

SPORNOST EPL IN DRUGIH INDEKSOV FLEKSIBILNOSTI ZAPOSLOVANJA – PREZRTI DELOVNOPRAVNI VIDIKI

Katarina Kresal Šoltes*

»Labour is not a commodity«

(iz Ustave Mednarodne organizacije dela)

»Our index of employment laws, more so than other indices, reflects the incremental cost to the employer of deviating from a hypothetical rigid contract, in which the conditions of a job are specified and a worker cannot be fired.«

(iz strokovnih podlag za metodologijo Doing Business, Botero in drugi, 2004, str. 12)

UDK: 331.1:330

Povzetek: Prispevek kritično obravnava nekatere metode ekonomskega merjenja vpliva delovne zakonodaje na porast stroškov delodajalca pri najemanju in odpuščanju delavcev. EPL in drugi indeksi fleksibilnosti zaposlovanja se kot podlaga za odločanje vedno bolj uporabljajo v ekonomski in zaposlitveni politiki na ravni OECD, Svetovne banke, EU, kot tudi v Sloveniji. Ključno vprašanje je, kakšno vlogo igrajo v zvezi z izboljšanjem delovnih pogojev in razvoja socialnih pravic kot temeljnih človekovih pravic kot tudi ali njihove metodologije upoštevajo mednarodno in ustavno priznane delovne standarde.

Ključne besede: ekonomska politika, Doing Business 2012, EPL, EWI, delovna zakonodaja, trg dela, fleksibilnost, najemanje delavcev, odpuščanje delavcev, začasne pogodbe, pogodba za določen čas, agencijski delavci

* Katarina Kresal Šoltes, doktorica pravnih znanosti, namestnica direktorja Inštituta za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

katarina.kresal@pf.uni-lj.si

Katarina Kresal Šoltes, PhD, Deputy Director at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

DISCUSSIBLE EPL AND OTHER INDICES OF FLEXIBILITY OF EMPLOYMENT – NEGLECTED LABOUR LAW ASPECTS

Abstract: *The article criticizes some methods of an economic measure of employment protection legislation regarding its impact on the incremental cost to the employer of hiring and firing workers. EPL and other indices of flexible employment are increasingly used as bases for a decision-making in employment and economic policy at OECD, World Bank and EU level, as well as in Slovenia. The key question is, what is their role regarding the improvement of working conditions and social rights as human rights and whether they respect internationally and constitutionally recognized labour standards.*

Key words: *economic policy, Doing Business 2012, EPL, EWI, employment legislation, labour market, flexibility, hiring of workers, firing of workers, temporary contracts, fixed term contract, temporary agency workers*

1. UVOD

Vlada utemeljuje predloge za spremembe delovne zakonodaje na izhodišču, da je slovenski trg dela premalo fleksibilen in zato ne dovolj spodbuden za povečanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva, preveč rigidna delovna zakonodaja pa povzroča vse večjo segmentacijo delavcev, na tiste s polnim varstvom v okviru rednih zaposlitev in tiste s prekernim položajem v atipičnih, začasnih zaposlitvah.¹

Sporna je ocena, da je vzrok za takšno stanje preveč *rigidna delovna zakonodaja*.

O tem vprašanju so namreč različna stališča, zato vlada ne bi smela prezreti številnih domačih in tujih strokovnjakov delovnega prava in Mednarodne organizacije dela (MOD), ki argumentirano zavračajo takšne ocene. Raziskave namreč potrjujejo, da sta zniževanje zakonskega varstva pred odpovedjo in zmanjševanje povprečnega časa opravljanja službe (employment tenure) v pozitivni korelaciji zlasti za kategorijo mlajših delavcev, kar pomeni, da bi spremembe zakonodaje

¹ Tako vladni predlog za spremembe Zakona o delovnih razmerjih, januar 2012. Podobne ocene sprejemajo nosilci ekonomske in zaposlitvene politike tudi glede večine drugih držav članic EU, porast začasnih, prekernih zaposlitev pa naj bi zlasti prizadel mlade (glej več v: Employment in Europe 2010).

v smeri večje fleksibilnosti zlasti prizadele mlade in še povečale njihov začasni, prekerni položaj na trgu dela.² Večja liberalizacija začasnih pogodb znotraj EU je sicer spodbudila večje zaposlovanje, vendar se ocenjuje, da večina teh delavcev ob izteku pogodb ni prešla med redno zaposlene in da na segmentiranem trgu dela podjetja uporabljajo začasne pogodbe bolj kot način cenejše proizvodnje, izkoriščajoč zakonski razkorak med delovnimi standardi za redne in začasne zaposlitve, in manj kot način preizkušanja ustreznosti novih kandidatov.³ Zniževanje zakonskega delovnopravnega varstva tudi ni pravi odgovor na segmentacijo trga dela, če bi resno vzeli koncept prožne varnosti (*flexicurity*), ki je v samem središču zaposlitvene in ekonomske politike EU - ni dovolj le ustvarjanje novih delovnih mest, ampak tudi zagotavljanje dostojnih delovnih pogojev in socialnih pravic kot temeljnih človekovih pravic.⁴ Tudi slovenski delovnopравни strokovnjaki potrjujejo, da slovenska delovna zakonodaja že sedaj omogoča visoko stopnjo fleksibilnega zaposlovanja in široko uporabo začasnih zaposlitev v praksi, kar pa bi bilo treba še zlasti spremeniti na tem področju, pa je zagotoviti bolj učinkovito omejevanje zaposlovanja za določen čas, preprečiti številne zlorabe v praksi in tem delavcem zagotavljati ustrežnejše varstvo, bolj primerljivo položaju redno zaposlenih,⁵ odpraviti depriviligiran položaj delavcev migrantov,⁶ izboljšati sistem inšpekcije dela in dosledno upoštevati ratificirano mednarodno delovno pravo.⁷ Vendar namen tega prispevka ni podrobnejša predstavitev omenjenih stališč.

Namen prispevka je **ovreči argumente** za sporno oceno o togosti slovenske delovne zakonodaje. Kot taka argumenta se pogosto navajata EPL indeks (employment protection legislation index), ki ga meri OECD⁸ in EWI indeks (employing workers indicator), ki ga meri Svetovna Banka v okviru raziskave *Doing Business*.⁹ Ker je *domet teh indeksov omejen*, njihova *metodologija pa vprašljiva*,¹⁰ je sporen tudi njihov *precenjen pomen*, kar bo natančneje analizirano v tem prispevku. Svetovna banka v *Doing Business* že sama uvodoma navaja, da se v okviru merjenja 11 indikatorjev, ki vplivajo na poslovanje podjetja, **ne** poskuša meriti vseh

² Cazes S. in Tonin M., 2010, str. 280-281.

³ Employment in Europe, 2010, Youth and segmentation in EU labour markets, str. 117.

⁴ Rodgers L., 2011, str. 394.

⁵ Kresal B., 2011, str. 178.

⁶ Kogovšek Šalamon N., 2011, str. 199.

⁷ Kresal Šoltes K., 2011, str. 38-40.

⁸ OECD Indicators of Employment Protection. <http://www.oecd.org>.

⁹ World Bank, Doing Business 2012. <http://www.doingbusiness.org>.

¹⁰ Na problematiko metodologije opozarjajo številni strokovnjaki, npr. tudi Freyens, Benoit Pierre. 2010, str. 309. Glej tudi: Benjamin P. in drugi. 2010, str. 75.

stroškov in koristi določenega zakona ali ureditve **za družbo kot celoto**, temveč le določene vidike poslovnega okolja, ki zanimajo *posamezno podjetje in investitorje* ali vplivajo na konkurenčnost posameznega gospodarstva.¹¹ Svetovna banka je leta 2009 iz *Doing Business* umaknila indeks EWI in ga od tedaj dalje ne upošteva več pri agregatnem izračunu ranga države na lestvici konkurenčnosti (čeprav se podatki še vedno zbirajo in objavljajo v prilogi) niti ga ne uporablja več za osnovo pri svetovanju nacionalnim politikam (World Bank Country Policy). Ob tem je objavila tudi posebno izjavo, da ima sistem delovnopravnega varstva zaposlitve, zasnovan v duhu mednarodnih standardov MOD, velik pomen za družbo kot celoto.¹² Vzrok za umik EWI indikatorjev je bila *revizija metodologije* merjenja področja zaposlovanja delavcev v smeri večjega upoštevanja teh minimalnih delovnih standardov.¹³ Da je šlo pri merjenju indikatorja EWI nekaj hudo narobe in da je bila ustanovljena posebna skupna komisija OECD in MOD za revizijo tega indikatorja, ki svoje delo opravlja že tri leta, že samo po sebi dosti pove o dosežanji (ne)konsistentnosti tega indeksa.

V nadaljevanju prispevka je analizirano, kaj natančno merijo indeksi fleksibilnosti zaposlovanja. Ali metodologija za njihov izračun zagotavlja, da država *zaradi spoštovanja mednarodnih delovnih standardov ne bo slabše ocenjena* od držav, ki teh standardov niso prevzele v svoj pravni red? Ali indeksi odsevajo realno stanje? Ta vprašanja bodo analizirana na primeru Slovenije v okviru indeksov merjenja t.i. zunanje fleksibilnosti in *hipoteza je*, da rezultati teh indikatorjev ne odsevajo realnega stanja.

2. INDEKSI FLEKSIBILNOSTI ZAPOSLOVANJA

Številne so raziskave in metode, ki so bile razvite z namenom ekonomskega merjenja učinkov delovne zakonodaje na stroške podjetja.¹⁴ Večinoma so omejene na merjenje koristi, ki jih lahko ima posamezno podjetje iz naslova nižjih stroškov dela, če namesto redno zaposlenih delavcev uporablja različne fleksibilne oblike dela. Iz strokovnih podlag za razvoj metodologije *Doing Business*

¹¹ Doing Business 2012, uvodna pojasnila, v.

¹² Revisions to the EWI Indicator (World Bank, april 2009).

¹³ Doing Business 2012, str. 59. Več o reviziji indikatorja EWI na <http://www.doingbusiness.org/methodology/employing-workers>

¹⁴ Več v: Freyens, Benoît Pierre. 2010, str. 287-313.

na primer izhaja, da ta indeks, bolj kot drugi indeksi, *odseva porast stroškov delodajalca, če odstopa od hipotetične rigidne pogodbe*, v kateri so pogoji dela opredeljeni in delavca ni mogoče odpustiti.¹⁵ Za razliko od omenjene metodologije, so bile v EU razvite tudi nekatere bolj kompleksne metode, ki naj bi bolj celovito merile vse vidike koncepta prožne varnosti. V nadaljevanju so predstavljene metode merjenja EPL indeksa (OECD), indikatorji EWI iz Doing Business raziskave (Svetovna banka) in indikatorji EU-JRC za merjenje strategije prožne varnosti.

2.1. EU-JRC indikatorji za merjenje prožne varnosti

Z namenom spremljanja izvajanja strategije prožne varnosti v državah EU, je bila izdelana tudi metoda merjenja,¹⁶ ki naj bi izhajala iz upoštevanja usklajenosti vseh štirih bistvenih elementov strategije prožne varnosti, kot je opredeljena v dokumentih EU (Sporočilo o prožni varnosti (COM(2007)359). Po omenjeni metodi se meri:

- *indikator LLL (Lifelong Learning)*, s katerim se merijo različni kazalci uresničevanja strategije vseživljenjskega učenja,
- *indikator ALMP (Active Labour Market Policies)*, s katerim se merijo kazalci učinkovitosti aktivne politike zaposlovanja,
- *indikator MSS (Modern Social Security Systems)*, s katerim se merijo kazalci zagotavljanja modernega sistema socialne varnosti,
- *indikator FCA (Flexible and Reliable Contractual Arrangements)*, s katerim se merijo kazalci zagotavljanja prožne in zanesljive pogodbenne ureditve.

Z vidika pravne ureditve prožnih in varnih pogodbenih ureditev je zlasti pomemben **FCA indikator**, ki ga sestavljajo trije kazalci:

1. Ureditev odpovedi in uporaba fleksibilnih pogodbenih oblik – t.i. *zunanja fleksibilnost*, ki pokriva merjenje šestih kazalcev;
2. Prožnost delovnega časa – *notranja fleksibilnost*, ki pokriva 10 kazalcev
3. *Prožnost organizacije dela za lažje usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti*, ki pokriva 3 kazalce.

¹⁵ Botero in drugi. 2004, str. 12.

¹⁶ Gre za raziskavo Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: a Comprehensive Approach, EU/JRC, 2010 (A.R. Manca, M. Governatori, M. Mascherini).

V okviru FCA indikatorja se meri šest kazalcev, z enakimi vrednostmi, tako da vsak predstavlja 1/6 splošnega rezultata¹⁷ in sicer:

- delež vseh zaposlenih v začasnih zaposlitvah oz. s pogodbami za določen čas (fixed term contracts) v razmerju do vseh zaposlenih – pozitivni pokazatelj večje prožnosti
- delež tistih zaposlenih v začasnih zaposlitvah, ki bi si želeli, a ne dobijo zaposlitve za nedoločen čas – negativni, prvemu indikatorju korekcijski pokazatelj prožne varnosti
- delež samozaposlenih oseb glede na vse zaposlene – pozitivni pokazatelj večje prožnosti
- rigidnost zakonodaje glede rednih zaposlitev – negativni pokazatelj prožne varnosti
- rigidnost zakonodaje glede začasnih zaposlitev v razmerju do rednih zaposlitev – pozitivni, k četrtemu indikatorju korekcijski pokazatelj prožne varnosti
- rigidnost zakonodaje glede kolektivnih odpustov – negativni pokazatelj prožnosti.

Slovenija je v tej raziskavi v času merjenja v letih 2005 – 2008 **po indikatorju FCA** (prožne in zanesljive pogodbene ureditve) dosegla **nadpovprečne rezultate v okviru držav članic EU** in sicer je bila uvrščena na 7 mesto (2005), 4 mesto (2006), 5 mesto (2007) in 9 mesto (2008) izmed vseh držav članic EU. Vendar so bila izmerjena za Slovenijo precejšnja nihanja med posameznimi notranjimi elementi FCA indikatorja, to je med zunanjo in notranjo fleksibilnostjo ter fleksibilnostjo organizacije dela za lažje usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti. V letu 2008, ko je bila Slovenija uvrščena po skupnem FCA indikatorju na 9 mesto, je bilo to mesto rezultat seštevka ocene zunanje prožnosti (20 mesto), notranje prožnosti (4 mesto) in fleksibilnosti za lažje usklajevanje družinskih in poklicnih obveznosti (9 mesto).¹⁸ Kljub nadpovprečni oceni po FCA indikatorju Slovenija - upoštevajoč vse štiri glavne indikatorje v raziskavi EU-JRC - v celoti ni bila dobro ocenjena. Res je dosegala sorazmerno visoke rezultate na področjih pokazateljev FCA (glede prožnih in zanesljivih pogodbenih ureditev) in pokazateljev LLL (glede strategij vseživljenjskega učenja), **zelo nizke rezultate** pa je dosegala po pokazateljih ALMP (glede aktivne politike zaposlovanja) in po pokazateljih MMS (glede modernih sistemov socialne varnosti).

¹⁷ EU-JRC 2010, str. 43-44, tabela 16.

¹⁸ Vir: EU-JRC, Towards a set of Composite indicators on Flexicurity, tabela 20, str. 48.

2.2. OECD Indikatorji varstva zaposlitve – EPL

Glavni namen zakonskega varstva zaposlitve (employment protection legislation – EPL) je zagotoviti varnost delavcev, tako glede obstoječe kot bodoče zaposlitve in vzpostaviti stabilnost delovnih razmerij ter s tem tudi trga dela. EPL krepi dolgotrajno navezavo delavca na svoje delo in delodajalca ter kolikor prezaposlitev znotraj delodajalca ni mogoča, olajšuje eksterno prezaposlitev in lajša izgubljeni dohodek.¹⁹ V primerih večjega števila odpuščanih delavcev (t.i. kolektivnih odpustih) EPL zagotavlja socialno odgovorno prestrukturiranje in blaži večje motnje na trgu dela in socialne probleme, z različnimi ukrepi kot so vnaprejšnje obveščanje zavoda za zaposlovanje, posvetovanja s sindikati, programi presežnih delavcev, postopno odpuščanje, itd.²⁰ EPL temelji na številnih mednarodno priznanih delovnih standardih.²¹

Na ravni OECD se z indeksom EPL meri postopke in stroške v zvezi z individualnimi in kolektivnimi odpusti delavcev in postopke v zvezi z začasnim zaposlovanjem (pogodbo o zaposlitvi za določen čas in pogodbo z agencijo za začasno zaposlovanje). Izračunana vrednost EPL za posamezno državo je lahko *v razponu od 0 (najmanj rigidna zakonodaja) do 6 (najbolj restriktivna zakonodaja)*.

EPL sestavlja 21 področij merjenja varstva zaposlitve in sicer po naslednjih sklopih:

- *individualna odpoved delavca z redno zaposlitvijo*; merijo se procesne zahteve ob začetku postopka odpovedi (npr. obvestilo, posvetovanje), odpovedni rok in odpravnina (praviloma odvisna od časa trajanja zaposlitve), dodatne ovire v primerih, ko je odpoved dopustna in sankcije v primeru ugotovitve nezakonite odpovedi (npr. nadomestilo, reintegracija na delovno mesto);
- *dodatni stroški za kolektivne odpuste delavcev*; npr. dodatno podaljšanje podaje odpovedi, obveščanje, posvetovanje, programi presežkov, itd.);
- *ureditev začasnih pogodb*; meri se ureditev sklepanja pogodbe za določen čas (*fixed term contract*) in pogodbe o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela drugemu uporabniku (*temporary work*

¹⁹ Cazes in Tonin. 2010, str. 273-274.

²⁰ O pomenu in vrstah ukrepov za socialno odgovorno prestrukturiranje v državah EU v: <http://arenas.italco.org>.

²¹ Npr. ureditev, da pogodbe ni mogoče odpovedati brez razloga, delavec pa ima pravico do nadomestila (odpravnine) zaradi izgubljenega dohodka izhaja iz Konvencije MOD št. 158. Pravica do razumnega odpovednega roka v primeru prenehanja delovnega razmerja izhaja iz četrtega odst. 4. člena ESL. Več o pomenu mednarodnih standardov na ureditve v državah EU v: Kresal B. 2009, str. 433-435.

agency contract) in sicer z vidika, za katero delo je dopustno sklepati take pogodbe in za kakšen najdaljši čas. Meri se tudi ureditev v zvezi z ustanovitvijo in delovanjem agencij za začasno delo in v zvezi z zahtevo, ali ima *agencijski delavec pravico do enake plače in delovnih pogojev* kot delavci pri delodajalcu uporabniku, kar lahko preseže stroške uporabe agencijskih delavcev v primerjavi z najemanjem delavcev z rednimi zaposlitvami.

Povprečna vrednost EPL v 30-ih državah OECD v letu 2008 je bila nekaj več kot 2.2, za Slovenijo pa okrog 2.7. Ocena Slovenije je povsem primerljiva z večino drugih držav članic EU. Višji EPL od Slovenije so imele Portugalska, Grčija, Francija, Španija in Luksemburg, nekoliko nižjega od Slovenije, vendar še vedno višjega od povprečja OECD pa poleg navedenih držav še Norveška, Nemčija, Belgija, Italija, Poljska, Avstrija, Estonija, Češka, Finska in Nizozemska čisto ob povprečju. Najnižji EPL izmed držav OECD imajo države, katerih pravni red izvira iz kroga *common law*, izmed držav EU torej Irska in VB, medtem ko sta Danska in Švedska kot predstavnici skandinavskega kroga držav, nekje vmes.

2.3. Indikator zaposlovanja delavcev – EWI (Svetovna banka, Doing Business)

Svetovna banka meri v okviru raziskave *Doing Business* poleg zakonodaje z 10-ih drugih področij, ki so pomembna za poslovanje podjetij in investitorje²² tudi ureditev zaposlovanja delavcev (EWI - *Employing Workers Indicator*). Omenjeno je že bilo, da je bil indeks EWI zaradi revizije njegove metodologije umaknjen iz agregatnega izračuna lestvice konkurenčnosti držav od *Doing Business 2010* dalje. Vendar se podatki v okviru EWI še vedno zbirajo in se objavljajo od leta 2010 dalje v posebni prilogi *Doing Business*.

2.3.1. Kaj meri indikator EWI

Svetovna banka meri v okviru indikatorja EWI zlasti vpliv delovnopravne ureditve na najemanje in odpuščanje delavcev ter rigidnost delovnega časa.

²² Ureditev postopkov, stroškov in časa, potrebnega za začetek poslovanja, pridobitev gradbenih dovoljenj, elektrike, registracijo lastnine, pridobitev kredita, varstvo investitorjev, plačilo davščin, čezmejno poslovanje, uveljavitev pogodb, rešitev insolventnosti (prej zaprtje podjetja).

EWI meri štiri podvrste indikatorjev:

- *indeks težavnosti zaposlovanja oz. najemanja delavcev* (Difficulty of hiring index); v tem okviru uporabo in maksimalno trajanje pogodbe za določen čas ter minimalno plačo delavca
- *rigidnost delovnega časa* (Rigidity of hours index); v tem okviru omejitve nočnega dela in tedenskega dela, kot tudi omejitve maksimalnega delovnega tedna v dnevih in urah, vključno z nadurnim delom, ter tudi plačan letni dopust
- *indeks težavnosti odpuščanja delavcev* (Difficulty of redundancy index); v tem okviru omejitve v zvezi z odpovedjo zaposlitve delavcu ali skupini delavcev
- *stroške odpuščanja* (število tednov plače); v tem okviru stroške v zvezi z odpovedjo zaposlitve kot so odpovedni rok, odpravnina in drugi penali, ki gredo odpuščenemu delavcu, izraženi v številu tednov plače.²³

Indeks rigidnosti zaposlovanja (Rigidity of employment index) je povprečje treh indeksov: indeksov težavnosti najemanja in odpuščanja delavcev ter rigidnosti delovnega časa. Njegova vrednost se giblje od 0 do 100, pri čemer pomeni višja vrednost večjo rigidnost delovnopravne ureditve.

Za t.i. zunanjo fleksibilnost in v njenem okviru možnosti sklepanja fleksibilnih, začasnih zaposlitev, je najbolj relevanten **indikator težavnosti zaposlovanja oz. najemanja delavcev (Difficulty of hiring index)**, zato je v nadaljevanju podrobneje predstavljen.

Z indeksom težavnosti zaposlovanja in najemanja delavcev se ocenjujejo naslednji kazalci, pri čemer ocena 0 pomeni največjo fleksibilnost, ocena 1 pa največjo rigidnost:

- *ali so pogodbe za določen čas prepovedane za stalna dela* (ocena 1 v primeru prepovedi, ocena 0 v primeru, da so dovoljene za vsakršna dela)
- *maksimalno skupno trajanje pogodb za določen čas* (ocena 1 v primeru, če je maksimalno dovoljen čas krajši od 3 let; ocena 0,5 če je maksimalni čas lahko med 3 in 5 let; ocena 0, če lahko traja začasna zaposlitev 5 ali več let)
- *delež minimalne plače pripravnika ali začetnika k povprečni vrednosti dodani na delavca* (ocena od 1 v primeru če je delež minimalne plače 0,75 ali več; ocena 0,67 za delež od 0,50 – 0,75; ocena 0,33 za delež 0,25 – 0,50; in ocena 0 za delež manjši od 0,25 – 0,25 v povprečni vrednosti dodatni na delavca). Ocena 0 se avtomatično dodeli tudi v primerih: če je minimalna plača določena s kolektivno pogodbo, ki se uporablja za manj kot polovico sektorja; ali se ne uporablja za podjetja, ki niso stranke kolektivne pogodbe; ali če je mi-

²³ Doing Business 2012, str. 58-61.

nimalna plača določena z zakonom, vendar se ne uporablja za delavcev v času poskusne dobe. Ocena 0.33 se avtomatično dodeli v 4 primerih: če sistem ne pozna minimalne plače; če zakon predvideva mehanizem določanja minimalne plače, pa ta ni v praksi uveljavljen; če zakon ne določa minimalne plače, se pa določena vrednost običajno uporablja kot minimum; če je minimalna plača samo za javni sektor, v zasebnem pa je ni.²⁴

Do leta 2010 je Doing Business še izračunaval skupno vrednost indikatorja EWI, ki se je izračunala na podlagi vseh štirih podvrst indikatorjev, pri čemer je vsak prispeval 25% skupne ocene. Na podlagi vrednosti EWI je bil določen *rang države glede na stopnjo fleksibilnosti oz. rigidnosti zaposlovanja delavcev*. Poleg tega se je indeks EWI upošteval tudi pri izračunu skupnega ranga države na lestvici konkurenčnosti držav. Raziskave Doing Business 2010 – 2012 indeksa EWI več ne izračunavajo, so pa zbrani podatki na podlagi zgoraj predstavljenih kazalcev objavljeni v tabeli v posebni prilogi »Employing Workers«.²⁵

2.3.2. Korelacija med fleksibilnostjo zaposlovanja delavcev (EWI rank) in konkurenčnostjo države (ease of doing business rank)

Iz starejših raziskav *Doing business*, v katerih so še izračunavali rang države tudi upoštevajoč indikator zaposlovanja delavcev, izhaja, da **ni opazna pomembnejša korelacija** med rangom konkurenčnosti države (ease of doing business rank) na eni strani ter na drugi strani rigidnostjo zaposlovanja delavcev (rigidity of employment index) in rangom zaposlovanja delavcev (EWI rank). Ne velja pravilo, da bi imele države, ki so ocenjene za ugodne z vidika gospodarskega poslovanja, vse tudi izredno nizke indekse rigidnosti zaposlovanja. Razen redkih izjem (npr. Singapur, ZDA, Danska), velja prej nasprotno, da se na sam *vrh lestvice konkurenčnosti držav uvrščajo številne države, ki imajo tako kot Slovenija sorazmerno visoke range po kazalcih rigidnosti zaposlovanja delavcev* (države v odebeljenem tisku). Slednje še zlasti velja za večino držav članic EU, razen za Dansko, VB in Irsko. Slovenija, ki je bila od 183 držav v letu 2012 in 2011 uvrščena na 37 mesto po konkurenčnosti, in v letu 2010 na 43 mesto, po kazalcih zaposlovanja delavcev pa v letu 2010 na sorazmerno visok rang 162 z indeksom rigidnosti zaposlovanja delavcev 54, kljub slabo ocenjeni fleksibilnosti zaposlovanja, ne odstopa bistveno od večine držav članic EU.

²⁴ Metodologija merjenja in ponderiranja ureditve minimalne plače je rezultat obsežnih izpopolnitev, ki so bile sprejete v okviru postopka revizije.

²⁵ Doing Business 2012, Employing workers data, str. 141-147.

Tabela: Korelacija med konkurenčnostjo gospodarstva in fleksibilnostjo zaposlovanja

Država	Rang: ugodnosti za gospodarsko poslovanje 2012/2011/2010			Rang: zaposlovanje delavcev 2010	Indeks rigidnosti zaposlovanja 2010
Singapur	1	1	1	1	0
Hong Kong, Kitajska	2	2	2	6	0
Nova Zelandija	3	3	3	15	7
ZDA	4	4	5	1	0
Danska	5	5	6	9	7
Norveška	6	7	7	114	44
Velika Britanija	7	6	4	35	10
Irska	10	8	8	27	10
Finska	11	14	11	132	41
Kanada	13	12	8	17	4
Švedska	14	9	18	117	38
Avstralija	15	11	10	1	0
Nemčija	19	19	21	158	42
Latvija	21	31	27	128	43
Estonija	24	18	17	161	51
Litva	27	25	16	119	38
Belgija	28	27	22	48	17
Francija	29	26	28	155	52
Portugalska	30	30	33	171	43
Nizozemska	31	29	29	123	42
Avstrija	32	28	31	60	24
Slovenija	37	37	43	162	54
Ciper	40	49	35	93	24
Španija	44	45	48	157	49
Slovaška	48	43	40	42	22
Luxemburg	50	44	42	170	56
Madžarska	51	46	52	77	22
Bolgarija	59	57	51	53	19
Poljska	62	59	73	76	25
Češka	64	70	82	25	11
Romunija	72	65			
Italija	87	83	78	99	38
Grčija	100	101	97	147	50

Vir podatkov: WB, Doing business 2012, 2010

Primerjava podatkov iz tabele kaže, da je Slovenija povsem primerljiva in bistveno ne odstopa od večine drugih držav članic EU tako po rangju konkurenčnosti kot tudi po ekonomskih kazalcih rigidnosti zaposlovanja delavcev, čeprav je uvrščena v drugo tretjino držav članic EU.

2.3.3. Značilnosti držav EU na podlagi indeksa težavnosti zaposlovanja oz. najemanja delavcev (Difficulty of hiring index)

Iz spodnje tabele so razvidne posamezne vrednosti za Slovenijo in države EU ter Norveško, natančnejši podatki za vsako od 183 držav, ki so vključene v Doing Business, pa so dosegljivi na spletnem naslovu: <http://www.doingbusiness.org> z izbiro zelene države.

Indeks težavnosti zaposlovanja oz. najemanja delavcev (Difficulty of hiring index)

Država	Prepoved pogodbe za določen čas za trajna dela	Maksimalno dovoljen čas trajanja pogodbe za določen čas (v mesecih)	Minimalna plača za 19-letnega delavca (v US dolarjih na mesec)	Delež minimalne plače v povprečni vrednosti dodani na delavca
Avstrija	NE	NI OMEJITEV	715.5	0.12
Belgija	NE	NI OMEJITEV	1,725.4	0.30
Bolgarija	NE	36	167.2	0.22
Ciper	NE	30	0.0	0.00
Češka	NE	24	439.2	0.21
Danska	NE	NI OMEJITEV	0.0	0.00
Estonija	DA	120	389.9	0.22
Finska	DA	60	1,989.5	0.34
Francija	DA	18	782.0	0.14
Grčija	DA	NI OMEJITEV	986.9	0.29
Madžarska	NE	60	394.0	0.25
Nemčija	NE	24	1,145.5	0.21
Irska	NE	NI OMEJITEV	1,536.1	0.31
Italija	DA	44	1,641.4	0.37
Latvija	DA	36	408.2	0.29
Litva	NE	60	325.4	0.24
Luksemburg	DA	24	2,389.2	0.25
Nizozemska	NE	36	1,041.5	0.17

Država	Prepoved pogodbe za določen čas za trajna dela	Maksimalno dovoljen čas trajanja pogodbe za določen čas (v mesecih)	Minimalna plača za 19- letnega delavca (v US dolarjih na mesec)	Delež minimalne plače v povprečni vrednosti dodani na delavca
Norveška	DA	48	3,608.9	0.34
Poljska	NE	24	386.2	0.27
Portugalska	DA	36	789.9	0.29
Romunija	DA	36	222.9	0.24
Slovaška	NE	24	429.2	0.23
Slovenija	DA	24	1,038.0	0.37
Španija	DA	12	1,044.0	0.27
Švedska	NE	24	0.0	0.00
Združeno Kraljestvo	NE	NI OMEJITEV	1,655.0	0.34

Vir: WB, Doing Business 2012, Annex – Employing Workers, str. 141-147.

Iz tabele je razvidno, da **Slovenija bistveno ne odstopa od povprečja držav članic EU**. Praktično vse države članice EU tako kot Slovenija navajajo obstoj minimalne plače (izjema so Švedska, Ciper in Danska), za polovico držav se tako kot za Slovenijo navaja prepoved sklepanja pogodb za določen čas za trajna opravila ter za veliko večino držav časovno omejevanje najdaljšega trajanja pogodb za določen čas (časovnih omejitev ne navajajo le Avstrija, Belgija, Danska, Grčija, Irska in VB). Vendar bi bilo napačno sklepanje, da je v teh državah sklepanje začasnih pogodb pravno manj omejeno in zato bolj uveljavljeno v praksi ali da so delodajalci bolj prosti pri določanju plače. Pomembnosti se skrivajo v detajlih, ki jih indeksi ne odražajo. V nadaljevanju so podrobneje analizirani prezrti delovnopравни vidiki, ki porajajo dvom o zanesljivosti merjenja tovrstnih indikatorjev.

3. PREZRTI DELOVNOPRAVNI VIDIKI V METODOLOGIJAH IN PRI INTERPRETACIJI INDEKSOV

Na podlagi teoretičnih spoznanj bi pričakovali, da kakšnih **bistvenih razlik med državami članicami EU ne bi moglo biti**, saj morajo vse upoštevati omejitve, ki izhajajo iz direktiv EU glede pogodbe za določen čas in za delo preko agencij za začasno delo ter glede prepovedi diskriminacije pri zaposlovanju, vse države članice so tudi podpisnice ESL, prav tako pa tudi številnih konvencij MOD. Menim,

da so razlike med državami EU manjše kot pa jih izkazuje EPL in EWI, zlasti pa jih je treba interpretirati v kontekstu spoznanj delovnopravne teorije.

3.1. Razlike zaradi temeljnih značilnosti pravnih sistemov

Pogled na lestvico držav z najnižjim EPL in EWI ter torej najbolj fleksibilno delovno zakonodajo po merjenju obeh indeksov, poraja dvom, ali ni metodologija, zlasti izbor indikatorjev in njihov način ponderiranja, »pisan na kožo« državam, katerih pravni red izvira iz kroga *common law*, manj pa državam evropskega kontinentalnega kroga, medtem ko so skandinavske države nekje vmes. Vprašanje je, ali razlike, ki jih izkazuje indeks EPL in EWI, ne izhajajo bolj iz **temeljnih značilnosti pravnih sistemov kot celote** kot pa iz dejanskih razlik glede ravni delovnopravnega varstva. V državah *evropskega kontinentalnega modela* je namreč pomen zakonodaje in v tem okviru tudi delovne zakonodaje, že na splošno večji, kot pa to velja za države *common law* ali za države *skandinavskega modela* z razvitim sistemom kolektivnih pogodb, ki v veliki meri nadomeščajo zakonodajno intervencijo na trgu dela. Merjenje stanja na trgu dela bi zato moralo uravnoteženo upoštevati *ne samo zakonodajo, temveč tudi sodno prakso in kolektivne pogodbe* ter vse druge pravne vire, ki so v določeni državi pomembni za regulacijo trga dela. Revizija metodologije indikatorja EWI je v določeni meri to že upoštevala pri reviziji merjenja instituta minimalne plače.

3.2. Minimalna plača – pomen ESL in kolektivnih pogodb

Pomembnost uravnoteženega upoštevanja različnih pravnih podlag je mogoče razložiti na primeru merjenja instituta minimalne plače. Države članice EU, za katere velja 1. odst. 4. člena ESL (pravica do pravičnega plačila),²⁶ morajo zagotoviti vsakemu delavcu plačilo, ki njemu in njegovi družini zagotavlja dostojen življenjski standard (»**decent remuneration**«). Iz stališč Evropskega odbora za socialne pravice (EOSP), ki je nadzorni organ Sveta Evrope za nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti ESL v nacionalnih zakonodajah in praksah, *izhaja zahteva*,

²⁶ Stanje ratifikacij in sprejetih določb prvotne in revidirane ESL je dostopno na <http://www.coe.int>.

da dostojno plačilo ne sme biti izpod 60% povprečne plače v državi.²⁷ Kolikor država tega ne zagotovi, bi bila s strani EOSP pozvana, da takšno kršitev odpravi.²⁸ Indikator EWI o obstoju minimalne plače, bi se zato za države podpisnice ESL moral interpretirati ob upoštevanju prakse EOSP.

Pomembni so tudi statistični podatki o izplačilih plač. Podatki Eurostata izkazujejo, da se v 20 državah EU minimalna plača določa z nacionalno zakonodajo (izjeme so Danska, Nemčija, Italija, Ciper, Avstrija, Finska in Švedska), vendar to še zdaleč ne pomeni, da je v teh državah strošek dela avtomatično zato večji.²⁹ Minimalno plačo, kot je definirana v Doing business, navajajo vse države članice EU, razen Švedske, Danske in Cipra, vendar pa Švedsko in Dansko zavezuje zahteva iz 1. odst. 4. člena ESL o dostojnem plačilu. Zlasti pa je pomembno upoštevati, da je za skandinavske države tradicionalno značilna manjša zakonska intervencija države v industrijska razmerja na račun večje vloge socialnih partnerjev in kolektivnih pogodb.³⁰ Četudi Danska in Švedska nimata zakonsko določene minimalne plače, niti ne poznata zakonskega instituta razširjene veljavnosti kolektivnih pogodb, pa se najnižje plače, ki jih morajo izplačevati delodajalci, določajo s kolektivnimi pogodbami – pokritost zaposlenih s kolektivnimi pogodbami je na Danskem in Švedskem več kot 80%³¹ - zato delodajalci v praksi dejansko niso prosti glede določanja plač pri sklepanju pogodb o zaposlitvi. Vprašanje je, ali indikator EWI to ustrezno upošteva.

3.3. Začasne pogodbe (temporary contracts) – direktive EU

Vse države EU so dolžne upoštevati omejitve sklepanja začasnih pogodb, kot to izhaja iz Direktive 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega

²⁷ ECSR, Conclusions XIV-2, p.52. Več v: Swiatkowski A., 2007, str. 92-96.

²⁸ Ker Slovenija pred uveljavitvijo ZMinP ni zagotavljala minimalne plače v zahtevani višini, je EOSP to štel za kršitev mednarodnih obveznosti Slovenije iz MESL. Glej: European Committee of Social Rights, Conclusions 2010 (SLOVENIA), Articles 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 and 29 of the Revised Charter, December 2010; dostopno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsIndex_en.as).

²⁹ Vse navedene države, ki nimajo sistema zakonsko določene minimalne plače izkazujejo večji povprečni bruto letni zaslužek na redno zaposlenega delavca kot pa npr. Slovenija, ki ima zakonsko urejeno minimalno plačo (glej Eurostat yearbook 2011, str. 254).

³⁰ Prim.: Jørgensen, Carsten. 2005, str. 179-180.

³¹ Glej: J. Visser, ICTWSS database 3.0, 2010, European Commission. Industrial Relations in Europe 2010.

dela in Direktive 1999/70/ES o delu za določen čas ter iz obsežnega protidiskriminacijskega prava EU.³² Tudi v državah, kjer z zakonom ni izrecno predpisana določena omejitev - bodisi *maksimalno časovno* trajanje pogodb o zaposlitvi za določen čas, bodisi *maksimalno število veriženj* takih pogodb, bodisi *prepoved sklepanja pogodb za trajna dela* – take ali po učinku podobne omejitve kljub temu poznajo, le da na *podlagi sodne prakse ali prakse socialnih partnerjev*. Iz direktive 1999/70/ES namreč izhaja obveznost zagotoviti cilj direktive – to je preprečevanje zlorab začasnih pogodb – pri čemer je *izbor ukrepov oz. omejitev, s katerimi se mora doseči cilj direktive, prepuščen državam*. Iz tega zornega kota se zdi merjenje začasnih pogodb po indeksih EPL in EWI **nekonsistentno, saj temeljni na ravno obratnem principu** – merijo se samo nekateri vnaprej določeni zakonski ukrepi, ne pa celoten nabor ukrepov, niti dosežen cilj ukrepov.

Omenjene pomanjkljivosti indikatorjev EPL in EWI se odražajo tudi **na slovenskem primeru**. Oba indeksa izkazujeta za Slovenijo *sorazmerno rigidno ureditve glede začasnih pogodb*, čeprav je realno stanje popolnoma drugačno. *Po obsegu začasnih pogodb je Slovenija čisto na vrhu držav OECD in EU*, v kategoriji mladih pa prav na »prvem mestu«, kar potrjujejo tudi uradni statistični podatki Eurostata in Statističnega urada RS.³³

Če si natančneje pogledamo *podatke za Slovenijo po indikatorju EWI (Difficulty of hiring index)*, lahko vidimo, da je prikazan samo podatek, da slovenska zakonodaja: (1) predpisuje splošno dvoletno omejitev najdaljšega trajanja pogodbe za določen čas ter (2) da prepoveduje sklepanje takšnih pogodb za trajna opravila. Takšni podatki pa so pomanjkljivi, ker ne odražajo številnih izjem od tega pravila.³⁴

³² Na podlagi 5. člena Direktive 1999/70/ES mora vsaka država EU za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, po posvetovanju s socialnimi partnerji skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami ali običaji uvesti enega ali več ukrepov in sicer:

- objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev pogodb za določen čas,
- najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas
- število obnovitev takšnih pogodb ali razmerij.

³³ Slovenija je bila v letu 2011 z 19.2% med **top 5 med vsemi državami EU** po deležu začasnih zaposlitev glede na vse zaposlene (le Poljska, Španija, Portugalska in Nizozemska – v tem vrstnem redu – so imele večji delež začasnih zaposlitev od Slovenije) in s 76.4% na zaskrbljujočem »**prvem**« **mestu** po deležu začasnih zaposlitev med mladimi (15-24 let), ki je skoraj še enkrat večji kot je v povprečju v EU-27 (43.3% v tretjem kvartalu 2011; Eurostat database).

³⁴ Izhajajoč iz gramaticalne razlage 53. člena ZDR o dvoletnem najdaljšem trajanju pogodbe ter prevladujoče prakse, dvoletna omejitev ne velja:

- če gre za istega delavca in drugo delo
- če gre za isto delo in drugega delavca

Ker so zakonsko določene izjeme tako številne in ker je njihova interpretacija v praksi še širša, **bi bilo ustrežneje pri odgovorih za EPL in EWI navajati dvoletno omejitev kot izjemo in ne kot pravilo**. Ob takšni interpretaciji zakonske ureditve bi Slovenija občutno znižala svoj indeks rigidnosti, ki bi zato bolj konsistentno odseval realno stanje. **Enako velja tudi glede prepovedi sklepanja pogodb o zaposlitvi za trajna dela**, saj take prepovedi ZDR sploh izrecno ne določa, številni zakonsko določeni primeri, v katerih je dopustno sklepati te pogodbe (med njimi tudi kontroveržno nedefinirano »projektno delo«), pa v praksi na široko odpirajo vrata začasnim pogodbam. Če se že zakonodaja v praksi tako široko razlaga, naj se temu ustrezno široko razlaga tudi v okviru merjenja indikatorja EWI in EPL.

3.4. Interpretacija visokih indikatorjev EPL in EWI

Sporne so tudi interpretacije, da je visok EPL ali EWI nekaj slabega in kot tak razlog za gospodarsko nekonkurenčnost. Visok EPL pomeni visoko raven varnosti posameznikov (varstvo *zaposlitve* je namreč eden najpomembnejših vidikov zagotavljanja varnosti posameznika) in spoštovanja socialnih pravic kot temeljnih pravic, **kar bi moral biti cilj vsake progresivne zaposlitvene politike**. Zlasti naj bi to veljalo za vse države EU, ki so se tudi mednarodnopravno obvezale, da bodo z vsemi svojimi razpoložljivi sredstvi skrbele za progresivni razvoj socialnih pravic, kot to izhaja iz Mednarodnega Pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah OZN (MPESKP), ELS, številnih konvencij MOD, prava EU in skupne ustavne tradicije držav članic EU.

-
- za nadomeščanja odsotnega delavca
 - zaposlitev tujca ali osebe brez državljanstva, ki ima delovno dovoljenje za določen čas, razen v primeru osebnega delovnega dovoljena
 - poslovodne osebe
 - vodilnega delavca, ki vodi poslovno področje ali organizacijsko enoto pri delodajalcu in ima pooblastila za sklepanje pravnih poslov ali za samostojne kadrovske in organizacijske odločitve
 - voljene in imenovane funkcionarje oziroma druge delavce, ki so vezani na mandat organa ali funkcionarja v lokalnih skupnostih, političnih strankah, sindikatih, zbornicah, društvih in njihovih zvezah
 - pripravo oziroma izvedbo dela, ki je projektno organizirano, če traja več kot dve leti in če se pogodba sklene za ves čas trajanja projekta, pri čemer se s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti določi, kaj se šteje za projektno delo
 - v kombinaciji s uporabo dela delavca preko agencije za zagotavljanja dela drugemu uporabniku (57. člen ZDR). V to smer je šla prevladujoča praksa, čeprav teorija takšni razlagi nasprotuje.

Visok EPL ima poleg pozitivnih učinkov na posameznika tudi številne pozitivne učinke na podjetja (krepi pripadnost zaposlenih, zmanjšuje stroške za rekrutiranje, uvajanje in izobraževanje novih delavcev, idr.), trg dela (zagotavlja bolj enakomerno zaposlenost, saj zaradi višjih stroškov odpuščanja blaži večja nihanja v času krize in rasti) in na družbo kot celoto. Omenjeno je že bilo, da raziskave potrjujejo, da zniževanje EPL povzroča večjo segmentacijo na trgu dela in neposredno vpliva na zniževanje povprečnega časa trajanja službe (*employment tenure*) zlasti za mlade.³⁵

3.5. Indikatorji EWI in minimalni delovni standardi MOD

Omenjeno je že bilo, da so bili v zadnjih letih indikatorji EWI deležni metodoloških sprememb, z namenom, da bi jih **uskladili z mednarodnimi standardi MOD**. Delovnoppravna stroka je opozarjala, da metodologija ne more biti zasnovana tako, da bi bile bolje ocenjene države, ki v svoji pravni ureditvi ne bi upoštevale mednarodnih minimalnih delovnih standardov.³⁶ Določene metodološke spremembe pri merjenju teh kazalcev so bile uveljavljene že v Doing business 2011 in sicer glede ocenjevanja fleksibilnosti z vidika ureditve minimalne plače, plačanega letnega dopusta in maksimalnega števila delovnih dni na teden.³⁷

V Doing business 2011 se navaja, da *le 4 od 188 konvencij MOD pokriva področja, ki jih meri Doing Business*: odpuščanje delavcev, delo ob vikendih, plačan letni dopust in nočno delo. Menim, da je relevantnih konvencij MOD sicer več,³⁸ zlasti pa so relevantne naslednje: Konvencija MOD št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca, 1982 (Termination of Employment Convention), Konvencija MOD št. 14 o tedenskem počitku v industrijskih podjetjih, 1921 (Weekly rest (Industry) Convention) in Konvencija MOD št. 106 o tedenskem počitku v trgovini in uradih, 1957 (Weekly rest Convention), Konvencija MOD št.

³⁵ Cazes in Tonin, 2010, str. 270-281.

³⁶ Za posodobitev metodologije indikatorjev EWI je bila oblikovana tudi posebna posvetovalna komisija iz pravnih strokovnjakov, delavskih in delodajalskih predstavnikov, strokovnjakov MOD in OECD, civilne družbe in privatnega sektorja.

³⁷ Doing Business, 2011, str. 94.

³⁸ Konvencije se namreč posodablja z novimi, prav tako pa je za posamezni delovni pogoj lahko sprejetih več konvencij, tudi za posamezne kategorije delavcev (npr. mladi, ženske, delavci s starševskimi obveznostmi, invalidi, itd.) – samo nočno delo na primer urejajo novejša konvencija št. 171, prav tako pa tudi starejši konvenciji št. 89 (ženske) in št. 90 (mladi).

132 o plačanem letnem dopustu, 1970 (Holidays with pay Convention) - vse navedene konvencije je ratificirala tudi Slovenija in so zanjo obvezujoče - ter za področje nočnega dela zlasti Konvencija MOD št. 171 (Night Work Convention), ki pa je Slovenija še ni ratificirala, je pa upoštevala njene standarde v svoji delovni zakonodaji.³⁹ Pregled ratifikacij navedenih konvencij šele pokaže, za katere države so navedene konvencije obvezujoči minimalni delovni standardi, izpod katerih v teh državah ni dovoljeno urejati delovnih pogojev. Pregled stanja ratifikacij po posameznih državah in konvencijah je dosegljiv na www.ilo.org/ilolex.⁴⁰

Doing Business sicer v zvezi z indikatorji zatrjuje, da je možno, da država prejme najboljši rezultat glede konkurenčnosti gospodarstva in izpolnjuje vse relevantne konvencije MOD in da nobeno gospodarstvo ne more doseči boljšega rezultata s tem, da ne izpolnjuje standardov po navedenih konvencijah MOD.⁴¹ Zastavlja pa se vprašanje, ali se to izhodišče tudi dejansko ustrezno implementira v sami metodologiji. Indikatorji EWI po navedbah Svetovne banke tudi **ne posegajo na področje vseh 8 temeljnih konvencij MOD** in sicer: s področja prepovedi prisilnega dela (Konvencija MOD št. 29 in št. 105), svobode združevanja, to je pravice do ustanavljanja in delovanja sindikatov ter do kolektivnega pogajanja (Konvencija MOD št. 87 in št. 98), enakega plačila za enakovredno delo in prepovedi diskriminacije pri zaposlovanju (Konvencija MOD št. 100 in št. 111) ter prepovedi otroškega dela in določanju minimalne starosti za sklenitev delovnega razmerja (Konvencija MOD št. 182 in št. 138). Zastavlja se vprašanje, ali je to skozi obstoječe indikatorje zaposlovanja delavcev sploh dejansko mogoče, saj na primer uveljavljen sistem kolektivnega pogajanja z močnimi sindikalnimi in delodajalskimi organizacijami v skladu s Konvencijama MOD št. 87 in 98, neposredno vpliva na splošen dvig delovnih standardov in obratno.

4. ZAKLJUČEK

Potrjena je hipoteza, da indeksi fleksibilnosti zaposlovanja, s katerimi na ravni OECD, Svetovne banke in EK ocenjujejo slovensko zakonodajo glede t.i. zunanje

³⁹ Glej: Novak M. et al, 2006, str. 614-625.

⁴⁰ ZDA na primer ni ratificirala nobene od navedenih konvencij (tudi sicer je ratificirala malo konvencij, le 14 od 189). Slovenijo zavezuje 71 konvencij, med njimi vse zgoraj omenjene. Francija je ratificirala 102 konvenciji (tudi zgoraj omenjene št. 14, 106, 158), Nemčija 73 konvencij (tudi št. 132), Danska 63 konvencij (tudi št. 14, 106), Belgija 77 konvencij (tudi 14, 13 in 171), itd.

⁴¹ *Doing business*, str. 131.

fleksibilnosti kot relativno rigidno, ne odražajo realnega stanja, saj je v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami EU in OECD nadpovprečno omogočena široka uporaba začasnih zaposlitev v praksi (kar velja še zlasti za mlade). Vzrok za takšen **razkorak med izmerjenimi indeksi in realnim stanjem** je lahko pomanjkljivost v sami *metodologiji* ali njeni *izvedbi*. Mogoče anketarji razlagajo slovensko zakonodajo zgolj formalno gramatikalno, po posameznih členih, brez upoštevanja celote, uveljavljenih stališč teorije in sodne prakse, kar pa je bistveno za njeno *implementirajo v praksi*. Vzrok za razkorak je lahko iskati tudi v preštevilni nezakoniti praksi, ki se je neovirano razbohotila. Iz potrjene hipoteze izhaja dvoje.

Prvič; EPL, EWI in drugi indeksi za merjenje fleksibilnosti zaposlovanja naj se **interpretirajo v kontekstu:**

- *uradnih statističnih podatkov,*
- *kompleksne analize delovne zakonodaje, njene pravne razlage in implementacije v praksi,*
- *ratificiranega mednarodnega delovnega prava ter*
- *značilnosti industrijskih razmerij v posameznih državah in izvora njenega pravnega sistema kot celote.*

Drugič; ob ustrezni interpretaciji indeksov v kontekstu kompleksne analize slovenske delovnopravne ureditve se v zvezi s **predlogi za spremembo delovne zakonodaje** med drugim predlaga tudi naslednje:

- *niso potrebne spremembe delovne zakonodaje v smeri večje liberalizacije začasnih pogodb in zmanjševanja varstva pred odpovedjo,* ker ima Slovenija že po sedanji zakonodaji v praksi nadpovprečen obseg začasnih zaposlitev v primerjavi z drugimi državami EU in OECD,
- *potrebne so spremembe delovne zakonodaje v smeri povečanja pravic delavcev z začasnimi zaposlitvami,* npr. glede odpovednega roka, odpravnine, da bi bil njihov položaj bolj primerljiv z delavci s stalno zaposlitvijo,
- *poleg sistemskih sprememb za večjo izenačitev začasno zaposlenih z redno zaposlenimi delavci, so potrebni še posebni ukrepi APZ za spodbujanje zaposlovanja mladih v stalnih zaposlitvah,* ker je delež mladih v rednih zaposlitvah v Sloveniji več kot dvakrat manjši od povprečja OECD oz. ima Slovenija med vsemi državami OECD in EU največji delež začasnega zaposlovanja mladih,
- *potrebne so spremembe za povečanje učinkovitosti delovne inšpekcije v zvezi s preprečevanjem zlorab začasnih pogodb v praksi.*

Ne glede na to, kakšno pomembnost pripisujemo EPL in drugim indeksom fleksibilnosti zaposlovanja, jih ni mogoče verodostojno uporabljati zunaj njihovega

omejenega dometa. Merijo zlasti ekonomske vidike, ki zanimajo podjetja in investitorje, *ne pa tudi ostalih pomembnih trajnostno-razvojnih vidikov kot so socialni, okoljski, demografski, pravni in drugi humanistični vidiki, ki so pomembni za družbo kot celoto*. Delo namreč ni blago na trgu dela, kot je zapisano tudi v ustavi MOD, je namreč bistvenega pomena za realizacijo drugih človekovih pravic in je nerazdružljiv del človekovega dostojanstva. Delo ni le podlaga za pridobivanje sredstev za preživetje, ampak tudi za razvoj in uveljavitev posameznika znotraj družbe, kot je zapisano tudi v dokumentih OZN.⁴² Zato bi moral biti cilj vsake države podpisnice MPESKP, ESL in konvencij MOD, čim večje varstvo zaposlitve in čim višji EPL, ne pa obratno.

VIRI IN LITERATURA:

A.R. Manca, M. Governatori, M. Mascherini; Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: a Comprehensive Approach, EU/JRC, 2010.

Benjamin P., Bhorat H., Cheadle H. 2010. The cost of »doin business« and labour regulation: The case of South Africa, v: International Labour Review 2010/1/vol. 149, str. 73-92.

Botero in drugi. 2004. The regulation of labour. Quarterly Journal of Economics, June 2004. Dosegljivo na: <http://doingbusiness.org/methodology>.

Cazes, Sabine in Tonin, Mirco. 2010. Employment protection legislation and job stability: A European cross-country analysis, v: International Labour Review 2010/3/vol. 149, str. 261-285.

Freyens, Benoit Pierre. 2010. Measuring firing costs: The case for direct methods, v: International Labour Review 2010/3/vol. 149, str. 287-313.

Jørgensen, Carsten. 2005 (Danska), v: Valdes Dal-Re, Fernando (ur.): Freedom of Association of Workers and Employers in the countries of the EU, Ministerio de trabajo y Asuntos sociales Spain.

Kogovšek Šalomon, Neža. 2011, Položaj delavcev migrantov v delovnem in socialnem pravu, v: Delavci in delodajalci št. 2-3/2011/XI, str. 185-202.

Kresal, Barbara. 2011, Fleksibilne ali prekerne oblike zaposlitve, v: Delavci in delodajalci št. 2-3/2011/XI, str. 169-184.

Kresal, Barbara. 2009, Primerjalnopravna ureditev odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov, v: Delavci in delodajalci št. 2-3/2009, str. 431-446.

Kresal Šoltes, Katarina. 2011, Prenova ZDR – ali potrebujemo spremembe ali doslednejše izvajanje v praksi in sodni praksi, v: HRM št. 40/2011/let.9, str. 38-40.

Novak in drugi. Konvencije Mednarodne organizacije dela s komentarjem, GV Založba in Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2006.

⁴² OZN, CESCR, General comment no. 18, para. 1.

Rodger, Lisa. 2011, Labour Law and Employment Polica in the EU: Conflict or Consensus?, v: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Vol. 27/2011/4, str. 387-406.

Swiatkowski, Andrej M. 2007. Charter of Social Rights of the Council of Europe, Kluwer Law International.

European Union (2010): Employment in Europe 2010, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2007): Flexibility and Competitiveness: Labour Market Flexibility, Innovation and Organisational Performance (Flex-Com), Final report, Luxembourg (<http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/KINA21950ENS/KINA21950ENS:002.pdf>).

EU, European Company Survey 2009, Flexibility profiles of European companies, 2010.

Eurostat: Europe in figures, Eurostat yearbook 2011.

World Bank, Doing Business, 2009, 2010, 2011, 2012.

DISCUSSIBLE EPL AND OTHER INDICES OF FLEXIBILITY OF EMPLOYMENT – NEGLECTED LABOUR LAW ASPECTS

Katarina Kresal Šoltes*

SUMMARY

The article deals with the question whether indices of employment protection legislation, such as the EPL index (OECD) or the Rigidity of employment index (Doing Business), could be sufficient base for an employment and economic policy at OECD, World Bank and EU level, as well as in Slovenia.

First, and in line with theoretical expectations, I found the results of some indices not entirely consistent - especially in regard with the Difficulty of hiring index in Doing Business reports 2010-2012 in the case of Slovenia. It reflects high rigidity of the Slovenian employment legislation, although Slovenia has one of the highest share of temporary employees among EU and OECD countries, and is in the »first« place in the category of young temporary workers in OECD and EU. It is obviously that the Difficulty of hiring index does not reflect a real situation in Slovenia.

Second, such indices are very limited in scope and their methodology is questionable. They do not attempt to measure all costs and benefits of a particular legislation *to society as a whole* but *to a single employer*. They do not attempt to measure the complexity of flexibility and security of employment (but they could – see EU-JRC indicators 2005-2008), nor social, legal, demographic and other human aspects of employment protection legislation. They value national employment laws with regard to a single point of view: whether an employer can reduce his costs by hiring workers in flexible forms of employment (such as fixed term contracts, part-time workers and temporary agency workers etc.) if such practices reduce benefits or termination costs and what restrictions against such

* Katarina Kresal Šoltes, PhD, Deputy Director at the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
katarina.kresal@pf.uni-lj.si

cheaper alternative employment contracts are prescribed by employment laws. I found this limited scope of indices too much partial and not sufficient neither for being a base for a governmental decision-making nor for being a base for the recommendations of the OECD and World Bank to national governments. Such a use of indices would fall outside of their limited scope.

Third, I found no crucial effect of restrictive EPL for business friendly environment. Mostly of EU countries retain top ranking on the ease of doing business despite of their relatively high Rigidity of employment Index (Norway, Finland, Sweden, Estonia, Germany, France, etc.). Yet, Doing Business reports 2010-2012 do not present ranking of economies on the employing workers indicators or include the topic in the aggregate ranking on the ease of doing business.

However, my results suggest that Slovenian labour law reform should not neither weak the EPL nor liberalize temporary contracts, if we want to make employment of young workers more stable and to reduce labour market segmentation. Slovenia has been among top 5 in the rank of temporary employees already.