

Elektronska obuka: Mobilizacija aktera za uspešne strukturne reforme

## Studija slučaja: Izmena zakona o penzijskom osiguranju i tržištu rada u Sloveniji

### Sadržaj

Kontekst i osnovne informacije.....	1
Identifikacija aktera: struktura procesa strukturnih reformi.....	3
Spisak aktera – potrebe, uloge, faze i učestalost uključivanja .....	4
Kako znate da radite pravu stvar?.....	6
Ima smisla dosledno „pričati priče“ .....	7
Prilog – Šta nećete naći u udžbeniku – postoji i zabavni deo (materijal za razmišljanje).....	8

### Kontekst i osnovne informacije

Usled niskog prirodnog priraštaja i sve brojnije populacije starijih, Slovenija se suočava sa sve većim pritiskom na zdravstveni i penzioni sistem i druge javne usluge. U 2019. su doprinosi na zarade za državno penzijsko osiguranje iznosili približno 10 odsto BDP-a, ali bi ta brojka, prema nalazima mikrosimulacionog modela, mogla da poraste na 17 odsto do 2050. godine. To je neodrživo visok procenat BDP-a, naročito ako se uzme da i drugi rashodi blisko vezani za penzije, kao što su zdravstvena zaštita i dugoročna nega, takođe slede ovaj trend. Ova zemlja ima jednu od najnižih stopa aktivnosti građana starijih od 55 godina u EU, jedan od najdužih „mostova do penzije“ sastavljen od kombinacije dugoročnog bolovanja i naknade za nezaposlenost, značajan pad raspoloživih prihoda od poslednje plate do prve penzije, prilično visoke stope indeksacije (kako opšte tako i dopunske), što sve zajedno sa drugim faktorima čini penzijski sistem savršenim kandidatom za strukturne reforme.

Slovenija ima prilično visok stepen kompresije zarada i suočava se sa teškoćama pri povećanju rasta produktivnosti. Pored toga, političari često smanjuju osnovice poreza na dohodak građana i socijalnih i zdravstvenih doprinosa da bi stekli popularnost kod građana, čime se dodatno umanjuje manevarski prostor za strukturne reforme koje zahtevaju vremena, truda i sredstava. Prekomerno pojednostavljenje ovog pitanja u javnom mnjenju zbog složenosti penzijskog sistema i njegovog dugoročnog uticaja, šok izazvan prethodnom reformom penzija usled koje je poraslo nepoverenje građana i veliki politički rizik sa kojim se suočavala manjinska vlada čiji je mandat počeo u septembru 2018.<sup>1</sup> bili su jasni signali da je potreban pristup zasnovan na širokoj inkluziji svih aktera radi stvaranja poverenja, svesti i kritične mase. Godina 2018. je bila izborna, što je povećalo očekivanja političke elite i građana

---

<sup>1</sup> Na vlasti je koalicija pet stranaka (LMŠ, SMC, SD, DeSUS i SAB) koje zavise od opozicione stranke (Levica) za dobijanje slabe većine.



nakon više godina restriktivnih mera uvedenih zbog globalne finansijsko-ekonomske krize iz 2008. Naglo povećanje rasta BDP-a i budžetskih prihoda i primetno smanjenje odnosa javnog duga i BDP-a pokazali su se kao kontraproduktivna kombinacija.

Da bi se ostvario željeni ishod, planirane su (i prihvaćene) sledeće aktivnosti:

- proširenje izmena penzijskog sistema i na propise o tržištu rada kako bi se ostvarili ciljevi koalicije (dostojanstvene/odgovarajuće penzije); značajan deo problema penzionog sistema mogao bi se rešiti povećanjem stope aktivnosti građana starijih od 55 godina skraćanjem „mosta do penzije“ i stimulisanjem radnog angažovanja neposredno nakon ostvarivanja uslova za odlazak u penziju;
- u ovaj proces bi se mogao uključiti široki niz aktera kako bi se ostvario širi konsenzus o predloženim izmenama, njihovo razumevanje i podrška za njih; da bi se postigao željeni ishod u parlamentu neophodna je jednoglasna podrška Ekonomsko-socijalnog saveta;
- najrelevantniji dokumenti bili su „Bela knjiga“ o penzijama i sporazum socijalnih partnera iz 2017. u kome je naveden opšti nacrt budućih izmena penzijskog sistema; njih je trebalo kombinovati sa programima koalicionih partnera i koalicionim sporazumom;
- očekivanja koalicionih partnera, uključujući i dve stranke kojima su penzioneri činili najveći deo biračkog tela, bila su velika i neusaglašena, pa je zato trebalo da budu održani razgovori da bi se pripremio odgovarajući predlog i usaglasila očekivanja i ciljevi;
- promene bi trebalo da budu sprovedene brzo, budući da je bilo verovatno da vlada neće biti u stanju da dočeka kraj uobičajenog četvorogodišnjeg mandata.<sup>2</sup>

Faza pregovora potrajala je više od pola godine, što je značajno smanjilo vreme raspoloživo za ostale faze. Međutim, projekat koji je započeo u oktobru 2018. završen je na vreme usvajanjem izmena i dopuna zakona o penzijskom osiguranju i radu krajem 2019. (koje su stupile na snagu 2020).

---

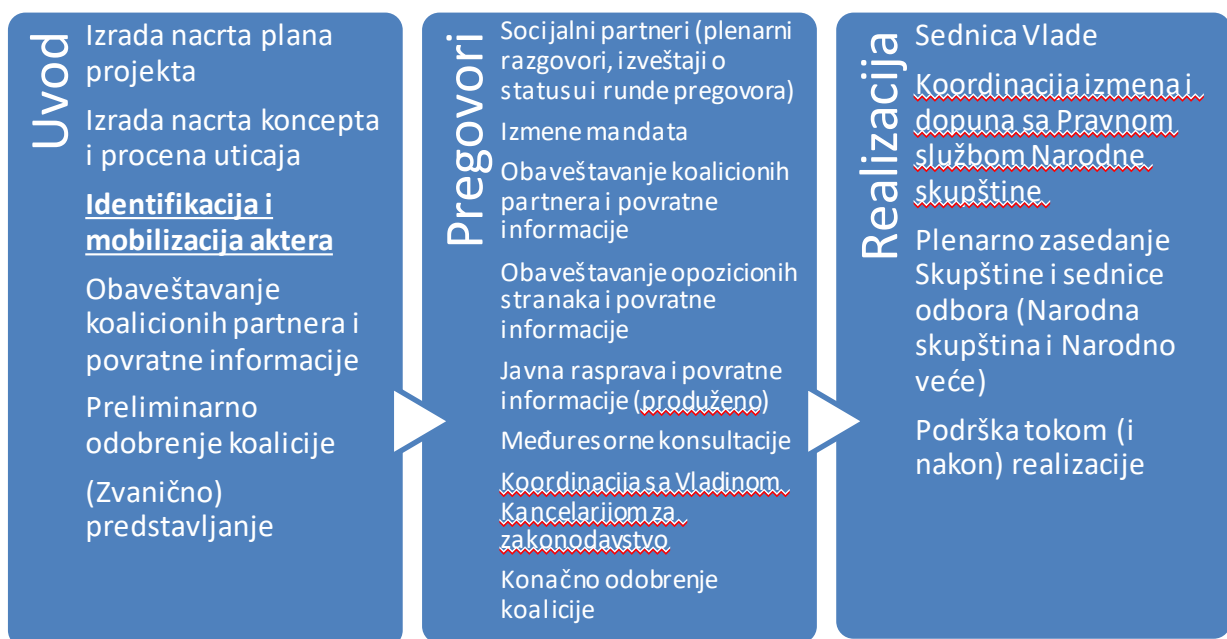
<sup>2</sup> Premijer je konačno podneo ostavku (mandat mu je trajao od septembra 2018. do marta 2020).



## Identifikacija aktera: struktura procesa strukturnih reformi

Jedan praktični pristup identifikaciji relevantnih aktera je bolje korišćenje planske faze strukturnih reformi. Podela projekta na korake i njegova vizuelizacija od početnih radnji do aktivnosti koje se sprovode nakon realizacije takođe može da posluži kao koristan alat za identifikaciju aktera. Ovaj konkretan projekat je podeljen na tri faze, i to uvod, pregovore i realizaciju, nakon čega je dodatno podeljen na zadatke/ciljeve/interakcije.

Na proces i njegove rokove uticalo je mnoštvo pravila kojima je određena njegova dinamika i koraci koje je trebalo preduzeti. Iako je obavezne aktere bilo lako utvrditi analizom važećih pravila, primera radi iz protokola o saradnji uz koalicioni sporazum i pravila kojima su uređene procedure rada Ekonomsko-socijalnog saveta, Vlade i Skupštine, za identifikaciju drugih zainteresovanih strana bilo je potrebno prilično zdravorazumskog rasuđivanja i prethodnog iskustva.



Na osnovu ovog hodograma, razmotrena su sledeća pitanja u cilju prepoznavanja odgovarajućih aktera: Šta nam je potrebno? Zašto nam je to potrebno? Ko bi najviše odgovarao za to? Ko će biti uključen, kada i u kom obliku?

Tokom identifikacije aktera izrađena je tabela slična ovoj u daljem tekstu. Međutim, kada se navode akteri, imajte na umu da nije dovoljno navesti organizacije sa opštim zaduženjima. Uvek bi trebalo da identifikujete konkretnu osobu koja će biti uključena kako bi vam se trud isplatio. Uvek postoji široki spektar eksperata, političara, novinara i drugih koji mogu biti zainteresovani za saradnju, ali zainteresovanost i stručnost ne idu nužno uvek ruku pod ruku.

### Spisak aktera – potrebe, uloge, faze i učestalost uključivanja

Uključivanje zainteresovanih aktera zahteva vreme i trud. Naš pristup podrazumevao je interakciju na više nivoa između centralnog tima i (eksternih) aktera. Pravila rada zavisila su od potreba i uloge/statusa, dok su nivoi interakcije pažljivo usklađivani i uravnotežavani. Pet članova tima „servisiralo“ je aktere. Određivanje članova tima koji treba da rade sa akterima se može uporediti sa kuvanjem kvalitetnog jela. Ministar je začim (koristi se retko i u malim količinama), državni sekretar i načelnik uprave su glavni sastojci (neprekidna interakcija) a šefovi sektora su posebni sastojci (koriste se retko).

Potreba	Akter(i)	Uloga/uticaj	Učestalost <sup>3</sup>	Faza <sup>4</sup>
Obezbeđenje i podsticanje odgovarajuće odgovarajuće <b>političke podrške</b>	Predsednik vlade	Utvrđivanje prioriteta i pružanje primarne političke podrške	T	Neprekidno informisati (imajte na umu da se politički pejzaž veoma brzo menja i da je pamćenje kratko)
	Savetnik (savetnici) predsednika vlade	Praćenje realizacije reformi, redovno obaveštavanje predsednika vlade i pružanje povratnih informacije	M/N	
	Šefovi poslaničkih grupa koalicioničkih stranaka	Odobrovanje (manjih) izmena mandata za pregovore (odobrovanje rezervnih pozicija, proširivanje/sužavanje okvira za pregovaranje)	T	
	Poslanici koalicioničkih stranaka i njihove stručne službe	Potvrđivanje polaznog mandata za pregovaranje i davanje konačne saglasnosti pre početka skupštinske procedure za usvajanje zakona; usklađivanje očekivanja kako bi se sprečili konflikti sa njima i između njih; obezbeđivanje materijala za diskusiju u parlamentu zasnovanu na činjenicama	M	
	Poslanici stranaka opozicije i njihove stručne službe	Menjanje „ne“ u „da“ ili „neutralno“ otvorenom razmenom podataka, mera i obrazloženja; naglašavanje faktora za i protiv iz svoje perspektive; dodatno obrazlaganje uvida	T	
Stručno znanje, podaci i <b>analitički kapacitet</b> ; dodatni „slobodni“ analitički kapaciteti kako bi se omogućilo postojanje „analitičkog	Institut za ekonomska istraživanja	Mikroekonomski model penzija (bez odlaganja i redovno ocenjivanje finansijskog uticaja različitih mera)	N	O, P
	Zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje	Istorijski i tekući podaci o penzionerima; usaglašavanje mera sa kapacitetom/praktičnim uvidima	M	Sve faze
	Fiskalni savet	Pružanje svih relevantnih podataka kako bi se Fiskalnom savetu omogućilo da zauzme pravilno informisan stav o izmenama	T	O, R
	Vladina Kancelarija za zakonodavstvo	Doslednost sa drugim zakonima; unapređenje kvaliteta pretvaranja mera u odredbe/zakone	T	P, R
	Skupštinska Kancelarija za zakonodavstvo	Doslednost sa drugim zakonima; unapređenje pretvaranja mera u odredbe/zakone; staranje o tome da ne postoje značajna nerešena (pravna) pitanja	T	P, R

<sup>3</sup> Učestalost uključivanja: T-tromesečno, M-mesečno, D-nedeljno, D-dnevno.

<sup>4</sup> Faza: O-osmišljavanje, P-pregovori, R-realizacija.

Potreba	Akter(i)	Uloga/uticaj	Učestalost <sup>3</sup>	Faza <sup>4</sup>
kapaciteta razumne veličine“	Ministarstvo finansija; druga ministarstva	MF – analiza i odobravanje (očekivanih) finansijskih uticaja; zdravstvo, državna uprava, odbrana, unutrašnji poslovi	T	O, P, R
<b>Izgradnja širokog (društvenog) konsenzusa</b>	Članovi Socijalno-ekonomskog saveta	Imenovanje članova pregovaračkih grupa (dve grupe); pregovori (osam rundi pregovora za svaku grupu); potreban je jednoglasni pozitivan stav da bi se izbegle (fatalne) posledice po zakon u vladinoj i skupštinskoj proceduri; nose kritičnu masu i otpornost	N	P, R
Izgradnja <b>svesti</b> i razumevanja među <b>građanima</b>	Mediji i građani	Gostovanja u televizijskim i radijskim emisijama; davanje (brojnih) dubinskih intervju; (dve) konferencije za štampu; (dva) tehnička brifinga za novinare; (brojne) diskusije „jedan na jedan“/korespondencija sa novinarima zainteresovanim za detalje, obrazloženja, računice, itd; informisanje o statusu pregovora; saopštavanje alternativnih stavova u slučaju „curenja“ informacija iz sobe za pregovore; obezbeđenje kritične mase i otpornosti za reformu stavljanjem visoko na listu prioriteta	N/D	O, P, R
	Različite stručne i interesne grupe/kreatori javnog mnjenja, NVO	Predstavljanje plana, mera, pravnih i finansijskih implikacija reforme na različitim konferencijama, okruglim stolovima, brifinzima i drugim mestima/događajima; pružanje kvalitetnih podataka (iz prve ruke) kreatorima javnog mnjenja koje mogu lako da podele sa drugima i na koje mogu da pruže relevantne povratne informacije tokom javne rasprave; dobijanje informacija o verovatnim odgovorima/pitanjima koja mogu da postave interesne grupe i predviđanje verovatnih kanala komunikacije (identifikacija manje sofisticiranih aktera)	M/N	O, P, R
Usaglašavanje stavova; <b>ponavljanje informacija;</b> <b>učvršćivanje</b> dugoročne strategije; dodatni analitički kapacitet	Međunarodni akteri/organizacije (EK, MMF, OECD itd)	Predstavnici relevantnih međunarodnih organizacija mogu pružiti dodatne uvide i podeliti podatke i merila iz uporedivih zemalja; značaj usklađivanja razumevanja o pitanjima i rešenjima; učvršćivanje strukturne reforme unošenjem u nacionalne strategije i međunarodne dokumente; šire usaglašavanje ciljeva i pomoć pri horizontalnoj komunikaciji sa ministarstvima i drugim akterima o tome šta treba činiti	T	O, P, R

## Kako znate da radite pravu stvar?

Interakcija sa akterima zahteva vremena i truda i neće se nužno (odmah) isplatiti. Stoga, količina vremena koju ćete posvetiti svakom akteru trebalo bi da zavisi od vaših potreba, koje su blisko povezane sa njihovom snagom i uticajem. Pa ipak, bitna su i njihova očekivanja o tome koliko interakcije i fokusa ste spremni da im pružite. Dodatni napori mogu biti korisni i dodatno pozitivno uticati na vaš projekat, što može dovesti do pozitivnih eksternalija kao što su:

- vaš osnovni tim i akteri su uvek spremi da izađu u susret;
- akteri preuzimaju (zajedničko) vlasništvo nad strukturnom reformom, strastveno je zagovaraju i ponosno navode da su deo nje pred svakom publikom;
- stav „hajde (konačno) da to uradimo“ širi se među akterima;
- pregovarači dolaze dobro pripremljeni na pregovore i unapred vas obavestavaju o potencijalnim pitanjima i rešenjima kako bi vam omogućili da se pripremite, delate unapred i smanjite nepotrebne/neplanirane konflikte i tenzije;
- pregovarači slobodno govore o osetljivim/ključnim temama i voljno dele osnovne informacije i tok rasuđivanja koji su doveli do njihovih stavova;
- informacije (koje nisu nužno) vezane za pregovore počinju brzo da se nakupljaju, što vam omogućava da bolje razumete svakog aktera i njihove potrebe i razumete gde je njihov cilj „prevazilaženja očekivanja“;
- široka lepeza aktera počinje da pokazuje iskrenu zainteresovanost i dublje razumeva predložene strukturne reforme i njihove (dublje) implikacije;
- počinjete da čujete „odjek“ svojih stavova od aktera o tome šta su pitanja i kako im pristupiti;
- akteri postaju otporni na lažne tvrdnje i samostalno odbacuju maliciozne/štetne predloge.



## Ima smisla dosledno „pričati priče“

Postoji potreba za značajnim „pričanjem priča“ kako bi se održao zamajac za strukturne reforme i podrška među akterima. Pored otvorene razmene svoje vizije, činjenica, osnovnih informacija, relevantnih mera i implikacija predložene strukturne reforme, postoje i drugi upotrebljivi alati koje treba razmotriti kako bi ste naglasili i iskoristili svoje stavove. Među njima su bili:

- kreirali smo „krilatice“ – više istinitih i dokazano netačnih činjenica i pitanja koje svaki akter lako može razumeti i preneti/podeliti;
- ograničavanje/učvršćivanje/odjek – držali smo se mandata koji nam je dat a za sva odstupanja smo tražili i dobili odobrenje koalicije da bismo sprečili buduće probleme sa podrškom;
- da bismo zadobili poverenje, ponekad smo rizikovali tako što smo akterima davali mogućnost da donesu odluke, iako to nije bilo nužno u skladu sa formalnim pravilima (npr. socijalni partneri odlučivali su da li javna rasprava može da traje paralelno sa pregovorima);
- uložili smo vreme (koliko god da je bilo potrebno), kvalitetne dokaze, podatke, informacije... i kafu;
- rešili smo pitanja koja nisu bila neposredno vezana za strukturnu reformu ali su mogla da se pretvore u „talačke situacije“ koje su mogle značajno da odlože/naškode procesu usvajanja zakona (npr. ponovno pregovaranje i ažuriranje pravila o radu Socijalno-ekonomskog saveta kako bi se omogućila analiza opozicionih predloga zakona i smanjile tenzije između socijalnih partnera u drugim oblastima).

Postoji i dodatni materijal za razmišljanje koji možete da iskoristite da stvorite (nove) ideje i razvijete svoje sopstvene inovativne pristupe za uključivanje aktera i korišćenje njihovog doprinosa – pogledajte prilog.



## Prilog – Šta nećete naći u udžbeniku – postoji i zabavni deo (materijal za razmišljanje)

Da je lako... neko bi to odavno uradio.

Ako vam smeta to što meci i medalje retko pogađaju pravu metu, vi ste najveći rizik po uspeh strukturne reforme.

Samo snažni i pravilno podstaknuti akteri mogu da obezbede zamajac za strukturnu reformu za vreme mandata manjinske vlade.

Snažna vlada može da izvede strukturnu reformu i ignorišući zainteresovane aktere. Međutim, pored slabijeg kvaliteta realizovanih mera, suočili biste se i sa smanjenjem njihovog poverenja. Takvi pristupi često dovode do smanjenja političke stabilnosti, produbljuju jaz među akterima i tako povećavaju verovatnoću poništavanja strukturne reforme.

Ako cena politička elita kaže da je vaša reforma „prekrasna“, to može biti tačno za vas – ili za Smeagola – ali ne i za njih.

Moderna politika je svakodnevna bitka i rat koji neprekidno traje. Vreme brzo ističe a prioriteti (vlade) se menjaju. Ako se zaključate u bunker sa svojim timom na šest meseci, možda ćete proizvesti izvanredan „proizvod“, ali će on biti koristan samo za sakupljanje prašine. Postarajte se da reforma na kojoj radite neprekidno ostane u žiži – među „prvih deset“ vladinih prioriteta.

Uvek imajte mandat za ono o čemu pregovarate i nikada nemojte pretpostavljati niti donositi odluke za koje niste ovlašćeni. Međutim, ako se donesu loše odluke, to je i dalje vaša krivica – radite svoj posao.

Vaše poštenje, integritet, transparentnost i pouzdanost su vaši aduti. Nemojte ih davati drugima (bez borbe). Napravite detaljne beleške. Uvek. Možda će vam biti potrebne da dokažete svoje stavove... ili da se izvinite.

Dva ključna obavezna pravila su: (i) ništa nije dogovoreno dok sve nije dogovoreno; i (ii) pregovarajte samo o onome što je na stolu. Oba pravila mogu da se upotrebe i u vašu korist i ako odstupite od njih iz taktičkih razloga.

Vaš tim može da nadomesti vaše hendikepe – osim nedostatka empatije.

Plodovi koji deluju kao da su lako dostupni često su otrovni.

U politici ne postoji „medijska blokada“, ali budite spremni da je preokrenete u svoju korist.

Racionalno, empirijsko i, stoga, objektivno najbolje rešenje je samo teorija. U praksi najčešće možete i bolje.

Nema poente pokušavati da nađete logiku/obrazloženje svake pojedinačne pozicije druge strane u pregovorima, ali to može biti zabavno.

Ako počnete pregovore sa zakašnjenjem od pet minuta jer fali jedan od 12 pregovarača, to će vas koštati ceo sat.

Ako ne možete da nađete izlaz, preskočite to, idite na pauzu ili u šetnju ili odspavajte, a onda probajte pametnije, a ne energičnije.

Povremeni sprintovi retko doprinose stvaranju kritične mase za promene – ostanite mirni i hodajte ili primenjajte konstantan pritisak.



Dinamika i broj pauza za kafu i posluženje tokom pregovora mogu značajno ubrzati ovaj proces.

Uvek možete naći problem za svako rešenje i kroz konflikt ga iskoristiti da dođete do željenog nivoa/cilja – u pojedinim slučajevima izazivanje namernog nesporazuma može biti vrednije nego „da“ ili „ne“.

Kreator mišljenja i donosilac odluka obično nisu ista osoba – prvi je kraljica, a drugi je kralj. Postupajte sa njima u skladu sa tim. Ako vole publicitet, mogu biti korisni za učvršćivanje stavova ili kao predvodnici.

Ako jedan od dva socijalna partnera počne da vas hvali, verovatno ste napravili grešku. Ako to čine oba, sigurno ste pogrešili. Svako može da priušti grešku, osim ako vi niste taj koji je pogrešio.