. avgust 2009).



**Slika 4.4:** Skica javnopolitičnega omrežja na področju pokojninske reforme v Sloveniji.



Vir: Lombar (2009), Meh (2009); Pogačar (2009); Stanovnik (2009); Urbar (2009); Vrhovec (2009).

Sedaj pogledimo, v preglednici 4.5 predstavljeno ugotovitev, kako so najpomembnejši nacionalni akterji na pokojninskem področju vpleteni v proces OMK:

**Preglednica 4.5:** Vključenost nacionalnih akterjev v OMK.

Zastopanost v politiki na nacionalni ravni	Zastopanost na nadnacionalni ravni v okviru OMK	Predstavnishvo na nadnacionalni ravni
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve (MDDSZ)</li> </ul>	<b>da</b>	Svet EU
<ul style="list-style-type: none"> <li>Stroka oz. informacijski sektor</li> </ul>	<b>da</b>	v omrežju strokovnjakov
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sindikati (ZSSS, Pergam, Konfederacija 90, Neodvisnost, Solidarnost)</li> </ul>	<b>ne</b>	Evropska zveza sindikatov
<ul style="list-style-type: none"> <li>Zveza delodajalcev Slovenije (ZDS),</li> </ul>	<b>ne</b>	Evropsko združenje delodajalcev BusinessEurope
<ul style="list-style-type: none"> <li>Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS)</li> </ul>	<b>ne</b>	EURAG, Help Age International

Vir: Lombar (2009), Meh (2009); Pogačar (2009); Stanovnik (2009); Urbar (2009); Vrhovec (2009).

Iz preglednice 4.5 lahko ugotovimo, da imajo vsi javnopolitični igralci, ki imajo na področju pokojninske reforme v Sloveniji največji vpliv, tudi zastopstvo na nadnacionalni ravni. Nadnacionalne organizacije uporabljajo v okviru OMK večinoma le posredni vpliv, tj. z lobiranjem na EK in države članice v predhodnih fazah sprejetja smernic in dokumentov. Posebno so se na pokojninskem področju na mednarodni ravni prvotno angažirali poslovni partnerji. Krögerjeva (2007) kritizira, da se zainteresiranim stranem ne daje dovolj možnosti neposrednega sodelovanja v okviru OMK na evropski ravni. Po mnenju Radaellija (2003) so za obstoječe stanje odgovorni snovalci OMK, ki so kot značilnost metode opisali idealistično vključevanje javnopolitičnih igralcev z vseh ravni, niso pa predvideli, kako bi spodbudili njihovo vključevanje. Izjema so le državni predstavniki, in predstavniki stroke, ki lahko aktivno sodelujejo pri pripravi poročil in v javnih razpravah v okviru OMK. Ti akterji so imeli v okviru pokojninske reforme že od začetka največjo moč, zato zaradi sodelovanja v okviru OMK niso pridobili nove pozicije na nacionalni ravni. Stanovnik (2009) pravi, da srečanja v okviru OMK sicer potekajo dvakrat letno. Na državni ravni se naj bi po mnenju

MDDSZ vključilo v pripravo začetnih dokumentov vse zainteresirane igralce v Sloveniji, vendar ti, kot vidimo v preglednici 4.6, odprto metodo koordinacije ne vidijo kot odločevalski proces, ki bi imel na nacionalni odločevalski proces posebno velik vpliv. Nekateri celo menijo, da želijo državni igralci z retoriko o obvezujoči metodi prisiliti k reformam, ki so jih sami zastavili. Na nekaterih intervjujih sem tako celo dobila občutek, da javnopolitični igralci metode in njenega bistva sploh ne poznajo.

**Preglednica 4.6:** Ocena različnih akterjev o vplivu OMK na nacionalni odločevalski proces.

JAVNOPOLITIČNI AKTER	VPLIV
MDDSZ	vpliv v osnovnih ciljih
strokovna javnost	ni vpliva
sindikati	ni bistvenega vpliva
ZDS	ni bistvenega vpliva
ZDUS	ni bistvenega vpliva

Vir: Lombar (2009), Meh (2009); Pogačar (2009); Stanovnik (2009); Urbar (2009); Vrhovec (2009).

### 4.3 Analiza vpliva OMK na demokratičnost na nacionalni ravni

Poleg rezultatov o spremembah javnopolitičnega omrežja zaradi sodelovanja v okviru odprte metode koordinacije, je zanimiv vpliv metode na vrednote demokratičnosti. Na podlagi preglednice 3.1 in 3.2 ter opredelitev najbolj znanih in aktualnih teorij demokracije, sem izbrala naslednje kriterije, ki se jih tudi največkrat omenja kot značilnost metode v idealnem smislu. Ti kriteriji so naslednji:

- **direktno sodelovanje vseh vpletenih deležnikov:** Krašovec (2005, 45) pravi, da sta dva izmed standardov demokratičnega režima zagotovitev dejanske in učinkovite participacije, kar pomeni, da morajo imeti vsi člani neke politične skupnosti enake možnosti in dovolj učinkovite poti za izražanje svojih stališč do politik in se vse odrasle vključi v odločanje. V skladu s teorijami demokracije je to največkrat eden izmed glavnih idealov, ki bi omogočil njeno zagotovitev;

- **evropski demos:** Greven (v Rizman 2005, 27) je predstavil kot enega izmed 7 ključnih pomanjkljivosti demokratičnosti v EU, da ne obstajata »predpolitični pogoj« in konstitutivna moč, ki bi jima lahko rekli ljudstvo Evrope, ki bi verjelo v skupno pripadnost. OMK naj bi spodbujala evropsko zavest;
- **načelo subsidiarnosti in avtonomnosti:** 5. člen Pogodbe o Evropski Uniji<sup>5</sup> določa, da Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le, če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega in učinkov predlaganih ukrepov laže doseže Skupnost. Pokojninska politika spada v pristojnost držav članic, zato lahko te avtonomno delujejo v okviru te javne politike;
- **načelo transparentnosti;** Odločevalski proces mora biti transparenten, torej pregleden, da lahko zagotovimo demokratično kvaliteto procesa, zato to načelo tudi predstavlja cilj OMK (Buchs, 2007, 134).
- **načelo odgovornosti:** Zanimiv je vpliv metode na izvajanje tega načela, saj se *zaradi procesov globalizacije učinkovita politična moč ne zgošča le okoli nacionalnih vlad, temveč je deljena, za njo se je treba pogajati ne le na nacionalni, temveč tudi na nadnacionalni ravni, pri čemer se je povečalo število zasebnih in javnih igralcev v nacionalni, regionalni in mednarodni ravni, s katerimi se je treba pogajati. Z demokratičnega vidika se ob tem zastavlja vprašanje o odgovornosti (kdo, komu, kdaj in na osnovi kakšnih procedur), ki jo je v tako zapletenem in kompleksnem svetu sprejemanja in realizacije odločitev zelo težko identificirati.* (Rizman 2005, 22)

---

<sup>5</sup> Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12007L/htm/C2007306SL.01015001.htm> (20. julij 2009).

**S pomočjo intervjujev sem pridobila naslednje ocene javnopolitičnih igralcev o vplivu OMK na demokratični proces na nacionalni ravni:**

**Preglednica 4.7:** Vpliv OMK na demokratično odločanje na nacionalni ravni.

kriterij demokracije	nacionalni akter in njegovo dojetanje izvajanja demokratičnih načel				
	MDDSZ	sindikati ZSSS / KNSS	ZDS	ZDUS	stroka
direktno sodelovanje vseh vpletenih deležnikov	x	✓	x	x	x
pomaga ustvarjati evropski demos	x	✓ /X	✓	x	x
načelo subsidiarnosti in avtonomnosti	✓	x	✓	✓	✓
načelo transparentnosti	x	x	x	✓	?
načelo odgovornosti	✓	x/ ✓	x	x	✓

**Legenda:**

- x ne omogoča/slabša izvajanje načela
- ? ne ve, ne bi znal oceniti
- ✓ spodbuja izvajanje načela, načelo se ustrezno izvaja

Vir: Lombar (2009), Meh (2009); Pogačar (2009); Stanovnik (2009); Urbar (2009); Vrhovec (2009).

OMK doživlja veliko kritiko, ker vpliva na nacionalne politike, medtem ko cilji niso sprejeti v klasičnem demokratičnem procesu, predvsem ker je iz odločanja izločen Evropski parlament in Državni zbor (Buchs 2007, 135). Tudi če pogledamo pokojninsko področje ugotovimo, da je pobudnik delovanja Vlada RS, ustrezne zakonodajne dokumente pa še vedno sprejema Državni zbor. Če pogledamo novejšo teorijo demokracije (preglednica 3.1), lahko ugotovimo, da te bolj kot parlamentarne postopke, spodbujajo direktno sodelovanje in deliberacijo vseh vpletenih deležnikov. Kljub temu, da naj bi bila idealno tipsko to ena izmed glavnih lastnosti OMK, kot vidimo v preglednici 4.7, je v realnosti daleč od uresničitve, saj je

večina slovenskih akterjev na primeru pokojninske reforme označila, da nimajo vsi enake možnosti sodelovanje v okviru metode.

Prav tako metoda po mnenju intervjuvancev ne pomaga pri vzpostavljanju evropskega demosa. Če bi pomagala vzpostaviti občutke pripadnosti in enotnosti, bi lahko metoda prispevala k eni izmed glavnih pomanjkljivosti EU. Sicer metoda omogoča sprejemanje skupnih ciljev in medsebojno učenje in morda zato dolgoročno koherentnost sistemov, ki bi lahko morda nekoč vodila k skupnemu občutku pripadnosti.

Večina intervjuvancev (priloga A, B in E) meni, da metoda spoštuje načeli subsidiarnosti in avtonomnosti Slovenije na pokojninskem področju. Zanimivo je, da se s tem ne strinjajo sindikati, ki morda grožnje o potrebni reformi čutijo kot vmešavanje v avtonomnost Slovenije na danem področju. Načeli sta sicer pomembni, ker države članice ne čutijo tolikšnega odpora do odločitev na ravni EU, saj te niso zavezujoče, poleg tega samostojno odločajo o izvajanju javne politike.

Eno izmed glavnih načel OMK naj bi bilo načelo transparentnosti, saj naj bi imeli vsi pregled nad vsem kar se pri določeni javni politiki dogaja. V praksi se je pokazala prevelika zapletenost metode in njeno nepoznavanje s strani javnopolitičnih igralcev na pokojninskem področju. Zato večina vprašanih meni, da odprta metoda koordinacije ne zagotavlja načela transparentnosti v zadostni meri.

Pri načelu odgovornosti so mnenja deljena. Polovica vprašanih intervjuvancev meni, da ob neuspelosti metode lahko odgovarjajo izvoljeni predstavniki na nacionalni in nadnacionalni ravni, polovica pa, da za sprejeto politiko odgovorni ne morejo ustrezno odgovarjati vsem vpletenim deležnikom. V primeru OMK bo najbrž najbolje držala izjava Pogačarja (priloga B), ki je dejal, ne glede na to, kdo sodeluje v procesu, vedno je na koncu vlada, »ki plača zapitek.« Ocena spoštovanja načela odgovornosti je v okviru OMK težka, ker v njenem okviru ni ustrezno vključen parlament, tako kot v klasičnih odločevalskih procesih.

## 5 SKLEPNE UGOTOVITVE

Slovenija že od leta 2000 sodeluje pri pripravi poročil o napredku socialne politike in od leta 2002 sodeluje pri pripravi smernic pokojninskega področja v okviru odprte metode koordinacije. Pri nas so bile že pred evropskim povezovanjem izpeljane določene reforme pokojninskega sistema, predvsem leta 1996 in 1999. Na podlagi analize ugotavljam, da število akterjev v javnopolitičnem omrežju pokojninske politike v Sloveniji stalno narašča. Tako je iz začetne situacije, ko so področje obvladovali državni akterji in strokovni krogi, so svoje zastopstvo dobili tudi nedržavni akterji s predstavniki sindikatov, predstavniki Združenja društev upokojencev Slovenije ter delodajalcev. Od leta 1999 naprej so se socialni partnerji v pogajanjih zelo utrdili ter vseskozi spremljajo razvoj politike na nacionalni ravni.

OMK je po mnenju vpletenih javnopolitičnih akterjev vplivala na dolgoročne cilje pokojninske politike, ki so skladni s težnjo razvoja danega področja na nacionalni ravni. OMK torej ni bistveno vplivala na vsebino in smer reform na nacionalni ravni, zdi pa se, da želijo državni igralci na njeni podlagi spodbuditi nove reforme. Pri tem je moč ostalih akterjev tolikšna, da ti uspešno ovirajo nove radikalnejše spremembe pokojninske politike. Poleg tega lahko iz analize opazimo, da so vsi akterji, ki pomembno vplivajo na odločevalski proces na nacionalni ravni, dobili zastopstvo tudi na nadnacionalni ravni. Ob podrobnejši analizi je moč ugotoviti, da javnopolitični igralci svoj vpliv v okviru OMK izrabljajo le posredno, tj. z lobiranjem, neposredno sodelovanje pa je omogočeno le državnim igralcem in strokovnjakom, vendar ti zaradi tega po mnenju ostalih vpletenih zato niso pridobili na moči. Iz tega izhodišča bi lahko na podlagi zbranih podatkov sklepali, da **prvo podhipotezo ni možno potrditi**, saj OMK ne vpliva na zmanjšanje vloge nacionalnih akterjev.

Problematično je zaznavanje neustreznega izvajanja izbranih načel demokratičnosti odločevalskega procesa, z izjemo načel suverenosti in avtonomnosti. Večina vpletenih javnopolitičnih akterjev na pokojninskem področju zaznava, da se načela transparentnosti, odgovornosti, avtonomnosti in subsidiarnosti ne izvajajo ustrezno, zato lahko na podlagi zbranih podatkov sklepam, da je **podhipotezo 2 možno potrditi**. Rezultati analize torej kažejo na to, da skupno hipotezo ne morem potrditi niti zavrniti, saj bi v nasprotnem primeru potrebovala več podatkov.

Kljub različnim demokratičnim pomanjkljivostim, se strinjam z Rizmanom (2005, 28), ki pravi, da je EU relativno mlada politična skupnost s specifičnim delovanjem in neodvisni vir vladavine, ki učinkovito in legitimno uveljavlja svoje politične cilje in programe na podlagi pristojnosti, resursov in instrumentov, ki so ji na voljo. Pri tem moramo upoštevati, da vključuje sistem evropske vladavine poleg vlade kot takšne tudi politično skupnost, ki jo sicer res ne konstituirajo državljani kot v nacionalnih državah, temveč v prvi vrsti administrativne in politične elite.

Čeprav je kritika Evropske unije velikokrat v tem, da se v odločanje preveč vpleta stroko in premalo politiko, lahko opazimo, da je bila na primeru pokojninske reforme v Sloveniji, predvsem v začetnih fazah politike podobna slika. Poleg MDDSZ so bili vsi ostali sodelujoči akterji iz informacijskega sektorja, če izhajamo iz Palove opredelitve javnopolitičnih akterjev. Evropska unija je torej še mlada politična skupnost, zato bo najbrž čas pokazal, kakšen napredek lahko naredi k večji demokratizaciji odločevalskih procesov.



## 6 LITERATURA

- ❖ Börzel, Tanja. 1997. *What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance*. Dostopno prek: [eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm](http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm) (20. april 2009).
- ❖ Buchs, Milena. 2007. *New governance in European social policy: the open method of coordination*. Basingstoke in New York: Palgrave Macmillan.
- ❖ Dahl, Robert. 1971. *Poliarchy: participation and opposition*. New haven in London: Yale University Press.
- ❖ Delo. 2006a. Umar: Pokojninski sistem potrebuje popravilo. *Delo*, 12. oktober. Dostopno prek: <http://delo.si/clanek/o164299> (20. april 2009).
- ❖ --- 2006b. ZSSS: reforme niso potrebne. *Delo*, 16. oktober. Dostopno prek: <http://delo.si/clanek/o164938> (20. april 2009).
- ❖ --- 2006c. Pokojninski sistem potrebuje reformo: Evropska komisija Sloveniji priporoča reformo pokojninskega sistema. *Delo*, 12. december. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/o177508> (20. april 2009).
- ❖ Eckardt, Martina. 2005. The open method of coordination on pensions: an economic analysis of its effects on pension reforms. *Journal of European social policy* 15 (3): 247–267.
- ❖ EK. 2002. *Odprta metoda koordinacije*. Dostopno prek: <http://www.eurodesk.si/mladinska-politika/odprta-metoda-koordinacije> (20. april 2009).
- ❖ Eriksen, Erik Oddvar in John Erik Fossum. 2008. *Reconstituting European democracy*. Dostopno prek: [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no) (20. april 2009).
- ❖ *Europa glossary*. Dostopno prek: [http://europa.eu/scadplus/glossary/open\\_method\\_coordination\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_en.htm) (20. april 2009).
- ❖ Fink Hafner, Danica. 1998. Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5): 816–829.
- ❖ --- 2002. Znanost in procesi javnopolitičnega odločanja. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 7–45. Ljubljana: FDV.
- ❖ Habermas, Jürgen. 1994. Predgovor k novi izdaji (1990) strukturnih sprememb javnosti. *Javnost* 1 (1–2): 23–43.

- ❖ Krašovec, Tatjana. 2005. Pomanjkljiva demokratična legitimnost v EU in demokratični primanjkljaj. V *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 43–66. Ljubljana: FDV.
- ❖ Kröger, Sandra. 2007. The end of democracy as we know it? The legitimacy deficits of bureaucratic social policy governance. *European integration* 29 (5): 565–582.
- ❖ Kustec Lipicer, Simona (2002) Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 66–81. Ljubljana: FDV.
- ❖ Lombar, Drago. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 22. junij.
- ❖ Majchrzak, Ann (1984) *Methods for policy research*. Newbury Park, London in New Delhi: Sage Publications.
- ❖ MDDSZ. 2005. *Aktivnosti MDDSZ na področju socialnih kazalnikov - za Sosvet za statistiko življenjske ravni, 2. 12. 2005*. Dostopno prek: <http://www.najdi.si/search.jsp?q=Aktivnosti+MDDSZ+na+podro%C4%8Dju+socialnih+kazalnikov&hpage=web> (20. avgust 2009).
- ❖ Meh, Borut. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 19. avgust.
- ❖ O'Connor, Julia. 2005. Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union. *Journal of European social policy* 15 (4): 345–361.
- ❖ Pal, Leslie. 1987. *Public policy analysis*. Toronto, New York, London, Sydney in Aukland: Methuen Publications.
- ❖ Peterson, John. 2003. Policy networks. V *European integration theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez. Oxford: Oxford University Press.
- ❖ Pogačar, Peter. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 15. maj.
- ❖ *Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12007L/htm/C2007306SL.01015001.htm> (20. julij 2009).
- ❖ Radaelli, Claudio M. 2003. The open method of coordination: a new governance architecture for the European Union? Dostopno prek: <http://eric.exeter.ac.uk/exeter/bitstream/10036/22489/1/Radaelli%20Open%20Method.pdf> (20. avgust 2009).
- ❖ Rizman, Rudi. 2005. Demokracija v precepu: od teritorialne (nacionalne) k transnacionalni (globalni) demokraciji. V *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 17–32. Ljubljana: FDV.
- ❖ Sedmak, Marjan in Hvala, Ivan, ur. 2004. *Politea: civilne razsežnosti politike*. Ljubljana: FDV.
- ❖ Sovdat, Irena. 2008. *Deliberativna demokracija kot kritika liberalne demokracije*. Ljubljana: FDV.

- ❖ Stanovnik, Tine. 2002. Political economy of pension reform in Slovenia. V *Pension reform in Central and Eastern Europe*, ur. Fultz, Elaine, 19–73. Budimpešta: ILO.
- ❖ --- 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 9. april.
- ❖ Urbar, Bogdan. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 23. junij.
- ❖ Van Warden, Frans. 1992. Dimensions and types of policy networks. *European journal of political research* 21 (1): 29–52.
- ❖ Vrhovec, Pavle. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 12. junij.
- ❖ Yoichiro, Usui. 2007. The democratic quality of soft governance in the EU sustainable development strategy: A deliberative deficit. *Journal of European integration*, 29 (5), 2007: 619–633.
- ❖ Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: FDV.

## 7 PRILOGE

**Priloga A:** Intervju s Tinetom Stanovnikom, profesorjem na Ekonomski fakulteti ter članom Inštituta za ekonomska raziskovanja (IER), 9. aprila 2009

1. **Koliko časa je prisotna misel o potrebni reformi v akademskih krogih in kdaj se je to po vašem aktivno preneslo na politiko?**

Prisotno sicer je razmišljanje, da je potrebno nekatere stvari od reforme iz leta 1999 popraviti in spremeniti malenkosti, vendar pa se v krogih v katerih se jaz gibljam, prav o reformi ne razmišlja.

2. **Kakšna je Vaša vloga pri reševanju problema? Po naročilu koga pripravljate strokovne informacije in v kolikšni meri ste vpeti v dogajanje na mednarodni ravni?**

Delam raziskave za ZPIZ, kjer sodelujeva s kolegico iz Inštituta Natašo Kuk, drugače sem pa tudi član komisije, ki jo je imenoval minister za delo, družino in socialne zadeve, ki ima nalogo pregledati možnosti za modernizacijo sistema. Delam tudi raziskave za ILO, Mednarodno organizacijo dela.

3. **Poznate odprto metodo koordinacije?**

Da.

**Ali ste bili v proces v okviru OMK tudi sami aktivno vključeni? Ali menite, da bo uspešna na pokojninskem področju? Kaj menite o legitimnosti metode?**

Sem v t. i. networku pokojninskih strokovnjakov. To je bila prej Anja Kopač, ker pa sedaj to ni združljivo z njenim delovnim mestom, sem to sedaj postal jaz kot slovenski predstavnik. Ne vem, če bo ta metoda uspešna. Je neka oblika nežnega pritiska na posamezne države. Vprašanje je, koliko ta sama metoda prinese k spremembam, koliko pa kakšne druge institucije in poročila.

**Kdo Vas je izbral za sodelovanje v t. i. omrežju strokovnjakov oz. kdo je dal poziv za izbor takega strokovnjaka? Ali je dala za to pobudo Evropska komisija ali MDDSZ?**

Ne vem, dobil sem poziv z evropske strani, od koga pa ne bi vedel.

**Kolikokrat letno se strokovnjaki tako srečujete?**

Dvakrat letno.

**Kakšne dokumente ste sprejeli na svojih srečanjih?**

Vsak strokovnjak poda oceno in pripomore k poročilu k Nacionalni strategiji.

4. **Prosim označite v spodnji tabeli, kako se Vam zdi, da OMK učinkuje oz. izvršuje na dane kriterije demokratičnosti in s tem tudi na demokratičnost odločevalskega procesa.**

kriterij demokracije	x – ne omogoča/slabša izvajanje načela ✓ - spodbuja izvajanje načela, načelo se ustrezno izvaja
direktno sodelovanje vseh vpletenih deležnikov	x
pomaga ustvarjati evropski demos	x
načelo subsidiarnosti in avtonomnosti	✓
načelo transparentnosti	? (ne bi znal oceniti)
načelo odgovornosti	✓

5. **V kolikšni meri bi rekli, da je pri vplivanju na reševanje družbenega problema vključena civilna družba? Se Vam zdi, da bo ob trenutni situaciji prišlo do njene večje mobilizacije?**

Bila je vključena v prejšnji reformi, v tej pa v tej fazi še ni bila in morda je tako najboljše, ker gre za strokovne podlage in ne bi omogočila nič konstruktivnega, ker ne pozna dobro sistema. Zagotovo pa bo bila kasneje. Prej je bila, ker so imeli sindikati zelo močno vlogo.

6. **Kako nastanejo skupna stališča, ki jih Slovenija predstavlja na ravni EU?**

Težko bi rekel, da so to stališča, neki recepti. Obstaja kar nekaj člankov, vendar ni čisto jasno kako odprta metoda funkcionira. Predvsem je to administracija, izvršilna oblast v Bruslju, vendar tu ni bilo nobenega vsiljevanja

7. **Koliko moči imajo še akterji na državni ravni, ko so sprejete usmeritve o reševanju dane javne politike na EU ravni?**

Delujejo še vedno popolnoma svobodno. Kriteriji, ki so postavljeni, so samo neke splošne smernice, ki nimajo posebnega vpliva.

**Priloga B:** Intervju z gospodom Petrom Pogačarjem, generalnim direktorjem na MDDSZ, 15. maja 2009.

**1. Kdaj se je Ministrstvo zavedlo, da je potrebna pokojninska reforma in se je začelo zavzemati zanjo?**

Težko reči, kdaj je bil detajlni moment, dejstvo pa je, da je MDDSZ pristojno za spremljanje pokojninskega področja in je dolžno spremljati razvoj tega področja, predvsem s finančnega vidika in neke prognoze se morajo delati ves čas, predvsem finančne vzdržnosti. Država se zaveda te problematike, ker mora kriti razliko med prihodki in odhodki in če hoče država voditi neko konsistentno politiko, mora delati prognoze na nivoju 20-30 let, ki vključujejo tako demografske analize in gospodarsko rast. Potreba po reformi se je izkazala prav na podlagi teh analiz oz. staranja prebivalstva. Na drugi strani je Slovenija vpletena v mednarodne tokove. Ima stike z institucijami na mednarodni ravni kot so IMF, OECD ter tudi v okviru EU se je zavezala za finančno vzdržnost. Potem tako ni več dolgo, ko pridemo do izračuna, da dolgoročno sistem ne bo zdržal. Tu v Sloveniji ne govorimo o reformi, temveč o nadaljnji modernizaciji pokojninskih stebrov.

**2. Kateri akterji so poleg MDDSZ in sindikatov še vpleteni v ta družbeni problem in imajo predstavništvo v okviru OMK?**

nacionalni akter	ZPIZ	MF	UMAR	ZDS	IER (strokovnjaki iz univerz)	sindikati	ZDUS
vpletenost v okviru OMK	X	X	✓	✓	✓	✓	?

Glede političnih strank pa je tako: reforma pokojninskega sistema je ena izmed najbolj nevhvaležnih nalog. Programi strank so tako zelo kratkoročni in splošni, usmerjeni kvečjemu 2 leti vnaprej. Odločili smo se, da bomo modernizacijo izpeljali tako, da bomo politiki določili cilja okoli katerih se bo lahko poenotila. Mislim, da se politika lahko poenoti okoli ciljev, ki sta dolgoročna vzdržnost pokojninskega sistema in dostojne pokojnine, to sta cilja, ki jih nobena stranka ne more zavrnil. Kako do tega priti, pa je naloga strokovnjakov. Strokovna skupina bo tako pripravila predloge, končna odločitev pa bo politična.

- 3. V kolikšni meri bi rekli, da je pri odločanju o pokojninski reformi vključena civilna družba (CD)? Se Vam zdi, da bo ob trenutni situaciji prišlo do večje mobilizacije CD kot v začetnih procesih odločanja? Zakaj CD ni bila vključena tudi v začetnih procesih sedanje reforme?**

Problem je v tem, da nimamo enega okvira, kjer bi se lahko vodila širša razprava. Dejansko ni organizirana, pri nas je ni. Dejansko imamo samo neke zastopnike parcialnih interesov, vendar tu ni prisotnih pravih zastopnikov civilne družbe. Sindikati zame niso predstavniki civilne družbe. Kdo pa zastopa najine interese v sindikatih? Njihovo poslanstvo je varovati pravice zaposlenih. Sicer imajo zelo močno strokovno službo, vendar njihovo delovanje sega močno v politično sfero. Potrebna je širša družbena razprava, oni pa hočejo razpravo, vendar z njimi samimi. Torej si lastijo to področje. Pri nas v Sloveniji je problem, da nimamo okvirov za širšo družbeno razpravo. Imaš neka društva, vendar so vsa za nek interes. Pravilno je, da povejo svoje mnenje, vendar to ne pomeni, da se razprava vodi v širši družbi. Jeseni imamo namen odpreti širšo razpravo, tudi zato, ker si monopol nad civilno družbo lastijo sindikati in ZDUS.

- 4. Kako nastanejo skupna stališča, ki ji Slovenija predstavlja na evropski ravni? Ali menite, da bo OMK na tem področju uspešna?**

To pa jaz ne vem, morali bi Davorja Dominkuša kontaktirati, direktorja za socialo. On ima Program boja proti revščini. OMK omogoča dolgoročne cilje, ki jih vsaka država na svoj način ureja znotraj nacionalne zakonodaje.

- 5. Kaj menite o legitimnosti in demokratičnosti te metode? Prosim, označite v spodnji tabeli, kako se Vam zdi, da OMK izvršuje oz. učinkuje na dane kriterije demokratičnosti in s tem tudi na demokratičnost odločevalskega procesa?**

Ko govorimo o demokratičnosti OMK je enako, kot bi govorili o demokratičnosti Lizbonske strategije. Ta je nek dokument, ki ima vsebino, ki manjka v nacionalnih programih. Govori, kakšna naj bi bila družba čez 20 let. To pri nas manjka. Odprta metoda koordinacije je del te strategije. Je neka kompromisna rešitev. Menim, da je dovolj časa pripravljena in če prihaja do kompromisnih rešitev, mora biti prisotna neka demokracija. Problem je v tem, čigava je OMK in Lizbonska strategija. Ali je to dokument vlad? Potem je stvar jasna. Vendar so se do nje opredeljevali tudi sindikati in delodajalci. Vendar, koliko je pa bilo sploh širše družbene razprave o tej Strategiji - sploh je ni bilo.

kriterij demokracije	x – ne omogoča/slabša izvajanje načela ✓ - spodbuja izvajanje načela, načelo se ustrezno izvaja
direktno sodelovanje vseh vpletenih deležnikov	x
pomaga ustvarjati evropski demos	x
načelo subsidiarnosti in avtonomnosti	✓
načelo transparentnosti	x
načelo odgovornosti	✓

Glede odgovornosti pa bi rekel, da je dobro, da sodeluje širši aspekt udeleženih, vendar pa se moramo zavedati, da je vedno vlada tista, ki plača zapitek.

**6. Koliko moči imajo akterji na nacionalni ravni, ko so enkrat sprejete usmeritve na evropski ravni?**

Razprava je omejena znotraj limitov, ki jih postavi EU.

**7. Za konec me zanima, kako hitro menite, da se bo zgodila konkretna pokojninska modernizacija in kako bo nanjo po vašem, vplival trenutni splet akterjev?**

V razpravo mora iti predlog, ki je res dobro strokovno pripravljen, potem naj bi se jeseni (septembra, oktobra ali novembra) izvršila širša razprava, po novem letu pa naj bi bil sprejet nov zakon.



**Priloga C:** Intervju z gospodom Pavletom Vrhovcem iz ZSSS, opravljen preko elektronske pošte, 12. junija 2009.

**1. Kateri akterji so dejansko še prisotni poleg sindikatov, Združenja delodajalcev in MDDSZ pri problematiki pokojninske reforme in ali obstaja še kakšen akter na strani civilne družbe (CD)? Se Vam zdi, da bi se lahko novi javnopolitični igralci z lahkoto pridružili dosedanjemu omrežju akterjev?**

Pri vključevanju civilne družbe v odločitvene procese je treba ločevati socialni in civilni dialog. Gre zato, da imamo v naši državi vzpostavljen takšen sistem industrijskih odnosov, v katerem se o pomembnih stvareh za delovnopравни in socialni položaj delavk in delavcev dogovarja v okviru dvostranskega in tristranskega socialnega dialoga. Socialni dialog pa je domena socialnih partnerjev, ki so jasno definirani: delodajalske organizacije kot predstavnice delodajalcev ter sindikati, kot predstavniki delavcev. Dvostranski dialog poteka predvsem pri kolektivnem pogajanju, tristranski, ki vključuje vlado pa pri pripravi pomembnih zakonov. Kar se tiče pokojninske reforme, sta v oblikovanje le-te seveda vključena oba socialna partnerja poleg vlade. To je normalno, saj je sistem zastavljen tako, da v pokojninsko blagajno plačujejo prispevke delodajalci in delavci, del sredstev pa iz proračuna prispeva vlada. V skupščini Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje pa so poleg sindikatov in delodajalskih organizacij vključeni tudi upokojeanci. Ne vidim potrebe, da bi se dosedanjemu omrežju akterjev pridruževali novi javnopolitični igralci, saj je z vključevanjem vsake nove skupine potem težje doseči konsenz, ker vsaka skupina po navadi trmasto zastopa svoje interese. Kot mlada država imamo še premalo tradicije oziroma kilometrine na področju konsenzualnega dogovarjanja in akterji dialoga se še premalo zavedajo, da dialog pomeni tudi veliko odgovornost za uresničevanje dogovorjenega v praksi. Če ste pri tem mislili na primer na vključevanje mladih v dogovarjanje o pokojninski reformi, potem ti lahko zastopajo svoje interese tudi prek sindikatov.

**2. Se Vam zdi, da je bila civilna družba dovolj vključena v odločitvenem procesu?**

Ker so predlogi zakonov javni, ima civilna družba po mojem vse možnosti (če seveda to hoče), da organizira razpravo o njih in neposredno posreduje svoje mnenje vladi ali pa državnemu zboru. S tem, v kolikšni meri to počne, sem premalo seznanjen, da bi lahko dal oceno. Pri nekaterih organizacijah civilne družbe (oziroma nekaterih nevladnih organizacijah) je problem v tem, da so sofinancirane s strani državnega

proračuna in tako na nek način odvisne od vlade, kar seveda vpliva na njihovo soodločanje. Možnost vključevanja civilne družbe v odločitvene procese je seveda tudi neposredno prek poslancev državnega zbora ali pa v okviru posvetov s civilno družbo v državnem svetu.

**3. Kako se Vam zdi, da se razmerja med akterji spremenijo v okviru odprte metode koordinacije? Ali menite, da se imajo vsi akterji, ki se pojavljajo na nacionalni ravni, na nadnacionalni ravni ustrezno zastopništvo?**

Problem je v tem, da nimajo vsi akterji v okviru odprte metode koordinacije enakovredne možnosti participacije in zastopništva na nadnacionalni ravni. Ker se na ravni EU sprejemajo pomembne odločitve, ki neposredno vplivajo na delo in življenje v posameznih članicah, posamezni akterji na nacionalni nimajo večjega vpliva na soodločanje na evropski ravni. Evropska komisija je s svojimi dokumenti favorizirala le določene skupine civilne družbe (na primer določila je sodelovanje mladih v okviru mladinske politike, ni pa na primer določila sodelovanja upokojencev oziroma njihovih organizacij). Ravno zaradi dajanja prednosti nekaterim skupinam pred drugimi, se razmerja med akterji v okviru OMK spreminjajo. (pri tem naj omenim, da sindikate ne štejem med organizacije civilne družbe, zaradi njihove posebne vloge v evropskem socialnem dialogu).

**4. Ali menite, da bo OMK na področju pokojninske reforme uspešna? Kaj menite o legitimnosti in demokratičnosti te metode? Prosim, označite v spodnji tabeli, kako se Vam zdi, da OMK izvršuje oz. učinkuje na dane kriterije demokratičnosti in s tem tudi na demokratičnost odločevalskega procesa?**

Prvič slišim, da bo na področju pokojninske reforme v Sloveniji uporabljena metoda odprte metode koordinacije. Dogovor o pokojninski reformi iz leta 1998 namreč predvideva, da se bodo spremembe pokojninske zakonodaje uvajale le v soglasju s socialnimi partnerji (delodajalci in sindikati), zato naj bi tudi pri bodoči modernizaciji pokojninskega sistema imeli glavno vlogo. Možnosti za vključevanje akterjev civilne družbe v spreminjanje pokojninskega sistema so seveda prek organiziranja javnih razprav in posredovanja pripomb in predlogov neposredno vladi, prek vplivanja na poslance državnega zbora ter organiziranja posvetov v okviru državnega sveta.

kriterij demokracije	x – ne omogoča/slabša izvajanje načela ✓ - spodbuja izvajanje načela, načelo se ustrezno izvaja
direktno sodelovanje vseh vpletenih deležnikov	√
pomaga ustvarjati evropski demos	√
načelo subsidiarnosti in avtonomnosti	x
načelo transparentnosti	x
načelo odgovornosti	x

**5. Koliko moči imajo po vašem mnenju akterji na nacionalni ravni, ko so enkrat sprejete usmeritve na evropski ravni?**

Če so usmeritve na evropski ravni sprejete v obliki direktiv, so možnosti na nacionalni ravni dokaj manjše. V tem primeru si morajo akterji prizadevati, da pri prenosu direktive v nacionalno zakonodajo oblast prepričajo, da direktiva pomeni minimum pravic in dosežejo, da so v nacionalni zakonodaji pravice zapisane višje. Nasploh je veliko bolje, da se že pri nastajanju usmeritev na evropski ravni skuša vplivati in doseči višjo raven pravic.

**Priloga Č:** Intervju z gospodom Dragom Lombarjem, predsednikom Konfederacije novih sindikatov Slovenije (KNSS), 22. junija 2009.

- 1. Kateri akterji so dejansko še prisotni poleg sindikatov, Združenja delodajalcev in MDDSZ pri problematiki pokojninske reforme in ali obstaja še kakšen akter na strani civilne družbe (CD)? Se Vam zdi, da bi se lahko novi javnopolitični igralci z lahkoto pridružili dosedanjemu omrežju akterjev?**

Pri tej tematiki lahko sodelujejo le socialni partnerji, tako da ostali akterji nimajo pravice odločanja. Sicer se pojavljajo lahko določeni lobiji, ki vplivajo na socialne partnerje, kot je ZDUS, vendar pa celotni postopek poteka v okviru Ekonomsko socialnega sveta. Tu vlada poda prvi predlog oz. okvir rešitve glede na zmožnosti, nato pa se začnejo pogajanja.

- 2. Se Vam zdi, da je bila civilna družba dovolj vključena v odločitvenem procesu?**

Da, saj ima možnost lobiranja. Glavni plačnik so delojemalci oz. sindikati, ki plačajo 16 %, delodajalci 8 %, nekaj plačuje tudi vlada. Ostali se lahko vključujejo, nimajo pa pravice odločanja.

- 3. Kako se Vam zdi, da se razmerja med akterji spremenijo v okviru odprte metode koordinacije? Ali menite, da imajo vsi akterji, ki se pojavljajo na nacionalni ravni, na nadnacionalni ravni ustrezno zastopništvo?**

V zadnjem času je prišlo do zahtev Evropske unije po spremembi našega pokojninskega sistema, ki pa niso upravičene, saj zadnja reforma, ki je bila usklajena par let nazaj, prinaša rezultate. Tu ne vidimo potrebe po koreniti spremembi, saj so prispevki zaposlenih ustrezni, niso pa ustrezni prispevki delodajalcev. Če bi se ti povečali, bi se lahko ohranjale pravice upokojencev. To kar je zahtevala EU, je zmanjševanje pravic naših upokojencev, ta zahteva pa je neupravičena, kar pomeni, da bi se že pridobljene pokojnine znižale. Če bi pokojninsko blagajno počistili za stvari, ki ne spadajo zraven, kot so državne in kmečke pokojnine, pokojnine za minimalni standard. Če vse skupaj preračunaš, ugotoviš, da je več kot 25 % sredstev namenjenih ljudem, ki niso dosegli teh standardov. Menim, da se ne more primerjati tistega, ki je 40 let plačeval in ostale. Vsi, ki so tukaj pomembni akterji v okviru ESS, imajo na evropski ravni predstavnštvo v ESOC. ZDUS znotraj Slovenije sodelujejo v razpravi in tudi preko stranke upokojencev lobirajo v parlamentu.

- 4. Ali menite, da bo OMK na področju pokojninske reforme uspešna? Kaj menite o legitimnosti in demokratičnosti te metode? Prosim, označite v spodnji tabeli,**

**kako se Vam zdi, da OMK izvršuje oz. učinkuje na dane kriterije demokratičnosti in s tem tudi na demokratičnost odločevalskega procesa?**

kriterij demokracije	x – ne omogoča/slabša izvajanje načela ✓ - spodbuja izvajanje načela, načelo se ustrezno izvaja
direktno sodelovanje vseh vpletenih deležnikov	✓
pomaga ustvarjati evropski demos	x
načelo subsidiarnosti in avtonomnosti	x
načelo transparentnosti	x
načelo odgovornosti	✓

**5. Koliko moči imajo po vašem mnenju akterji na nacionalni ravni, ko so enkrat sprejete usmeritve na evropski ravni?**

Zelo malo. V kolikor pa govorimo o priporočilih pa jih ni treba upoštevati, temveč vsaka država stvari ureja po svoje.

**Priloga D:** Intervju z gospodom Bogdanom Urbarjem, tajnikom Zveze društev upokojencev Slovenije (ZDUS), 23. junija 2009.

**1. Koliko časa se ZDUS vključuje v razpravo o pokojninski reformi z državo in drugimi akterji?**

Od leta 1946, ko je bila ta zveza ustanovljena, se zavzema za pomoč in pravice upokojencev. Zveza je članica dveh največjih evropskih asociacij starejših, to je EURAGA, kjer imamo tudi podpredsednico te asociacije in Help Age International. Z obema imamo redne stike in predstavniki so tu do trikrat ali štirikrat letno, tako da imamo kar razvejan sistem. Ni pa res, da se vse sprejema v Evropi in da ta zahteva pokojninsko reformo. Evropa samo opozarja na dolgoročno vzdržnost našega pokojninskega sistema. Tisti, ki pa zakonodajo sprejema, je slovenski parlament.

**Ali organizacije, ki ste jih našli dejansko sodelujejo v okviru OMK?**

Te naše organizacije so še bolj tradicionalne, tako da so nove metode dela, kot je OMK nezaželjene, oz. potrebujejo daljši čas, da se nanje privadijo.

**2. Za kakšno stališče se zavzimate glede prihajajoče reforme? Je to podobno stališču sindikatov?**

Ne, mi smo čisto svoja organizacija, sodelujemo pa s Semoličevim sindikatom upokojencev ter z organizacijami, ki imajo predstavnike upokojencev kot npr. ZPIZ.

**3. Kateri akterji so dejansko še prisotni poleg ZDUS, sindikatov, Združenja delodajalcev in MDDSZ pri problematiki pokojninske reforme in ali obstaja še kakšen akter na strani civilne družbe (CD)? Se Vam zdi, da bi se lahko novi javnopolitični igralci z lahkoto pridružili dosedanjemu omrežju akterjev?**

Morda bi dodal še Zvezo seniorjev Slovenije, kjer pa so predvsem upokojeni menedžerji s katerimi pa tudi sodelujemo.

**4. Kako se Vam zdi, da se razmerja med akterji spremenijo v okviru odprte metode koordinacije? Ali menite, da imajo vsi akterji, ki se pojavljajo na nacionalni ravni, na nadnacionalni ravni ustrezno zastopništvo?**

Ne, mislim da ne.

**5. Ali menite, da bo OMK na področju pokojninske reforme uspešna? Kaj menite o legitimnosti in demokratičnosti te metode? Prosim označite v spodnji tabeli, kako se Vam zdi, da OMK izvršuje oz. učinkuje na dane kriterije demokratičnosti in s tem tudi na demokratičnost odločevalskega procesa?**

kriterij demokracije	x – ne omogoča/slabša izvajanje načela ✓ - spodbuja izvajanje načela, načelo se ustrezno izvaja
direktno sodelovanje vseh vpletenih deležnikov	x
pomaga ustvarjati evropski demos	x
načelo subsidiarnosti in avtonomnosti	✓
načelo transparentnosti	✓
načelo odgovornosti	x

**6. Koliko moči imajo po vašem mnenju akterji na nacionalni ravni, ko so enkrat sprejete usmeritve na evropski ravni?**

Oblast na podlagi teh priporočil nima zvezanih rok, vprašanje pa je, koliko želi prikazati, da ima zvezane roke. Ključna zakonodaja se še vedno sprejema v slovenskem parlamentu.

**Priloga E:** Intervju z gospodom Borutom Mehom, predsednikom ZDS, opravljen preko elektronske pošte, 19. avgusta 2009.

**1. Ali je res, da ima zveza predstavništvo na evropski ravni v okviru BusinessEurope, vendar se v okviru OMK ne angažira? Zakaj ne?**

Združenje delodajalcev Slovenije je polnopravni član BUSINESSEUROPE od leta 2006 in s tem tudi edini predstavnik slovenskih delodajalcev v BUSINESSEUROPE kot socialnega partnerja na evropski ravni. Preko te asociacije je ZDS angažirano tudi v dejavnostih, ki potekajo na način odprte metode koordinacije. Kot primer: ko se sprejemajo Employment guidelines, BUSINESSEUROPE sodeluje z vsemi svojimi člani (tudi ZDS) že pri oblikovanju samih pripomb, sugestij, ko so le te še v pripravi pri Evropski komisiji. ZDS je ves čas vključeno preko delavnic, telefonskih in elektronskih posvetov. Ko so smernice oblikovane, je stvar posamezne države, kako in v kolikšni meri jih bo implementirala. Tu znova ZDS aktivno deluje na nacionalni ravni v okviru socialnega dialoga – ESS.

**2. Ali menite, da bo OMK na področju pokojninske reforme uspešna? Kaj menite o legitimnosti in demokratičnosti te metode? Prosim označite v spodnji tabeli, kako se vam zdi, da OMK izvršuje oz. učinkuje na dane kriterije demokratičnosti in s tem tudi na demokratičnost odločevalskega procesa?**

Na vprašanje ali bo OMK uspešna na področju pokojninske reforme, ne moremo odgovoriti, saj ne vemo kaj je po vašem mnenju uspeh v konkretnem primeru. Pošiljamo pa vam izpolnjeno tabelo.

<b>kriterij demokracije</b>	<b>✓ - spodbuja izvajanje načela, načelo se ustrezno izvaja x – ne omogoča/slabša izvajanje načela</b>
direktno sodelovanje vseh vpletenih deležnikov	x
pomaga ustvarjati evropski demos	✓
načelo subsidiarnosti in avtonomnosti	✓
načelo transparentnosti	x
načelo odgovornosti	x



**Priloga F:** Preko elektronske pošte poslana prošnja za intervju na Predstavništvo Evropske komisije v Sloveniji, vendar odgovor ni vseboval direktni odgovor na moja vprašanja.

1. **Kdo skliče sodelujoče v procesu odprte metode koordinacije na področju pokojninske reforme? Na podlagi česa to stori in kako? Kolikokrat letno se sodelujoči sestanejo?**
2. **Kako se izberejo sodelujoči v procesu OMK?**
3. **Iz intervjujev sem ugotovila, da imajo naši akterji, ki so vpleteni v problem pokojninske reforme, večinoma vsi predstavništvo na evropski ravni. Npr. sindikati v Združenju evropskih sindikatov, delodajalci v BusinessEurope ipd. Vendar pa pri OMK sodelujeta le MDDSZ in g. Stanovnik v okviru networka strokovnjakov, kjer je nadomestil go. Anjo Kopač. Zanima me kako se slednjega akterja izbere in katere dokumente pomaga sestaviti?**
4. **Zanima me kateri so glavni dokumenti, ki so bili sprejeti na evropski ravni in pri nas v okviru OMK na področju pokojninske reforme in kako je potekal proces sprejemanja?**
5. **Prosim označite v spodnji tabeli, kako se Vam zdi, da OMK učinkuje oz. izvršuje na dane kriterije demokratičnosti in s tem tudi na demokratičnost odločevalskega procesa.**

kriterij demokracije	x – ne omogoča/slabša izvajanje načela ✓ - spodbuja izvajanje načela, načelo se ustrezno izvaja
direktno sodelovanje vseh vpletenih deležnikov	
pomaga ustvarjati evropski demos	
načelo subsidiarnosti in avtonomnosti	
načelo transparentnosti	
načelo odgovornosti	

Spoštovani,

spodaj vam posredujem nekaj spletnih povezav, ki se nanašajo na odprto metodo koordinacije na področju socialne politike. Podrobnejše informacije o procesu odprte metode koordinacije na področju socialne politike (vključno s pokojninskimi sistemi) ter o relevantnih dokumentih najdete na spletišču: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/the\\_process\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_en.htm)

Prilagam vam tudi besedilo sporočila Evropske komisije z naslovom Obnovljena zaveza za socialno Evropo: krepitev odprte metode koordinacije za socialno zaščito in socialno vključenost, ki ga je Komisija sprejela 2. julija 2008: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0418:FIN:SL:HTML>

Več o pokojninah v EU najdete na spletni strani: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/pensions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/pensions_en.htm)

Kar zadeva konkreten potek procesa odprte metode koordinacije, pa vam predlagam, da se obrnete še na generalni sekretariat Sveta EU, saj sta implementacija in izmenjava informacij predvsem v rokah držav članic EU.

