



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Negotova prihodnost slovenske izjemnosti
Igor Guardiancich

Article information:

To cite this document:

Guardiancich, I. (2013). Negotova prihodnost slovenske izjemnosti, Dignitas, št. 57/58, str. 228-251.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/57/58-13>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Negotova prihodnost slovenske izjemnosti

Igor Guardiancich¹

I. Uvod

Politologi so večkrat v zadregi, ko se soočajo s srednjeevropskimi državami »tranzicije«, ki povezujejo liberalne poteze s šibko korporativistično tradicijo. Vsekakor imamo dve izjemi, saj je literatura o različicah kapitalizma postavila baltske države – predvsem Estonijo – in Slovenijo na dve skrajnosti liberalno-kapitalističnega spektra. Tako so Slovenijo označili kot neokorporativistično, kot koordinirano tržno ekonomijo znotraj srednjeevropskega modela in kot korporativistično socialno državo.²

Tako zaradi institucionalne ureditve države kot tudi zaradi njenih socioekonomskih značilnosti je bilo zares mogoče govoriti o slovenski anomaliji. V času postopnega prehoda iz socializma v tržno gospodarstvo je Slovenija razvila dogovorno sprejemanje odločitev, znotraj katerega so se močni socialni partnerji, predvsem Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS), pogajali z vlado na enakopraven način.³ Institucionalna ureditev je ohranjala vrsto načinov nadzora in ravnovesij, ki so zagotavljali široko družbeno

¹ Rad bi izrazil hvaležnost Youcefu Ghellabuju iz Mednarodne organizacije dela in profesorju Tinetu Stanovniku za njuno intelektualno pomoč pri pripravi te študije in se zahvalil vsem intervjuvancem za njihovo razpoložljivost. Avtor prevzema vso odgovornost za morebitne opustitve in napake. Članek je prvotno izšel v angleščini pod naslovom *The Uncertain Future of Slovenian Exceptionalism*. The final, definitive version of this paper has been published in *East European Politics and Societies*, 26/2, April/2012 by SAGE Publications Ltd., All rights reserved. © [American Council of Learned Societies].

² D. Böhle, B. Greskovits, *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2012. D. Böhle, B. Greskovits, *Neoliberalism, Embedded Neoliberalism and Neocorporatism: Towards Transnational Capitalism in Central-Eastern Europe*, *West European Politics*, 2007, 30 (3), str. 443–466. C. Buchen, *Estonia and Slovenia as Antipodes*, v: D. Lane, M. Myant (urednika): *Varieties of Capitalism in Post-communist Countries*, Palgrave, New York, 2007, str. 65–89. F. Adam, P. Kristan, M. Tomšič, *Varieties of capitalism in Eastern Europe (with special emphasis on Estonia and Slovenia)*, *Communist and Post-Communist Studies*, 2009, 42 (1): str. 65–81.

³ I. Lukšič, *Corporatism Packaged in Pluralist Ideology: The Case of Slovenia*, *Communist and Post-Communist Studies*, 2003, 36, str. 509–525. I. Lukšič, *The Political System of the Republic of Slovenia: A Primer*, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, 2001.

predstavništvo (s takšnimi ostanki jugoslovanske preteklosti, kot je korporativistični Državni svet, ki predstavlja drugi parlamentarni dom). Notranja ureditev posameznih strank je bila šibka, polarizacija pa skromna, saj je obveljal sistem velikih koalicij, ker so vsa politična združenja težila k istemu cilju: k vstopu v EU. Ta povezanost je bila med najmočnejšimi v Evropi, in to ne samo med njenimi novimi članicami. Tristranski družbeni dialog se je razvijal s pomočjo vsedržavnih institucij, kar je vodilo do splošnega kolektivnega sporazumevanja. Slovenija je od Nemčije načrtno prevzela njeno poklicno usposabljanje in njen sistem delavskih predstavništev v podjetjih. Ne glede na ustroj lastnine (prevladovali sta državna lastnina in lastnina domačih podjetnikov) dajejo te institucije Sloveniji pečat koordiniranega tržnega gospodarstva. Socioekonomski pokazatelji postavljajo poleg tega Slovenijo v bližino skandinavskih dežel, kar zadeva zaščito uslužbencev in socialno enakopravnost.⁴

Kljub tem značilnostim pa podoba Slovenije kot majhne države, v kateri vlada sozvočje, od leta 2011 ni več v skladu z resničnostjo. Po padcu Liberalne demokracije (LDS), ki je bila na vladi skoraj nepretrgoma med letoma 1992 in 2004, se je politično-institucionalna ureditev, ki je pogojevala omenjene razmere, bistveno spremenila. Politika države je bila v obdobju 2004–2012 v znamenju poudarjene polarizacije, znotraj katere sta prevladovali dve stranki – Socialni demokrati (SD) in Slovenska demokratska Stranka (SDS). Velika koalicija, ki je bila na oblasti v devetdesetih letih, je samo še spomin na preteklost. Na papirju so sindikati še vedno močni, toda uradne številke so zavajajoče. V času krize so uslužbenci pogosto sindikate obšli in se pogajali z delodajalci samostojno, s tem pa odvzeli legitimnost celotnemu delavskemu gibanju. Poleg tega članstvo v gospodarskih zbornicah ni več obvezno, kar bo verjetno v kratkem času zmanjšalo pravno veljavo kolektivnih pogodb. Tradicija dogovorne politike je bila v glavnem spodkopana zaradi finančne krize v letih 2007–2009 in zaradi zunanjih obveznosti, ki sta jih predstavljala Pakt za stabilnost in rast ter napovedano članstvo v OECD-ju. Ekonomsko-socialni svet (ESS), katerega sporazum je bil potreben zato, da je skupščina sprejela kateri koli pomembnejši socioekonomski zakon, je bil v zadnjem času dosledno spregledan. To med drugim potrjuje pri-

⁴OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Slovenia, OECD, Pariz, 2009.

mer iz let 2010–2011 glede Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2).

Slovenija je skratka postala konfliktna enota, v kateri se šibki socialni partnerji niso več zmožni pogajati. Dejstvo, da gledajo zdaj na socialno partnerstvo bolj kot na oviro kot na oporo za razvoj družbe, potiska državo vedno bliže k njenim vzhodnim sosedom, za katere so značilni notranji spopadi.

Pričujoči članek je oblikovan tako, da prvi del obravnava pogloblitve značilnosti slovenske drugačnosti. Naslednje poglavje na kratko opisuje slovensko tranzicijo od propada socializma do izbruha finančne krize, tretje pa razčlenjuje politično-institucionalni ustroj, šibkost socialnih partnerjev – predvsem sindikatov, a tudi vlade in delodajalskih združenj – in posledično socialnega dialoga. Naslednji del razprave obravnava reformo pokojnin iz let 2010–2011 in se osredinja na tehnično vsebino, časovni raspored in razumevanje socialnega dialoga. Sledi sklepno razmišljanje.

II. Slovenija kot korporativistična socialna »welfare« država

Upoštevač sodobne raziskave znotraj literature o različicah kapitalizma, ki uvrščajo srednjeevropske in vzhodnoevropske države (SVE), se je Slovenija razvila v nekaj, kar je podobno koordinirani tržni ekonomiji.⁵ Kar nekaj političnoekonomskih značilnosti bivše jugoslovanske republike to trditev potrjuje.

Slovenija je nedvomno neokorporativistična. Je med državami Srednje Evrope, kjer je bilo članstvo v sindikatih med najštevilnejšimi (44,3 odstotkov leta 2003), kjer je bilo članstvo v organizacijah delodajalcev obvezno (do leta 2006) in kjer obstajajo močne tristranske (ali interesne) skupnosti, tako na korporativistični – Ekonomski in socialni svet (ESS) – kot na politični ravni – Državni zbor (DZ).⁶ Te institucije prispevajo h kolektivnim sporazumom glede plač, dohodkov in socialne politike, ki v bistvu zaobjema celotno delovno prebivalstvo.⁷

⁵ P. Hall, D. Soskice, *An Introduction to Varieties of Capitalism*, v: P. Hall, D. Soskice (urednika): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2001, str. 1–69.

⁶ Evropska komisija: *Employee Representatives in an Enlarged Europe*. Vol. 2., European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit F.2, Bruselj, 2008.

⁷ C. Buchen, 2007. Evropska komisija, 2008. M. Stanojević, *Social Pacts in Slovenia*, v: P. Pochet, M. Keune in D. Natali (uredniki): *After the Euro and Enlargement: Social Pacts in the EU*, ETUI in OSE, Bruselj, 2010, str. 317–344.

Znotraj podjetij imajo slovenski delavski sveti dokajšen vpliv, saj so se razvili iz jugoslovanske samoupravne tradicije. Ta sistem je bil ohlapno preoblikovan leta 1993 po zgledu nemških »Betriebsräte«.⁸ Poleg tega obstajajo v vseh slovenskih podjetjih sindikalne zveze, kar vodi do močnega dvojnega delavskega predstavništva. Slovenija je po nemškem vzorcu – bolj ali manj uspešno – prevzela tudi dvojni sistem vajeništva (v podjetjih in pripravljalnih šolah), ki skrbi za specifično usposabljanje na poslovnem in industrijskem področju.

Obstajajo pa tudi značilnosti, ki Slovenijo oddaljujejo od idealnega tipa srednjeevropske ureditve. Zaradi insajderske lastninske strukture in zaradi države, ki je nagnjena k intervencionizmu – oboje je posledica Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij iz leta 1992 –, se je razvil kapitalizem, ki ga bolj pogojuje menedžerstvo kot tržno gospodarstvo. Hancké, Rhodes in Thatcher imenujejo tako ureditev »kompenzacijska država«, kar je morda bolj v skladu s tržnimi ekonomijami v razvoju.⁹

Kar zadeva socioekonomske pokazatelje, slednji kažejo, da je Slovenija razvila eno od najbolj egalitarnih družb znotraj celotne EU. Kar pa zadeva zaposlenost, indeks o »Employment Protection Legislation« (EPL) (Zakonodaji o zaščiti zaposlitve) presega povprečje OECD (med Belgijo in Nemčijo). Skupni izdatki za socialno zaščito so višji od povprečja OECD (23,0 odstotkov BDP-ja leta 2005 v primerjavi s povprečjem 20,5 odstotka). Izredno nizek Gini koeficient, kar zadeva razliko v dohodkih (0,247 sredi preteklega desetletja) – posledica močne redistribucijske vloge slovenskega davčnega in varnostnega sistema – je bil nižji samo na Danskem in na Švedskem. Razlika med spoloma glede na dohodke je med najnižjimi med državami OECD (11 odstotkov leta 2004).

Ta ugodni razvoj, ki je bil v poudarjenem nasprotju z večino ostalih vzhodnoevropskih držav, je zahteval specifičen politični in institucionalni ustroj, predvsem močne socialne partnerje, ki se niso bali zahtevnih sporazumov, doseženih s pogajanjem. V zadnjem desetletju pa so te institucije bistveno izgubile na teži, delno tudi zato, ker so povzročile nepričakovane posledice, le-te pa so zahtevale hitre in odločne popravke.

⁸C. Buchen, 2007.

⁹B. Hancké, M. Rhodes, M. Thatcher, Introduction: Beyond Varieties of Capitalism, v: B. Hancké, M. Rhodes and M. Thatcher (uredniki): *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementarities in The European Economy*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2007, str. 3–38.

III. Slovenska tranzicija: postopnost, negibnost in ohranjanje elit

Na Slovenijo gledajo kot na postsocialistično »zgodbo o uspehu«. Po kratkem, a izrednem političnem vzponu Demokratične opozicije Slovenije (Demos) je republika stopila na pot postopne tranzicije k tržnemu gospodarstvu in liberalni demokraciji in tudi k članstvu v EU pod vodstvom Janeza Drnovška, prvaka Liberalne demokracije (LDS). Naslednjih 12 let, kolikor je bila na oblasti, sta zaznamovali postopnost in koalicijska oblika vlade. Leta 2004 je desničarski in konservativni blok, ki ga je vodila SDS Janeza Janše, skušal prevetrili gospodarstvo z uvedbo neoliberalnih ukrepov in z novimi kadri spodnesti socioekonomske elite na oblasti. Čeprav je Janšev oblastni način upravljanja na volitvah leta 2008 doživel pekoč poraz, je v času njegovega mandata Slovenija uspešno predsedovala EU in prevzela evro. Naslednja vlada, levosredinska koalicija, ki jo je vodil premier Borut Pahor, vodja socialnih demokratov, je v odgovor na finančno krizo in na zunanji pritisk, ki sta ga predstavljala Pakt za stabilnost in rast in članstvo v OECD, napovedal korenit načrt reform. Da bi državo izpeljala iz najhujše gospodarske krize, kar jih je doživela po osamosvojitvi, pa koaliciji ni uspelo.

Vprašanje je, zakaj je finančna kriza po 15 letih pospešene rasti, nizke brezposelnosti in inflacije, ki je bila na ravni, kakršno je imelo področje evra, Slovenijo tako hudo prizadela. Po podatkih Eurostata je stopnja nezaposlenosti poskočila z nizkih 4,2 odstotkov septembra 2008 na 7,8 odstotkov decembra 2010, BDP pa je leta 2009 padel za 8,0 odstotka. V času tranzicije, v katero je bila vpeta država, sta se nakopičila dva med sabo povezana problema: pretiran gradualizem in preskromna zamenjava bivših socialističnih elit.¹⁰

Kot trdita Adam in Tomšič, ohranjanje starih elit, tipično za čas vladavine LDS, ni bilo koristno, saj je dolgoročno povzročilo vrsto negativnih posledic, vključno z monopoli esteblišmenta in z obnašanjem, ki je slonelo na pridobivanju rent.¹¹ Eden od različnih mehanizmov, s pomočjo katerih se je to dogajalo, je bilo pre-

¹⁰ Nekateri avtorji, npr. M. Rojec, J. Šušteršič, B. Vasle, M. Bednaš, S. Jurančič: *The Rise and Decline of Gradualism in Slovenia, Post-Communist Economies*, 2004, 16 (4), str. 459–482, trdijo, da teh dveh fenomenov ni mogoče ločiti.

¹¹ F. Adam, M. Tomšič: *Elite (Re)configuration and Politico-Economic Performance in Post-Socialist Countries, Europe-Asia Studies*, 2002, 54 (3), str. 435–454.

oblikovanje jugoslovanske družbene lastnine, ki se je začelo leta 1989 z zakonskimi posegi takratnega zveznega premiera Anteja Markovića.¹² Disput o prisvajanju ekonomskih privilegijev je dosegel vrh leta 1992 z aktom o spremembi lastništva. Šlo je za kompromis med postopno in decentralizirano privatizacijo in hitrim ter centralno vodenim razdeljevanjem delnic.¹³ Prva bi bila v korist obstoječih elit; druga pa bi bila v prid subjektom, ki niso imeli privilegirane statusa, torej desno-konservativnega bloka, ki je v tem času nastajal.

Posledice so bile zapoznena privatizacija, razmah neučinkovitih »insajderskih« odkupov (management and employee buyouts), hibridni investicijski skladi in različni poldržavni nekompetitivni skladi. To je vodilo k skromnemu razvoju finančnih servisov in k široko razširjenemu trgovanju med »insajderji«, kar je povzročilo nezaupanje do institucionalnih investitorjev, odvrčalo tuje podjetnike in ustvarjalo močne, a nesposobne večinske delničarje slovenskega podjetniškega sektorja.¹⁴

Obenem je treba tudi reči, da je bilo spreminjanje politično-institucionalnih struktur, podedovanih od Jugoslavije, zapletena naloga, ki je imela velik vpliv na slovensko tranzicijo.¹⁵ Blagostanje države, socialni mir in konsenzualizem so preprečevali, da bi bila na katerem koli političnem področju uvedena terapija šoka, razen na tistem, ki je težil k stabilizaciji valute. Očitno je, da so prehod iz regionalne ekonomije v državno, razkol z Jugoslavijo in miroljubno preseganje njene socialistične dediščine (omejeni pluralizem, samouprava in kvazitržno gospodarstvo) zahtevali opreznost, široko stopnjo konsenza in močno socialno partnerstvo.¹⁶

Načrtovani reformni gradualizem se je vsekakor izkazal kot dvorezen meč. Izhajajoč iz ugodnih začetnih pogojev znotraj po-

¹² M. Uvalić, *Privatisation in the Yugoslav Successor States: Converting Self-Management into Property Rights*, v: M. Uvalić, D. Vaughan - Whitehead (urednika): *Privatisation Surprises in Transition Economies: Employee-Ownership in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1997, str. 266-300.

¹³ M. Simoneti, M. Rojec, A. Gregorič, *Privatisation, Restructuring, and Corporate Governance of the Enterprise Sector*, v: M. Mrak, M. Rojec, C. Silva - Jáuregui (uredniki): *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*, The World Bank, Washington, DC, 2004, str. 224-243.

¹⁴ D. Mramor, B. Jašovič, *Capital Market Development*, v: M. Mrak, M. Rojec, C. Silva - Jáuregui (uredniki): *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*, The World Bank, Washington, DC, 2004, str. 276-291.

¹⁵ M. Mrak, M. Rojec, C. Silva - Jáuregui, *Slovenia's Threefold Transition*, v: M. Mrak, M. Rojec, C. Silva - Jáuregui (uredniki): *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*, The World Bank, Washington, DC, 2004, str. xx-lvi.

¹⁶ J. Šušteršič, *Political Economy of Slovenia's Transition*, v: M. Mrak, M. Rojec, C. Silva - Jáuregui (uredniki): *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*, The World Bank, Washington, DC, 2004, str. 399-411.

stsocialističnega konteksta, so slovenski politični dejavniki po eni strani uspešno vpeljali spremembe in ohranili socialni mir. Slovenija je razvila dokaj posrečeno obliko »kompetitivnega korporativizma« tako na ravni socialnega sporazuma kot znotraj podjetij.¹⁷ Stanojević uporablja terminologijo Wolfganga Strecka in govori o »tekmovalni solidarnosti«: omejevanje plač v zameno za vrsto ugodnosti in trdno zaposlenost.¹⁸ Kljub gradualizmu je to povzročilo opazno rast.

Po drugi strani pa so politični akterji zabredli v dolgotrajna pogajanja, ker so se soočali z organiziranimi interesnimi skupinami. Strukturne reforme so bile pogosto močno omiljene, kar pomeni, da so bile velike koalicije v dolgi fazi prehoda pod Janezom Drnovškom v znamenju delne nedejavnosti. Preobrazba gospodarstva je bila, kar zadeva ključna področja, kot na primer finance, terciarno izobrazbo in sodstvo, počasna. Prav tako ni prišlo do primernih reform na pomembnih področjih države blaginje – zdravstva, pokojnin, družinskih dajatev in trga dela.

Če je bilo vse to tako dolgo sprejemljivo, je bilo zaradi ugodnih začetnih okoliščin. Razmere so se vsekakor dramatično spremenile z gospodarsko krizo. Namesto da bi pospeševala varčevanje, je desnosredinska koalicija Janeza Janše v času ekonomskega razcveta, ki je sledil pridružitvi k EU, rezala dohodke in povečala izdatke. Zamude v preobrazbi so nenadoma postale pomembne, medtem ko je prišlo do hitrega spodkopavanja fiskalne trdnosti in kompetitivnosti dela. Naslednja, Pahorjeva levosredinska vlada se je znašla v precepu. Kot dokazujejo Rojec et al., postopni pristopi krepijo posamezne interesne skupine, ki uporabljajo gospodarske zmožnosti za svoje redistributivne spopade, ne pa za povečanje učinkovitosti. Izvesti strukturne reforme postane tako vedno težje prav v trenutku, ko so najbolj potrebne. S tem pa se niža tekmovalna raven gospodarstva.¹⁹

¹⁷ M. Rhodes, *The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform*, v: P. Pierson (urednik): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2001, str. 165–194.

¹⁸ M. Stanojević, Če je počilo v Gorenju, je to znamenje, da je situacija v vsej državi dramatična, *Dnevnik.si*, 19. sept. 2009. W. Streeck, *Competitive Solidarity*, v: K. Hinrichs, H. Kitschelt, H. Wiesenthal (uredniki): *Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*. Claus Offe zu seinem 60. Geburtstag, Campus, Frankfurt-am-Main, 2000, str. 245–262.

¹⁹ M. Rojec, J. Šušteršič, B. Vasle, M. Bednaš, S. Jurančič, 2004. Avtorji menijo, da so glavni elementi gradualizma: i) proces privatizacije, ki ni ustvaril učinkovite strukture lastništva in hitrega prestrukturiranja, ii) obsežna državna intervencija v gospodarstvu v obliki javnih subvencij, iii) neodločni liberalizacija, privatizacija in demonopolizacija finančnih storitev in infrastrukture, togost trga dela, visoka inflacija in nizka konkurenčnost, iv) draga in neučinkovita devizna politika, ki je omogočila preživetje nekonkurenčnim panogam.

V nasprotju s klavnim iztekom svoje vlade je Janša na njenem začetku (2004–2005) odklonil gradualizem, se odločil za neoliberalno politiko in prevzel stališče, ki je vodilo v spopad s socialnimi partnerji. Ker je hotel dati slovenskemu gospodarstvu zagon, je zbral skupino tako imenovanih mladih ekonomistov in ustanovil »svet za reforme«, v katerem je sodelovalo več kot dvesto izvedencev. Ti so načrtali ambiciozen neoliberalen načrt, katerega srž je bila fleksibilnost trga dela in uvedba enotne davčne stopnje. Reforma se je sklenila s popolnim polomom.

Janševi poskusi so trčili ob nasprotovanje ZSSS in slovenskega združništva. Javno mnenje mu je kmalu obrnilo hrbet: stopnja priljubljenosti je zdrknila s 70 odstotkov decembra 2004 na 45 odstotkov leto pozneje. Istočasno je koalicija, ki jo je vodila SDS, sprožila »kadrovske cunami« z namenom, da razdre večino slovenskih socioekonomskih mrež. Namesto da bi uresničil strukturne reforme, se je sredinsko-desničarski blok usmeril proti gospodarskemu populizmu in s tem sprožil ostro kritiko prav tistih »mladih ekonomistov«, ki jih je zaposlil na začetku svojega mandata.

Na volitvah leta 2008 so Slovenci odklonili Janšev konfliktni način vladanja in ga zrušili. Na oblast je prišla sredinsko-levičarska koalicija s premierjem Borutom Pahorjem, ki se je morala soočiti z najhujšo krizo, kar jih je dotlej doživela mala republika. Po mnenju Mojmirja Mraka z Ekonomske fakultete v Ljubljani so slovenske banke postale nelikvidne konec leta 2008, in ker ima Slovenija malo odprto gospodarstvo, je padec naročil iz tujine sprožil gospodarski zlom. V času hitre rasti v letih 2005–2007 Janševa vlada ni ustvarila proračunskih presežkov, Evropska komisija pa ni opozorila na nevarnost takšne dohodkovne politike.

Zaradi tega je globalna finančna stiska še okrepila vse negativne poteze slovenskega gospodarstva. Nakopičenje strukturnih zamud je prisililo Pahorjevo vlado, da je predlagala vrsto nepopularnih potez in da je delovala s preveliko hitrico. Slovenska izhodna strategija 2010–2013 je predvidevala vrsto strukturnih sprememb (reforma pokojnin, zdravstva in dolgoročne oskrbe) kot tudi institucionalne popravke (korporativnega načina vlade, finančnega nadzora, finančnih uslug in konkurenčnosti).²⁰ Vlada je uvedla sistem »semaforja«, da bi načrtala te zakonske spremembe.

²⁰ Vlada RS, Slovenska izhodna strategija 2010–2013, Vlada Republike Slovenije, Ljubljana, 2010.

V nasprotju s prejšnjo vlado je Pahorjeva levosredinska izvršna oblast, da bi uvedla omenjene reforme, vsaj na začetku stavila na socialni dialog. Toda kot bomo pokazali na primeru pokojninske reforme leta 2010, so socialni partnerji postali izredno šibki, plen ozkih interesnih skupin. Tako se je kot resnična izkazala napoved Rojca et al., da bodo reforme vedno težje - v tem primeru zato, ker socialni partnerji niso bili pripravljeni popustiti in so na podlagi barantanja iskali zapletene dogovore v lastno korist.

IV. Politična in institucionalna podpora gradualizma

Slovenske institucionalne strukture, ki podpirajo gradualizem, proizvajajo gosto mrežo nadzora in uravnilovk. Z ustavo leta 1991 je Slovenija postala parlamentarna demokracija, oprta na asimetrični dvodomni ustroj z močno poudarjenimi neokorporativističnimi potezami. Medtem ko je DZ izvoljen neposredno, predstavljajo člani Državnega sveta ključne gospodarske interese in organizacije. Prvi ima skoraj neomejeno zakonodajno oblast, drugi pa ima pravico veta na sprejete zakone in lahko prisili DZ, da ponovno glasuje o določeni tematiki. V Sloveniji so precej pogosti referendumi in predstavljajo zadnjo možno opcijo, da se prepreči odobritev nezaželenih zakonov. Kar zadeva volilno ureditev, je leta oprta na proporcionalni sistem z nizkimi odstotnimi pragovi, to pa povzroča strankarsko razdrobljenost.

Posledica vsega tega je, da v Sloveniji skoraj ni mogoče doseči unilateralnega političnega upravljanja, pač zaradi zapletenih zakonodajnih postopkov in različnih interesov, ki jih je treba uskladiti. Takšen sistem zahteva določene politične značilnosti, če naj bo uspešen: skromno polarizacijo in kohezivne vlade; močne, na sodelovanje pripravljene socialne partnerje in vključevanje tristranskih institucij v politični proces. Vse to je bilo v Sloveniji na voljo do začetka drugega tisočletja. Današnje razmere pa so odločno drugačne.

V zadnjem desetletju je bil slovenski socialni dialog močno načet. Sorazmerna moč socialnih partnerjev se je v okviru njihove splošne slabitve znatno spremenila. Zaradi med sabo povezanih razlogov so vlade manj in manj zmožne doseči vzajemne dvostranske sporazume ali se uspešno pogajati z delavci in delodajalci. To je povzročilo unilateralne poskuse političnega odločanja, ki

so očitno v neskladju z dogovorno tradicijo slovenskih institucij. Sindikati, ki so v času tranzicije – drugače kot v ostalih postsocialističnih državah – okrepili svojo socioekonomsko vlogo, so doživeli upad tako članstva kot tudi legitimnosti. Vpliv delodajalskih organizacij na oblikovanje politike je bil že ožigosan zaradi svoje neuspešnosti in je zaradi razširjene insolventnosti in nizke kompetitivnosti še naprej hiral. Slovenija je imela zaradi pomembne vloge, ki jo je imel ESS, doslej dobro razvit socialni dialog. Toda po finančni krizi so tristranska pogajanja v bistvu propadla.

Vlada in strankarski sistem

Po mnenju Adama, Kristana in Tomšiča je politični prostor v Sloveniji razklan na dvoje.²¹ Nobeden od taborov navznoter ni homogen, predstavljata pa delitev države na desnico in levico. Pred letom 2012 so levi liberalni blok sestavljale tri stranke: Socialni demokrati (SD), Liberalna demokracija Slovenije (LDS) in Zares. Vse tri izvirajo iz bivših socialističnih elit. Socialna demokracija je naslednica Zveze komunistov Slovenije (ZKS), LDS pa Zveze socialistične mladine Slovenije, reformne socialistične frakcije. Po volilnem porazu LDS leta 2004 so nekateri odpadniki oblikovali liberalno stranko Zares.

Desno-konservativni blok (stranke slovenske pomladi) sestavlja spremenljiva skupina strank. V obdobju 2008–2011 sta bili v DZ dve: Slovenska demokratska stranka (SDS) in Slovenska ljudska stranka (SLS). Te stranke so nastale v času politične pluralizacije in demokratizacije. Do volitev leta 2004 je prevladoval levo-liberalni tabor: desno-konservativne stranke so vladale samo po prvih pluralnih volitvah, na katerih je prepričljivo zmagala koalicija šestih strank Demokratske opozicije Slovenije (Demos), in kratek čas leta 2000. Kot smo že omenili, sta imeli LDS in SD v odnosu do svojih tekmecev privilegirani položaji. Endogena tranzicija je dovolila bivšim kulturnim, gospodarskim in političnim elitam, da se vključijo v novi politični sistem in ohranijo svoj status.²² Zaradi tega so, čeprav zveni paradoksalno, gospodarske elite na levi, medtem ko se stranke slovenske pomladi smatrajo kot poraženke socializma.

²¹ F. Adam, P. Kristan, M. Tomšič, 2009.

²² J. Šušteršič, From the Socialist Cycle to the Endogenous Transition, *Economic and Business Review*, 2000, 2 (1), str. 29–59. F. Adam, M. Tomšič, 2002.

Do volitev leta 2004 sta se oba tabora razlikovala med sabo glede odnosa do bližnje zgodovine (čas med drugo svetovno vojno in obdobje komunizma), kot tudi do religije in njene vloge v družbi. Ta vprašanja pa izgubljajo pomen, medtem ko postajajo vedno pomembnejša vprašanja, vezana na socioekonomsko ureditev. Leta 2004 je Socialni demokraciji Slovenije Janeza Janše uspela prepričljiva zmaga. Njen volilni proglas je poudarjal napake in šibkosti 12-letne prevlade LDS (rastoči klientelizem in korupcija) in je obljubljal radikalne reforme glede liberalizacije in denacionalizacije, kar naj bi okrepilo kompetitivnost Slovenije. Levica pa je poudarjala rastočo neenakost in se zavzemala za ohranitev socialnih vrednot.

Čeprav Adam, Kristan in Tomšič opozarjajo na dejstvo, da bipolarni ustroj Slovenije zaradi dokaj uravnovešene podpore volivcev obeh blokov in zaradi neformalne povezovalne mreže med njima ni povsem zakoličen, se je polarizacija političnega prostora povečala po letu 2004, kar je privedlo do tega, da medsebojnih sporazumov ni mogoče doseči in da se je volilni boj močno razgrel.²³ To se je zgodilo v glavnem iz treh razlogov.

Prvič zato, ker se je razlika, kar zadeva volilno podporo obeh najpomembnejših strank, odločno zmanjšala. Če je leta 2000 LDS dobila 36,3 odstotka glasov, SDS pa 15,8 odstotka, je leta 2004 29,1 odstotka volivcev podprlo SDS in 22,8 odstotka LDS. Leta 2008 je bilo razmerje še bolj uravnoteženo: SD, ki je nadomestila LDS kot voditeljica levo-liberalnega bloka, je zmagala tako, da je dobila 30,5 odstotka, SDS pa 29,3 odstotka podpore. To pomeni, da se je po letu 2004 polarizacija povečala. Če uporabimo podatke Armigeona et al., je polarizacijski indeks v Sloveniji glede na obdobje 1990–2010 znašal le 0,286, kar je za postsocialistično državo zelo nizko.²⁴ Vsekakor pa je treba razkorak pripisati samo obdobju po letu 2004.

Drugič, čas velikih koalicij se je leta 2004 dokončno končal. Ker je Demos propadel že leta 1991, je levo-liberalni tabor uradno znova stopil na oblast leta 1993 pod vodstvom Janeza Drnovška iz LDS. Ta je ostal premier do leta 2002 in pod njegovim vodstvom je LDS postala najpomembnejša slovenska politična stranka. Zaradi raz-

²³ F. Adam, P. Kristan, M. Tomšič, 2009.

²⁴ K. Armingeon, R. Careja, S. Engler, M. Gerber, P. Leimgruber, P. Potolidis, *Comparative Political Data Set III 1990–2008*, Institute of Political Science, University of Bern, Bern, Švica, 2010. Polarizacija meri bodisi ideološko razdaljo kot razmerje med številom parlamentarnih sedežev največje opozicijske in največje vladajoče stranke v danem letu. Za podrobno obrazložitev glej T. Frye, *Building States and Markets after Communism*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2010.

drobljenosti strank so bile do vlade Janeza Janše vse vlade, z eno izjemo, velike koalicije.²⁵ Od leta 2004 dalje pa tako desno-konservativna Janševa kot Pahorjeva levo-liberalna vlada nista vključevali nobene stranke iz drugega tabora. Zaradi tega je Demokratična stranka upokojencev (DeSUS), ki ima eno samo programsko točko in je pomemben razlog politične nestabilnosti, pogosto igrala vlogo jezička na tehtnici, saj je brez presledka sodelovala v vsaki vladi od leta 1997 dalje. To pomeni, da je ena od najuspešnejših strank upokojencev na svetu.²⁶

Na koncu je treba še poudariti najpomembnejše: čeprav je bil v Sloveniji politični antagonizem izrazit, je v devetdesetih skupni cilj, da se država pridruži Evropski uniji, povezoval interese vseh političnih sil. Ko pa je na začetku drugega tisočletja pridružitve postala dejstvo, je prišlo znotraj političnega prostora do sprostitve, kar je vodilo k izredno vročekrvni, a tudi negotovi volilni tekmi.

Zaradi visoke stopnje polarizacije, zaradi konca velikih koalicij in zaradi nadvse napetih volilnih bojev je dogovorno sprejemanje odločitev med obema blokoma postalo v Sloveniji težavnejše, kot je bilo v preteklosti.

Sindikati

V Sloveniji je bilo do nedavnega sedem sindikalnih central, od katerih sta bili dve omejeni samo na določene stroke. Zaradi polarizacije v obdobju zgodnje tranzicije se je delavsko gibanje razcepilo na prokomunistično in protikomunistično linijo. Levičarsko usmerjena Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS) je največja delavska organizacija v državi. Kot naslednica slovenske sekcije bivših jugoslovanskih sindikatov je do danes ohranila svoje prvenstvo. Dve drugi levičarski zvezi, namreč Konfederacija sindikatov Slovenije »Pergam« in Konfederacija sindikatov '90, sta se odcepili od ZSSS v devetdesetih letih. Na desni je pod okriljem Demosa kmalu po osamosvojitvi nastala Konfederacija novih sindikatov Slovenije – Neodvisnost (KNSS – Neodvisnost). Medtem ko je bila slednja sredi devetdesetih let druga najpomembnejša organizacija, je sedaj bolj ali manj močna kot Konfederacija '90. Leta

²⁵ I. Lukšič, 2003. J. Toplak, The Parliamentary Election in Slovenia, *Electoral Studies*, okt. 2004, 25, str. 809–831.

²⁶ S. Hanley, Pensioners' Parties in Eastern and Western Europe: An Overview and Some Theoretical Propositions, v: *First Annual International Conference on Minor Parties, Independent Politicians, Voter Associations and Political Associations in Politics*, University of Birmingham, Birmingham, UK, 29. nov.–1. dec. 2007.

2006 je poleg tega sedem sindikatov javnih uslužbencev oblikovala Konfederacijo sindikatov javnega sektorja (KSJS), katere člani so večinoma v državnih službah.

K slabljenju sindikatov v Sloveniji sta prispevala dva dejavnika in verjetno kličeta k preureditvi njihove vloge v slovenskem političnem dogajanju. V prvi vrsti je treba ugotoviti, da je število članstva v petih najpomembnejših sindikatih stalno pešalo (glej tabelo 1), kar pa se v glavnem ne poudarja.²⁷ Slovenska vlada namreč nima zakonske pravice, da bi od sindikatov zahtevala, da povedo, koliko članov imajo. Po pričevanju državnega uradnika (anonimni intervju) so številke Evropske komisije, kar zadeva vrsto sindikatov, dokaj napihnjene.²⁸ ZSSS verjetno nima več kot 200–250 tisoč članov, vključno z upokojenci, Pergam jih ima 70 tisoč in tudi KSJS niha med 70 in 75 tisoč člani. Drugi sindikati so dosti manjši, saj imajo od 5 do 15 tisoč članov. Čeprav kriteriji za sodelovanje v socialnem dialogu niso zahtevni, je verjetno, da se bo število reprezentativnih sindikatov v prihodnosti zmanjšalo.

Tabela 1: Članstvo sindikatov²⁹

	ZSSS	Pergam	KSJS	KNSS	Konfederacija '90
Lukšič - 1997	436	88	-	196	40
Evropska komisija - 2004	300	87	73	40	40

Poleg tega sindikalne zveze v času finančne krize niso ohranile dovolj legitimnosti. V številnih primerih so jih uslužbenci premostili in tako uničili tako imenovano »kompetitivno solidarnost«, temelj notranje socialne solidarnosti na ravni podjetij.³⁰ Primeri divjih stavk, ki se jim ni izognilo niti Gorenje, eden od najuspešnejših slovenskih izvoznikov, so paradigmatični. To je privedlo do izgube legitimnosti sindikalnih konfederacij, predvsem ZSSS, in do notranje radikalizacije v iskanju pokroviteljstva nad (vedno starejšim) članstvom. Ta radikalizacija pa je obenem spodnesla njihovo zmožnost, da konstruktivno sodelujejo v socialnem dialogu, kar oži prostor, znotraj katerega lahko socialni partnerji najdejo kompromisne rešitve.

²⁷ Sindikaliziranost je upadla od dveh tretjin sredi devetdesetih na 44,3 odstotka leta 2003.

²⁸ Evropska komisija, 2008.

²⁹ Vir: I. Lukšič, 2003. Evropska komisija, 2008.

³⁰ M. Stanojevič, 2009.

Organizacije delodajalcev

V Sloveniji so štiri glavne organizacije delodajalcev. Dve – Gospodarska zbornica Slovenije (GZS) in Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije (OZS) – sta v obdobju 1991–2006 predstavljali vse podjetnike, ker je bilo članstvo v eni ali drugi obvezno. Od leta 2006 dalje pa tega ni več, kar pomeni, da je število vpisanih v GZS in v ostale organizacije delodajalcev upadlo na 80 do 90 odstotkov vseh uslužbencev v zasebnem sektorju. Ker kolektivne pogodbe zahtevajo vsaj 50 odstotkov pritrdilnih glasov, da postanejo avtomatično veljavne za celotno kategorijo, lahko postane še odločnejši osip zelo nevaren.³¹

Vsekakor ta razvoj za socialni dialog po izbruhu finančne krize ni imel bistvenega pomena. Še pomembnejše je dejstvo, da so podjetniki pod pritiskom široko razširjene insolvence svojih podjetij in skromne kompetitivnosti, kar vodi do množičnih odpuščanj. Znotraj tega scenarija so podjetniki postali nadvse pozorni na svoje ožje probleme (v prvi vrsti na socialne prispevke in odgovornosti), kar je dodatno otežilo sporazumevanje na podlagi socialnega dialoga.

Zanimivo je, da leta 2010 nobena zbornica ni opazno sodelovala v razpravi o pokojninski reformi, kar še potrjuje njihovo skromno vpletenost v politično odločanje. Glasnejše je bilo nekoliko manjše Združenje delodajalcev Slovenije (ZDS), ustanovljeno leta 1994, sledeč nasvetu Mednarodne organizacije dela (ILO).

Ekonomsko-socialni svet in druge tripartitne organizacije

Slovenski socialni partnerji imajo raznovrsten vpliv na proces političnega odločanja. Preko ESS imajo vlogo kvaziobveznega svetovalca. Poleg tega igrajo upravno vlogo v tristranskih telesih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ), Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) in Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ).³² Socialni partnerji oblikujejo

³¹ Evropska komisija, 2008.

³² A. Kopač, Contribution to EIRO Comparative Study on Social Partners and the Social Security System - Case of Slovenia, EIROOnline, 2005, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/09/study/si0509202s.htm> (zadnjič obiskano: 20. 4. 2013).

vsako leto ali na dve leti socialni pakt, ki določa njihove vzajemne obveznosti. Gospodarska in socialna politika ter tudi dohodkovna politika so rezultat kolektivnega dogovora.³³

Od vlade Janeza Janše dalje je bil vpliv tripartitnih teles – te hrbtenice slovenskega socialnega dialoga – močno na udaru, ta trend pa se je kljub trditvam, da ni tako, nadaljeval tudi v Pahorjevem obdobju. Na nobenem področju to ni bilo tako očitno kot na področju pokojninske politike.

Kot smo že omenili, ima ZPIZ pomembno vlogo za socialne partnerje. ZPIZ je skoraj povsem odgovoren za slovenski pokojninski sistem. Čeprav je odvisen od Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, uživa sorazmerno avtonomijo. Nima pa dejavne vloge v zakonodajnem procesu razen te, da lahko daje nasvete.³⁴ Vlada potrjuje njegovega generalnega direktorja.

Vsi partnerji, zainteresirani za delo Zavoda, posebno sindikati, so bili pozorni na to, kako sta sestavljena njegov izvršni odbor in skupščina (sedaj svet). To vprašanje je postalo pomembno po zgodnji tranziciji, to je po obdobju, ko so medeni tedni med sindikati in vlado minili. Zatem se je sestava upravnega sveta stalno spreminjala.

Janševa sredinsko-desničarska vlada je skušala ZPIZ na vse načine podrediti svoji koaliciji. Dolgoletni direktor Janez Prijatelj je bil po 26 letih odstavljen, na njegovo mesto pa je stopil Marjan Papež. Istočasno sta bila ukinjena izvršni odbor in skupščina, ki ju je zamenjal svet 27 članov, katerega sestava je bila večinoma v skladu z vladnimi željami. To naj bi se spet spremenilo pod Pahorjevo izvršno oblastjo: če bi bila pokojninska reforma uresničena, bi bil svet okleščen na 15 članov, ki naj bi sorazmerno krepkeje predstavljali sindikate.

Pomembnejša za socialni dialog pa je vloga, ki jo ima ESS. Nastal je leta 1994 znotraj »Dogovora o politiki plač v gospodarstvu« kot priloga socialnega pakta, ki je bil sprejet isto leto. ESS torej ne sloni na nobeni zakonski odredbi, kljub temu pa ima odločilno moč. Uveljavila se je namreč praksa, da DZ razpravlja o socioekonomski zakonodaji, ki so jo odobrili člani ESS. Svet sodeluje pri oblikovanju zakonodaje in daje navodila zanjo, ima pravico, da

³³ M. Stanojević, *Social Pacts in Slovenia*, v: P. Pochet, M. Keune in D. Natali (uredniki): *After the Euro and Enlargement: Social Pacts in the EU, ETUI in OSE*, Bruselj, 2010, str. 317–344.

³⁴ T. Stanovnik, *The Political Economy of Pension Reform in Slovenia*, v: E. Fultz (urednica): *Pension Reform in Central and Eastern Europe Volume 2, Restructuring of Public Pension Schemes: Case Studies of the Czech Republic and Slovenia*, ILO Subregional Office for Central and Eastern Europe, Budimpešta, 2002, str. 19–73.

sproži odobritev novih zakonov, predlaga spremembo že obstoječih ter oblikuje mnenja, ki zadevajo zakonske osnutke, vključno s proračunom. ESS posreduje svoja mnenja DZ, Državnemu svetu in tudi širši javnosti. Najbolj ga zanimajo socialne pogodbe, pravice in zavarovanja, stopnja zaposlenosti in odnosi znotraj podjetij, kolektivne pogodbe, cene in davki, gospodarska politika, pravno varstvo, pravice sindikatov glede soodločanja itd.

Med Pahorjevo vlado je imel ESS 24 članov, osem na vsakega od socialnih partnerjev. Vsaka sindikalna konfederacija in vsaka organizacija delodajalcev imenuje vsaj enega predstavnika (delodajalci jih imajo sedem, sindikati in vlada pa po osem). ESS odloča soglasno, pri čemer ima vsak od socialnih partnerjev po en glas. Če pride do neskladja, ESS določi končni termin, do katerega je treba doseči soglasje (največ 30 dni).

Glede na to, da sloni ESS samo na pravilih, je vlada Janeza Janše prelomila s tradicijo in poslala v DZ vrsto zakonskih odločb, ki naj bi ESS spodnesle. Zaradi krize in tudi zaradi zunanjih in časovnih razlogov je Pahorjeva levosredinska vlada storila isto (na primer s pomembno pokojninsko reformo leta 2010), kljub temu da je v številnih volilnih proglaših zagotavljala, kako potreben je socialni dialog in kako pomembno je, da ga vsi spoštujejo.³⁵

V. Propad socialnega dialoga: pokojninska reforma leta 2010

Starostne in invalidske pokojnine so bile od osamosvojitve dalje skoraj vedno na delovnem seznamu slovenskih politikov. Obdobje sta zaznamovali dve pomembnejši reformi, leta 1992 in leta 1999.³⁶ Nobena pa ni zadostovala, da bi s fiskalnega zornega kota na dolgi rok sistem ustalila. Glavno vprašanje, ki teži bivšo jugoslovansko republiko, je vezano na hitro staranje prebivalstva, na povprečno zgodnjo upokožitev in (relativno) visoke pokojnine glede na povprečne plače. Poleg tega dodatne in zasebne oblike pokojnin, ki sta jih prinesli obe reformi, zahtevajo korenito racionalizacijo (glej naslednje poglavje).

³⁵ LDS, Prihodnost je v dobrih ljudeh in mladih očeh. Program LDS, Liberalna demokracija Slovenije, Ljubljana, 2008.

³⁶ Glej T. Stanovnik, 2002. I. Guardiancich, Pension Reforms in Central, Eastern and Southeastern Europe: From Post-Socialist Transition to the Global Financial Crisis, Routledge, New York, 2013.

Čeprav je Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1999 (ZPIZ-1) začasno zaustavil javne izdatke za pokojnine, bi se ti, če ne bi bilo reforme, zvišali z 11,2 odstotka BDP-ja leta 2009 na 19,7 odstotkov leta 2050.³⁷ K temu je treba dodati nujni pogoj, da ostanejo starejši delavci dalj časa v službi – po Eurostatu je bila leta 2009 zaposlenost Slovencev, starih od 55 do 64 let, 35,6-odstotna, v primerjavi s povprečjem EU, ki je bilo 46 odstotkov – kar pomeni, da je pokojninska reforma postala *conditio sine qua non* za utrditev bodočega fiskalnega sistema Slovenije in za dosego mednarodne konkurenčnosti.

Finančna kriza je te razmere do kraja zaostrila. Pahorjeva levo-sredinska koalicija je predlagala vrsto nepopularnih pobud, med drugim tudi pokojninsko reformo leta 2010. Te pobude so bile tudi odgovor na vedno odločnejše zunanje pritiske. Evropska komisija je leta 2009 sprožila postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, OECD, katere članica je Slovenija postala leta 2010, pa je izdala vrsto opozoril.

Konstruktiven socialni dialog, ki bi bil potreben za uresničenje potrebne reforme, je preprosto odpovedal. Vlada je ukrepala s preveliko naglico, v koaliciji pa tudi ni bilo nikakršnega sporazuma, saj se DeSUS ni strinjal z nekaterimi političnimi rešitvami. Istočasno je kriza radikalizirala odnose ostalih socialnih partnerjev, ki so ostali na barikadah svojih prvotnih pogajalskih stališč. Vlada je bila prisiljena zaobiti ESS in je v DZ sprejela novi Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) samo z zunanjo podporo SLS. Leta 2011 pa je prišlo do referendumu glede celotne odredbe, ki je postal v bistvu plebiscit za koalicijo na oblasti ali proti njej.

Pokojninska reforma iz leta 2010 je samo primer neke skrb vzbujajoče usmeritve: zaradi te šibkosti se zdi, da socialni partnerji niso zmožni doseči vsestranskih pogajalskih dogovorov, ki so bili temeljni kamen slovenskega uspeha v zadnjih 20 letih.

Tehnične podrobnosti

Slovenska pokojninska reforma je bila pod Pahorjevo vlado v glavnem parametrična, saj je razredčila najradikalnejše, paradigmatične predloge, ki so bili postavljeni leta 2009, na začetku so-

³⁷ M. Čok, J. Sambt, B. Majcen, Dodatne ocene učinkov predlagane pokojninske zakonodaje, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 2010a.

cialnega dialoga. Kljub temu sili na mikro ravni »standardizirane« posameznike, da za doseg enake pokojninske ravni delajo do tri leta dlje. Na makro ravni niža splošne izdatke za pokojnine za 2 odstotka BDP-ja do leta 2050 (glede na scenarij, ki bi obveljal, če ne bi bilo reforme). To pomeni, da stroški za pokojnine v obdobju petih let ne rastejo in da je zagotovljeno fiskalno pokritje za približno 10 do 15 let, ko bo potreben nov krog reform.³⁸ Do odločnih sprememb je prišlo, kar zadeva leta, ko je mogoče dobivati pokojnino, oblike ugodnosti, kakor tudi zasebno zavarovanje.³⁹

Upokojitvena starost. Reforma iz leta 2010 sistem slovenskega upokojevanja, ki se je z vsakim reformnim krogom dodatno zapletal, poenostavlja. Stanovnik piše, da so pogoji za vstop v pokoj nejasni, tudi kar zadeva terminologijo.⁴⁰ Številne izjeme so preprečevale, da bi se leta vstopa v pokoj pomembno dvignila. ZPIZ-2 pa razmere v marsičem izboljšuje, predvsem ker dviga obvezno starost za vstop v pokoj od 63 let za moške in 61 let za ženske na 65 let za vse. Na mikro ravni naj bi »standardizirana« oseba, da bi si zagotovila podobne starostne pokojninske pravice, delala dalj časa. Srednja doba za upokojitev naj bi se torej dvignila za dve ali tri leta, kar bi znižalo dodatne izdatke. To pa delno kompenzirajo dodatni bonusi in možnost, da posameznik dobi delno pokojnino, ko doseže minimalne pravice zanjo.⁴¹

Pokojninska formula. V obdobju pogajanj s socialnimi in koalicijskimi partnerji je prišlo do krepkih sprememb prvotnih načrtov. Končni rezultat je tesnejša poveza med dajatvami in pokojninami, vključno z uravnovešenjem formule glede izračunavanja odmer-nih odstotkov in z uvedbo učinkovitejših bonusov in malusov, z odpravo horizontalne izenačenosti, z manj širokogrudnim uskla-jevanjem in končno z možnostjo, da posameznik pod določenimi pogoji dobi delno pokojnino.

Čeprav je dokument glede modernizacije pokojnin predvideval dvostopenjsko reformo, to je podaljšanje obdobja zajemanja pokojninske osnove z 18 na 32 let in nato postopno uvajanje toč-

³⁸ M. Čok, J. Sambt, B. Majcen, Ocene učinkov predlagane pokojninske zakonodaje, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 2010b, str. 19, 34-37. M. Čok, J. Sambt, B. Majcen, 2010a.

³⁹ OECD je pohvalil bistvene spremembe, ki jih je uvedla pokojninska reforma leta 2010, vendar pa še vedno meni, da so nezadostne za zagotovitev dolgoročne finančne vzdržnosti. Zlasti OECD obsoja pretirano velikodušnost pokojninske formule, valorizacije in indeksacije, kot tudi razlike glede upokojitvenih pogojev med moškimi in ženskami. OECD, OECD Economic Surveys: Slovenia, OECD, Pariz, 2011.

⁴⁰ T. Stanovnik, 2002.

⁴¹ M. Čok, J. Sambt, B. Majcen, 2010b.

kovnega sistema ali individualnih računov, je ZPIZ-2 uveljavil obdobje 30 let, od katerih so tri najslabša odpisana (*de facto* torej 27 let).⁴² Zakon ne predvideva naslednjega reformnega koraka.

Znotraj koalicije je bilo najbolj sporno vprašanje znižanja usklajevanja, ki je bilo – potem ko je leta 2005 Janša v tem smislu popustil DeSUS-u – tesno vezano na rast plač. Dokončno besedilo predvideva letno usklajevanje, ki temelji na 70 odstotkih plač in 30 odstotkih cen po prehodnem obdobju (2012–2015), ko se uveljavi razmerje 60 : 40. To je sovpadalo s pomembno poenostavitvijo: horizontalna izenačenost je bila odstranjena iz sistema.⁴³

ZPIZ-2 poleg tega prinaša možnost, da posameznik dobiva delno pokojnino, pa tudi učinkovitejše bonuse, če ostane v službi, ko doseže minimalne pogoje za upokožitev. Malusi, kar zadeva zgodnje upokoževanje, pa so bili močno okrepljeni.

Zasebne pokojnine. Pokojninska reforma iz leta 2010 je predvidevala korenito reformo poklicnih pokojnin, kot tudi različne spremembe, kar zadeva dodatne kolektivne pokojninske sheme.

Poklicne pokojnine so obvezne in v glavnem zadevajo ljudi, ki delajo v težkih in nezdravih razmerah. Ta mali fond za 41.000 uslužbencev je bil ustanovljen leta 1999. Ustroj tega načrta je bil nenavaden, vsote, ki so se nabrale, pa nezadostne. Zato so celotni sistem preoblikovali.

Dodatne oblike pokojnin so v Sloveniji doživele kritiko, ker niso zaobsegle dovolj ljudi (57 odstotkov delovne sile leta 2009), ker so bile plačane premije nizke (tudi zaradi skromnih davčnih olajšav), ker je bilo upravljanje z vložnim denarjem zastarelo, kar je vodilo do skromnih dohodkov, in ker so bile primerjave pomanjkljive, saj je bilo na trgu preveč različnih produktov. Poleg tega so bili pokojninski skladi leta 2010 resno zaskrbljeni zaradi možnosti, ki so jih imeli zavarovanci, namreč da po desetih letih celotno nabrano vsoto dvignejo. Vlada je zato odločila, da bo uvedla razne spremembe, vezane predvsem na pogoje za pridobitev pravice do dodatne pokojnine (ki jo sedaj povsem pogojuje dejstvo, da ima upravičenec vse pogoje za starostno upokožitev znotraj obveznega sistema), na naložbeno strategijo in tudi na oblike izplačevanja.

⁴² Ministrstvo za delo RS, Modernizacija pokojninskega sistema v Sloveniji – varna starost za vse generacije, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana, 2009.

⁴³ Horizontalna izenačenost je zelo kompleksna in edinstvena značilnost slovenskega pokojninskega sistema. Ljudem, ki so se upokožili pod podobnimi pogoji v različnih obdobjih, so bile zagotovljene podobne pokojnine. Taka rešitev zahteva drugačno usklajevanje obstoječih in vstopnih pokojnin.

Posebna novost so pravila, ki zadevajo investicijsko strategijo dodatnih pokojninskih skladov. Odločne kvantitativne omejitve naložbenih razredov so razrahljali in jih zamenjali z oznakami tistih trgov, na katerih je mogoče investirati v pokojninske sklade (npr. vrednostni papirji v državah članicah EU in OECD), in s pravili, ki so bolj v sozvočju z načelom preudarne osebe. Obstajajo seveda kvantitativne omejitve, kar zadeva investicije v sponzorja, nepremičnine, derivative, in še druge, ki so v skladu z napotki EU. Pokojninski skladi morajo poleg tega voditi strategijo investicij, ki zagotavlja vsaj minimalne obresti ali pa je v skladu s pričakovano življenjsko dobo zavarovanca. Pokojninski skladi morajo ustvariti tri različne dodatne podsklade z različnimi naložbenimi strategijami, od katerih mora tisti, ki meri na najstarejše zavarovance, zagotavljati minimalne obresti.

Vprašanje zgodnjega odvzema je bilo rešeno na dva načina. Obdavčitev letnih obrokov je bila razpolovljena, da člani ne bi dvignili svojih prihrankov v celoti. Samo 50 odstotkov je podvrženih dohodnini, kar dodatno pokojninsko zavarovanje v Sloveniji približuje najvišji stopnji davčne olajšave. Kar pa zadeva tiste, ki so se zavarovali pred kratkim, so ob upokojitvi anuitete obvezne, če nakopičena vsota prekaša pet tisoč evrov. Davčni odbitki na premije pa niso bili povečani, kar je zasebne vlagatelje močno razočaralo.

Socialni dialog, ki se je nanašal na pokojninsko reformo leta 2010, so označevala globoka razhajanja glede bistvenih problemov omenjene politike – tako glede starosti, primerne za upokojitvev, kot glede usklajevanja – pa tudi dokajšnja agresivnost vlade v odnosu do socialnih partnerjev.

Razhajanja glede reforme

Najbolj razdvajajoči vprašanji sta zadevali upokojitveno starost in obdobje, ki naj bi ga zaobjelo pokojninsko zavarovanje. Socialni partnerji niso uspeli doseči sporazuma, ker sindikati (predvsem ZSSS) niso bili voljni sprejeti nikakršnega nadomestila za to, da bi se odpovedali svoji zahtevi glede odhoda v pokoj, ki naj ne bi presegal 58/60 let za ženske/moške, in so zavračali rešitev, ki je predvidevala 38/40 let delovne dobe za ženske/moške. Minister Ivan Svetlik je njihove zahteve pogosto označeval kot »protireformo«, saj je dejanska starost, pri kateri so šli moški v pokoj, znašala 62 let. Ko se je Slovenija bližala referendumu o ZPIZ-2 iz

leta 2010, se je proglas ZSSS, ki je pozival volivce, naj reformo zavrnejo, osredinjal skoraj samo na to točko in poudarjal, da ljudje, zaposleni v težkih ali nezdravih okoliščinah, ne morejo delati tako dolgo, preden bi se lahko upokojili. Organizacije delodajalcev so večkrat opozorile vlado, da slovenski delovni trg ne more sprejeti visokega števila starejših delavcev, posebno če za to ni primernih dodatnih spodbud.

Razhajanja glede nižjega usklajevanja so se pojavila, še preden je prišlo do debate o pokojninski reformi leta 2010. Da bi na hitro premostila krizo, je vlada – ki se ni odzvala pravočasno in je odložila nekaj potrebnih rezov – pripravila dva proračuna, temelječa na prihrankih, za obdobje 2010–2012 in je (delno) zamrznila usklajevanje pokojnin, kakor tudi plač javnih uslužbencev in socialnih transferjev. Ti ukrepi so povzročili velik odpor tako znotraj vlade (predvsem odpor DeSUS-a) kakor tudi zunaj nje. Tako so bili popravki indeksacije pokojnin od samega začetka na napačnem tiru.

Ministrstvo za delo je najprej predlagalo prevzem švicarske indeksacije (50 odstotkov plač in 50 odstotkov inflacije).⁴⁴ Tega pa DeSUS ni bil pripravljen sprejeti, pač iz obzira do svojih volivcev. Pogajanja, ki so sledila, so povzročila celo razkol med omenjeno stranko (ki jo podpira okoli 15 tisoč upokojencev) in Zvezo društev upokojencev Slovenije (ZDUS), ki šteje približno 250 tisoč članov. Slednja je bila, kar zadeva spodnji del lestvice (60 odstotkov plač in 40 odstotkov inflacije), pripravljena na kompromis, medtem ko je DeSUS do konca vztrajal na razmerju 80 : 20 in se celo odpovedal nekaterim svojim koncesijam. DeSUS na koncu ni odobril proračuna za 2011–2012 niti ZPIZ-2.

Politični potek

Čeprav večina socialnih partnerjev objokuje slabitev socialnega dialoga v Sloveniji, število tristranskih delovnih skupin in njihovi pogosti sestanki pričajo, da je vlada (vsaj na začetku) želela glede reform doseči soglasje. Diskusija o reformi upokojitvenih shem, tako obveznih kot dodatnih, se je v Sloveniji razmahnila med marcem 2009 in septembrom 2010. Vlada je imela s socialnimi partnerji več kot 50 sestankov na vsaj sedmih različnih

⁴⁴ Ministrstvo za delo RS, Predlog zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana, 2010a.

tribunah (glej tabelo 2) in je pripravila okrog tristo različnih dokumentov.

Tabela 2: Socialni dialog 2009–2010⁴⁵

	Število srečanj
Ekonomsko-socialni svet (ESS)	4
Strokovna (pogajalska) delovna skupina ESS (javni steber)	18
Delovna skupina za področje invalidskega pokojninskega zavarovanja (ESS)	10
Delovna skupina za področje dodatnega pokojninskega zavarovanja (ESS)	3
Minister za delo, družino in socialne zadeve in socialni partnerji	5
Predsednik vlade in socialni partnerji	5
Krovna usmerjevalna skupina strokovnjakov	6

V času debate je vlada v marsičem popustila, saj je razvodenila začetne najradikalnejše politične rešitve. Kljub vsemu pa so se pogajanja izjalovila, ker so imeli socialni partnerji vtis, da njihovi predlogi niso upoštevani.⁴⁶ Vlada je septembra 2010 samodejno predstavila svoje besedilo DZ. Kljub temu, da mu je DeSUS odtegnil podporo in da je Državni svet izrazil veto, je parlament decembra 2010 sprejel Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) s pomočjo glasov opozicijske SLS.

Posledice so potrdile vse poteze, ki zaznamujejo spreminjajočo se naravo slovenskega političnega odločanja. Pritisk in ostrina finančne krize sta zaostрила stališča socialnih partnerjev, le-ti niso znali odgovoriti na skupne izzive, ki so bili nehotena posledica gradualizma – prav tistega načina dela, ki je dal pečat slovenskemu uspehu v zadnjih dveh desetletjih – in zgrešenih gospodarskih izbir v času visoke ekonomske rasti.

Zaradi krize je bila vlada pod ogromnim pritiskom mednarodnih organizacij, predvsem OECD-ja in Evropske komisije. To je povzročilo preveliko hitrost pri sprejemanju odločitev, ki so zadevale različne strukturne reforme, in tudi več zelo nepopularnih, čeprav začasnih protikriznih odločitev. Vlada se je istočasno anga-

⁴⁵ Vir: Ministrstvo za delo RS, Socialni dialog – pogajanja ZPIZ-2, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana, 2010b.

⁴⁶ I. Guardiancich, ILO Survey on Social Dialogue and Pension Reform in Times of Crisis and Beyond: Slovenia, Working Paper No. 39, International Labour Organization, Ženeva, 2012.

žirala na preveč socialnih frontah, kar je pomenilo, da prav kmalu ni več zmogla obvladovati razmer. Delovanje DeSUS-a v levosredinski koaliciji je bilo zadnji udarec, ki je dokončno uničil soglasje parlamentarne debate.

Tudi sindikate je finančna kriza hudo prizadela: nanjo niso znali ustrezno odgovoriti in večkrat so jih utišali sami delavci. To je skupaj z osipanjem članstva in z grožnjo marginalizacije verjetno pripeljalo do zaostitve socialnega dialoga. Sindikati, nekateri bolj, nekateri manj, so se vkopali v svoje izhodiščne postojanke.

Organizacije delodajalcev, ki jih bremenijo močna insolvenca podjetij in nizka kompetitivnost, so bile nadvse zavzete s svojimi ozkimi problemi. Vsekakor so po pravici pojasnile vladi, da je slovenski trg dela v glavnem nepripravljen na sprejetje velikega števila starejših delavcev. Čeprav so bili zaskrbljeni zaradi razmer, v kakršne je socialni dialog v Sloveniji zašel, niso pomagali ostalim socialnim partnerjem, da bi premostili najbolj izrazita nasprotna stališča.

Junija 2011 je bil reformni proces pokopan z ljudskim glasovanjem. Najpomembnejšemu sindikatu, ZSSS, je uspelo zbrati dovolj podpisov za referendum glede celotnega ZPIZ-2, kar je Ustavno sodišče kljub ugovorom vlade potrdilo.⁴⁷ Tako se je znašla usoda pokojninske reforme iz leta 2010 v rokah volivcev. Od tega pa je bila odvisna tudi usoda Pahorjeve vlade in tiste, ki ji je sledila.

VI. Sklep

Socialno-ekonomski dosežki Slovenije od osamosvojitve dalje kot tudi njen ustavni ustroj so v literaturi politične ekonomije ustvarili vtis, da je bivša jugoslovanska republika socialdemokratska, neokorporativistična izjema sredi postsocialističnih držav. Pisec pričujočega članka se strinja s to analizo, vsekakor pa tudi poudarja, da so slovensko anomalijo podpirale ugodne politično-institucionalne značilnosti in ugodne začetne razmere, ki so zagotovile njen uspeh.

Visoko sozvočje demokratičnih institucij, nizka strankarska polarizacija, močni socialni partnerji in razvit socialni dialog so slovenskim političnim akterjem dopustili, da so krmarili državo od zgodnje tranzicije do vključitve v EU in v evroobmočje. Vendar se

⁴⁷ Vlada je uradno zaprosila Ustavno sodišče, naj odloči, ali je referendum proti ZPIZ-2 sploh izvedljiv, saj vodi do protiustavnih posledic.

je gradualizem izkazal kot dvorezen meč. Na eni strani je bilo mogoče zagotoviti socialni mir in sorazmerno blagostanje s pomočjo uspešnega »kompetitivnega korporativizma«, na drugi pa je zaradi zapletenih pogajanj, ki jih neizbežno zahteva takšen *modus operandi*, prišlo do odloga nekaterih nujnih strukturnih reform.

Finančna kriza je še izostrila te negativne poteze in zahtevala gospodarsko preoblikovanje in reformo. Vsekakor je videti, da so se izhodiščne točke, ki so pogojevale uspeh Slovenije, v obdobju zadnjega desetletja iztrošile. Socialni partnerji so vedno šibkejši in nezmožni, da bi se angažirali v konstruktivnem dialogu, ki naj bi odpravil politično zagato, ki ogroža socialno-ekonomske dosežke države.

Razlaga, kaj je s socialnim dialogom v Sloveniji, je raznovrstna. Sega od trditve Pahorjeve vlade, da je storila, kar je bilo v njeni moči, da bi poiskala sporazumno rešitev, do ugotovitve sindikatov, da je socialni dialog v Sloveniji mrtev. Vsekakor pa je po besedah bivšega predsednika Danila Türka nadaljevanje socialnega dialoga edina možnost napredka za konsenzualno politično enoto, kakršna je Slovenija.