

NOV SOCIALNI SPORAZUM IN DRUGA VPRAŠANJA SOCIALNEGA DIALOGA V PRAKSI

Jakob Krištof Počivavšek*

UDK: 349.3:331.101

Povzetek: V prispevku je predstavljen nov socialni sporazum, njegov pomen, okoliščine njegovega sprejemanja ter temeljne vsebine s področja trga dela in plač, zlasti v povezavi s stanjem kolektivnega dogovarjanja v praksi. Prispevek obravnava tudi določene druge vsebine, ki sicer niso bile vključene v socialni sporazum, pa so kljub temu izjemnega pomena za socialne partnerje.

Ključne besede: socialni sporazum, kolektivne pogodbe, plače, minimalna plača, ekonomska demokracija, prekarne zaposlitve, sistem plač v javnem sektorju, postopki insolventnosti, upravljanje podjetij v državni lasti

NEW SOCIAL AGREEMENT AND OTHER ISSUES OF SOCIAL DIALOGUE IN PRACTICE

Abstract: The contribution presents a new social agreement, its importance, the circumstances of its adoption and the fundamental content, related to the labour market and wages, especially in relation to the state of collective bargaining in practice. The contribution also deals with a certain other linked contents, which have not been included in the social agreement, but are nevertheless extremely important for the social partners.

Key words: social agreement, collective agreements, wages, minimum wage, economic democracy, precarious employment, public sector salary system, insolvency procedures, management of state-owned companies

* Jakob Krištof Počivavšek, univ. dipl. prav., Generalni sekretar KSS PERGAM
jaka.pergam@siol.net
Jakob Krištof Počivavšek, LL., Secretary General KSS PERGAM

1. UVOD

5. februarja je bil po dveh neuspešnih poskusih in dobrih petih letih od izteka zadnjega sklenjenega socialnega sporazuma v Republiki Sloveniji sklenjen nov socialni sporazum¹, sklenjen za obdobje dveh let, torej do izteka leta 2016. V pričujočem prispevku bo na kratko opisan pomen in smisel socialnega sporazuma, okoliščine njegovega sprejemanja ter obravnavane temeljne vsebine s področja trga dela in plač, zlasti v povezavi s stanjem kolektivnega dogovarjanja v praksi. Hkrati prispevek kritično obravnava tudi stanje socialnega dialoga v praksi glede omenjenih vsebin, ki jih socialni sporazum bolj ali manj natančno opredeljuje, med drugim na področju upravljanja (prodaje) podjetij v državni lasti, ekonomske demokracije in prekarnih zaposlitev. Prispevek obravnava tudi določene druge vsebine, ki sicer niso bile vključene v socialni sporazum, pa so kljub temu izjemnega pomena za socialne partnerje, o njih pa v okviru socialnega sporazuma ni bilo moč najti soglasja. Tudi te vsebine so in bodo v prihodnje, tudi v času veljavnosti socialnega sporazuma, predmet dialoga med socialnimi partnerji, zato je prav, da se jim nameni ustrezna pozornost.

Socialni sporazum je tripartitni dogovor, torej dogovor vladne, sindikalne in delodajalske strani, v katerem so opredeljeni cilji in ključne vsebine, o katerih bo v obdobju veljavnosti socialnega sporazuma tekel socialni dialog ter nakazane določene bolj ali manj konkretne rešitve glede posameznih problemskih sklopov oziroma je dogovorjen določen način dela pri iskanju rešitev za le-te. Socialni sporazum ni zaprt paket in ne opredeljuje vseh vsebin, o katerih bo v obdobju veljavnosti socialnega sporazuma tekel socialni dialog. Določa pa prioritete dela socialnih partnerjev in vlade ter predvidljivost socialnega dialoga v določenem obdobju in olajšuje njegovo nadaljevanje v zvezi z vsebinami, o katerih je v socialnem sporazumu bil dosežen dogovor. Socialni sporazum ne preprečuje, da bi bile v skladu s siceršnjimi postopki dogovarjanja predmet socialnega dialoga v tem obdobju tudi druga vprašanja, ki so pomembna za katerega koli partnerja v tem odnosu. Kot rečeno pa je pričakovati, da bo iskanje soglasja o teh vprašanjih zahtevnejše, če o njih ni bilo moč najti soglasja v okviru socialnega sporazuma. To posebej izpostavljam zaradi vsaj dveh vprašanj, ki sta za sindikalno stran pomembni, pa o njih ni bilo moč najti soglasja, to sta vprašanje minimalne

¹ Socialni sporazum za obdobje 2015-2016, http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2015/Socialni_sporazum/Socialni_sporazum_2015_-_2016.pdf

plače in spremembe insolvenčne zakonodaje s ciljem povečati možnost poplačila delavcev kot upnikov v stečajnih postopkih.

Bolj kot je socialni sporazum celovit in zajema vse tiste vsebine, ki so pomembne za vsakega od partnerjev, večja je tudi verjetnost, da bo ob spoštovanju dogovorjenega v času veljavnosti socialnega sporazuma sporazumevanje učinkovitejše, odnosi med partnerji pa stabilnejši in manj konfliktni.

Glede na prej navedeno je pravzaprav presenetljivo, da je bil zadnji socialni sporazum sklenjen v drugi polovici leta 2007, torej še pred začetkom krize in da v času krize do sedaj Slovenija ni imela socialnega sporazuma, ki bi bil lahko dobro orodje za iskanje ukrepov za izhod iz krize. Brez dvoma je to tudi razlog, da je Evropska komisija v letu 2014 priporočila Sloveniji sklenitev socialnega sporazuma². Poskusi za sklenitev socialnega sporazuma so sicer bili tudi v tem vmesnem obdobju. V letu 2012 so bila usklajena in podpisana izhodišča za socialni sporazum³, ki so vsebovala tudi že nekatere relativno konkretne vsebine in načine iskanja soglasja o teh vsebinah, vendar v nadaljevanju do sklenitve socialnega sporazuma na podlagi teh izhodišč ni prišlo. Sledil je ponoven poskus sklenitve socialnega sporazuma v letu 2013, ki pa se je prav tako končal brez sklenitve socialnega sporazuma.

V zvezi s podpisniki sklenjenega socialnega sporazuma je potrebno omeniti, da med podpisniki na delodajalski strani ni Gospodarske zbornice Slovenije kot največjega delodajalskega združenja, kar nedvomno utegne povzročiti določene zaplete in otežiti dogovarjanje o vsebinah, dogovorjenih v socialnem sporazumu, tako v bipartitnih pogajanjih, kot tudi na Ekonomsko socialnem svetu kot osrednjem prostoru za tripartitni socialni dialog.

² Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2014 in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za leto 2014, Evropska komisija, Bruselj, 2014, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_slovenia_sl.pdf

³ Izhodišča za socialni sporazum 2012-2016 (podpisali so jih tudi sindikati, katerih podpisov ni na spodnjem skeniranem dokumentu) so dostopna na naslovu http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2012/Socialni_sporazum/120403IzhodiscaSP_2012-2016.pdf

2. VSEBINA

2.1. Splošno

Socialni sporazum za obdobje 2015 – 2016 ima poleg uvoda in poglavja o socialnem dialogu ter spremljanju uresničevanja socialnega sporazuma 11 vsebinskih poglavij, od katerih so vsa, razen poglavja o plačah, sestavljena iz ciljev in ukrepov za doseganje teh ciljev. Obseg tega prispevka onemogoča celovito predstavitev vseh poglavij, zato bodo v nadaljevanju obravnavani predvsem tisti deli socialnega sporazuma, ki so povezani z vsebinami trga dela, plačami in deli, v katerih je posebej izpostavljen pomen socialnega dialoga. Tako prispevek ne obravnava poglavij o financah, vzdržnem modelu gospodarskega razvoja, novem zagonu investicij, zdravstvu, izvajanju evropske kohezijske politike ter kakovostnem sistemu vzgoje in izobraževanja, čeprav ta poglavja seveda niso nič manj pomembna od poglavij, katerih vsebine so obravnavane v tem prispevku.

Ker socialni sporazum ni konkreten do te mere, da bi bila mogoča neposredna implementacija njegove vsebine, že sam predvideva v osnovi dve ravni doseganja usklajenosti rešitev, ki bodo predmet dogovarjanja v okviru vsebine socialnega sporazuma. Glede na doseženo raven socialnega dialoga v Sloveniji pričakujemo usklajevanje o konkretnih zakonodajnih ali izvršilnih ukrepih za realizacijo dogovorjenih vsebin, pri čemer je pri nekaterih vsebinah to še posebej poudarjeno. Za najpomembnejša vprašanja pa socialni sporazum zahteva višjo stopnjo usklajenosti, saj zahteva soglasje socialnih partnerjev za sprejem določenih aktov, ki so najvišjega pomena za socialne partnerje.

Že uvodoma je predvideno, da bo soglasje socialnih partnerjev potrebno o temeljnih vprašanjih delovno pravne zakonodaje, zdravstva in pokojninskega zavarovanja ter plačnega sistema v javnem sektorju. Prav tako je že uvodoma posebej izpostavljena ureditev sistema dolgotrajne oskrbe in osebne asistencije, saj kljub temu, da so bile pripravljene že številne delovne različice zakonodajnih rešitev, zakona, ki bi uredil to področje kot del sistema socialnega zavarovanja, še vedno ni. Tudi glede temeljnih vprašanj tega zakona socialni sporazum zahteva soglasje socialnih partnerjev, kar je predvsem tudi posledica vprašanja financiranja tega sistema. Glede ureditve sistema dolgotrajne oskrbe in osebne asistencije je potrebno izpostaviti tudi rok, ki ga za vložitev v zakonodajni postopek predvideva socialni sporazum, in sicer naj bi bil predlog zakona v zakonodajni postopek vložen še v letu 2015.

Nadalje je najvišja stopnja usklajenosti zahtevana še pri nekaterih drugih vprašanjih, npr. glede nekaterih načelnih vprašanj pri morebitni prenovi Zakona o zavodih, ki se nanašajo na javno financiranje, statusno organiziranost, spremembe delovno pravnega položaja zaposlenih in sodelovanje delavcev pri upravljanju ter sistemske možnosti/omejitve nastopanja javnega sektorja na trgu. Leta 2010 je imel predlog Zakona o negospodarskih javnih službah, ki je bil sicer kasneje opuščen, velike ambicije uvesti nekatere izjemno sporne konceptualne spremembe v sistemsko ureditev javnih služb in javnih zavodov, ki le-te izvajajo. Soglasje socialnih partnerjev se zahteva tudi glede standardov in normativov javnih storitev.

2.2. Plače

Eno pomembnejših poglavij socialnega sporazuma, ki pa je po svojem obsegu relativno skromno, je poglavje o plačah. V zvezi s tem je potrebno izpostaviti dejstvo, da so plače predmet bipartitnega kolektivnega dogovarjanja, v katerem (razen v javnem sektorju) država ne sodeluje, hkrati pa pogajanja o kolektivnih pogodbah potekajo na različnih ravneh, na katerih se ne pogajajo nujno podpisniki socialnega sporazuma. Dogovor v socialnem sporazumu glede plač tako predstavlja predvsem vodilo socialnim partnerjem pri kolektivnem dogovarjanju. Skupna zaveza podpisnikov je, da se kolektivne pogodbe dejavnosti ohranijo kot temelj za določanje višine in načina obračuna plač tako v zasebnem, kot v javnem sektorju, pri čemer v javnem sektorju kot temelj za to ostajata tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju in Kolektivna pogodba za javni sektor, kar pomeni ohranjanje enotnega plačnega sistema. Pogajalcem za kolektivne pogodbe v zasebnem sektorju je v socialnem sporazumu dana pomembna usmeritev, da se pri pogajanjih o plačah, torej njihovem usklajevanju, upošteva inflacija in del rasti produktivnosti po panogah, rast plač v javnem sektorju pa naj ne bi bila višja kot rast plač v zasebnem sektorju, kar je bila tudi v preteklosti praviloma praksa.⁴

⁴ Po analizah Inšpektorata za javni sektor je rast povprečne mesečne izplačane bruto plače na zaposlenega v javnem sektorju presegala rast v zasebnem sektorju le v letih 2008 in 2009; Primerjava zaposlenosti, sredstev za izplačane bruto plače in izplačane bruto plače na zaposlenega v zasebnem in javnem sektorju, Inšpektorat za javni sektor, 2014, str. 8, http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/IJU/3_PRIMERJAVA_ZS_JS_2004_jan-avg2014_16102014.pdf

Pomen zaveze o tem, da kolektivne pogodbe predstavljajo temelj za določanje višine in obračuna plač pa je tudi širši in pomembnost večja od zgolj načelne zaveze, zlasti v luči stanja na področju kolektivnega dogovarjanja. Dejstvo je, da je bila od začetka krize odpovedana vrsta kolektivnih pogodb dejavnosti, od tega nekatere kolektivne pogodbe, ki so pokrivalo po številu zaposlenih pomembne dejavnosti (npr. kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti, kolektivna pogodba za kemično in gumarsko industrijo, kolektivna pogodba tekstilne, oblačilne, usnjarske in usnjarsko-predelovalne dejavnosti, kolektivna pogodba celulozne, papirne in papirno predelovalne dejavnosti, kolektivna pogodba za lesarstvo, kolektivna pogodba dejavnosti bank in hranilnic...). Za nekatere od naštetih dejavnosti so bile sicer sklenjene nove kolektivne pogodbe (npr. za tekstilno, oblačilno, usnjarsko in usnjarsko-predelovalno dejavnost, za papirno in papirno predelovalno dejavnost, za dejavnost bančništva), medtem ko ostale nove kolektivne pogodbe v času nastajanja tega prispevka še niso sklenjene. Navedeno ob siceršnji odsotnosti splošne kolektivne pogodbe za gospodarske dejavnosti nesporno pomeni povečevanje števila delavcev, ki jih ne varujejo kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti, ki naj bi v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih določile določene pravice oziroma jih opredelile po višini.

Na drugi strani pa so ta pogajanja (ponekod v večji, drugod v manjši meri) odprla tudi vprašanje ustreznosti ureditve veljavnosti kolektivnih pogodb, zlasti ko gre za vprašanje izpolnjevanja pogojev za razširjeno veljavnost kolektivnih pogodb. Po drugem odstavku 12. člena Zakona o kolektivnih pogodbah⁵ se veljavnost kolektivne pogodbe lahko razširi, če je kolektivno pogodbo sklenil en ali več reprezentativnih sindikatov in eno ali več reprezentativnih združenj delodajalcev, katerega člani zaposlujejo več kot polovico vseh delavcev pri delodajalcih, za katere se predlaga razširitev veljavnosti kolektivne pogodbe. Omenjeni pogoj je v nekaterih dejavnostih relativno težko dosegljiv, kar pomeni, da v primeru, ko pogoji za razširjeno veljavnost kolektivne pogodbe niso podani, le-ta velja zgolj za člane delodajalskih združenj, podpisnikov kolektivne pogodbe, medtem ko ostalih delodajalcev standard kolektivne pogodbe ne zavezuje in lahko z nižjim standardom pomenijo dumping delodajalcem, ki so zavezani spoštovanju kolektivne pogodbe. Taka ureditev seveda šibi delodajalsko stran, hkrati pa povzroča pritisk na nižanje standardov po kolektivnih pogodbah, kar negativno vpliva na kvalitativno raven kolektivnega dogovarjanja.

⁵ Zakon o kolektivnih pogodbah (Uradni list RS, št. 43/06).

2.2.1. Minimalna plača

Z vprašanjem usklajevanja plač, pa tudi sicer z vprašanjem plačnega sistema po kolektivnih pogodbah, je tesno povezano tudi vprašanje minimalne plače. Ustrezna raven minimalne plače pomeni uresničevanje Evropske socialne listine⁶, ki zavezuje tudi Slovenijo in po kateri naj bi imeli vsi delavci pravico do pravičnega plačila, ki njim in njihovim družinam zagotavlja dostojen življenjski standard.

Obstoječa raven minimalne plače je bila leta 2010 zakonsko določena zaradi dejstva, da je bila prejšnja višina znatno pod pragom tveganja revščine in torej ni zagotavljala dostojnega dela. Dvig minimalne plače je bil znaten kljub temu, da je bil postopen (prehodno obdobje dveh let). Problem, ki ga je omenjeni dvig minimalne plače povzročil, je bistveno povečanje števila prejemnikov minimalne plače⁷, saj dvigu ni sledila ustrezna sprememba plačne politike, niti v zasebnem, niti v javnem sektorju, ki bi vsaj v določenem obsegu omilila uravnilovko, ki jo je v pomembnem delu povzročil dvig minimalne plače. Za ohranitev primernih razmerij med delovnimi mesti različnih zahtevnosti, izraženih s tarifnimi razredi v kolektivnih pogodbah, bi dvigu minimalne plače nujno morale slediti spremembe kolektivnih pogodb dejavnosti, ki bi plače kvalificirane in visoko kvalificirane delovne sile postavile v ustrezno razmerje do minimalne plače. Ker se to ni zgodilo, se je izjemno povečalo število zaposlenih, ki prejemajo minimalno plačo ali plačo, ki je zgolj malo višja od minimalne plače, kar se odraža tudi v podatku, da 2/3 zaposlenih v Sloveniji prejema plačo, nižjo od povprečne plače.⁸

Ker navedena uravnilovka povzroča veliko napetost med zaposlenimi in učinkuje izrazito destimulativno, je bilo v času pogajanj za socialni sporazum s strani sindikatov predlagano, da bi se iz zneska minimalne plače postopoma izvzeli določeni dodatki, zlasti iz naslova dela v manj ugodnem delovnem času, predvsem dodatki za nočno, nedeljsko in praznično delo. Vsekakor bi tovrstna sprememba minimalne plače v določeni meri odgovorila na nekatere težave, ki jih trenutno

⁶ 4. točka I. dela Evropske socialne listine (spremenjene) (Uradni list RS, št. 24/99).

⁷ z 19.047 v letu 2009 na 49.919 v prvem četrtletju leta 2014, Vir: Minimalna plača v Sloveniji v obdobju krize, Umar, 2014, str. 4, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/sporocila_za_javnost/2014/junij/Minimalna_placa_v_Sloveniji_v_obdobju_krize_azuriranje_2014.pdf

⁸ Selan, T. Ana, Prilagoditev plač in spremembe plačne neenakosti v Sloveniji v obdobju krize, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 2014, str. 3, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/sporocila_za_javnost/2014/december/Prilagoditev_plac_in_spremembe_placne_neenakosti_v_krizi_dec14.pdf

povzročča minimalna plača, ob tem pa je potrebno nasloviti tudi določene anomalije, ki jih tovrsten izvzem dodatkov iz minimalne plače lahko povzročijo.

Žal do dogovora o vlogi minimalne plače in njenega razmerja do plačnega sistema na nacionalni ravni v socialnem sporazumu ni prišlo. Ohranjanje *statusa quo*, ustvarja velik pritisk na minimalno plačo in na spremembo njene definicije, na ta način pa minimalna plača začenja do določene mere nadomeščati plačni sistem, s tem pa logično ustvarja nadaljnji pritisk na njeno višino. Glede na navedeno je bilo vnaprej jasno, da izvzem te vsebine iz socialnega sporazuma ne pomeni, da vprašanje minimalne plače ne bo predmet razprav v obdobju veljavnosti socialnega sporazuma.

2.3. Trg dela

Najpomembnejše poglavje za sindikate v vsakem socialnem sporazumu je praviloma poglavje o trgu dela, ki pa je v tem socialnem sporazumu relativno kratko. To je brez dvoma tudi posledica dejstva, da je bila reforma trga dela izvedena leta 2013. Njeni učinki so še predmet analiziranja, če pa bi se pokazala morebitna potreba po spremembah, socialni sporazum za te spremembe zahteva soglasje socialnih partnerjev. Kljub temu pa velja izpostaviti dve ideji, ki sta bili predmet razprav že ob omenjeni reformi trga dela, pa tedaj nista bili sprejeti, socialni sporazum pa predvideva njihovo konkretizacijo, in sicer vzpostavitev sklada za odpravnine ter nadgradnja instituta čakanja na delo z možnostjo vključitve instrumentov zavoda za zaposlovanje. Oba instrumenta sta bila obravnavana in predlagana kot elementa prožnosti na trgu dela, zanimivo pa je, da je bil predlog o ustanovitvi sklada za odpravnine zelo hitro umaknjen iz pogajanj, eno od ključnih vprašanj v zvezi s tem pa je bilo vprašanje financiranja tega sklada. Na drugi strani ni mogoče mimo tega, da socialni sporazum kot cilja navaja postopno dviganje stopnje zaposlenosti v populaciji med 20. in 64. letom (cilj EU 2020 je 75% stopnja zaposlenosti) ter ustrezno razmerje med varnostjo zaposlitve, fleksibilnostjo zaposlovanja in zmanjšanjem segmentacije na trgu dela. Medtem ko so rdeča nit za doseganje prvega cilja ukrepi aktivne politike zaposlovanja in ukrepi za daljše ostajanje v zaposlitvi, so ukrepi za doseganje drugega cilja bistveno bolj skromni. Razen že naštetih dveh ukrepov za povečanje prožnosti na trgu dela in predvidenih spodbudah za večjo uporabo nekaterih institutov, ki

jih delovno pravna zakonodaja že vsebuje, pa v praksi niso zaživel⁹, so ostali ukrepi pretežno zajeti v predvideni analizi učinkov reforme trga dela in morebitnih predlogih za spremembo za doseganje ciljev na trgu dela.

V okviru poglavja o trgu dela je potrebno izpostaviti tudi problematiko prekarnega dela, zlasti prikritih delovnih razmerij, lažnih samozaposlenih in drugih atipičnih oblik zaposlitve. Na problematiko obsega dela, opravljenega po pogodbah civilnega prava je v svojih priporočilih Sloveniji opozoril tudi Evropski svet¹⁰. Posebej ta problematika v socialnem sporazumu ni izpostavljena, nedvomno pa sodi med vsebine, ki jim je pri analize reforme trga dela iz leta 2013 potrebno posvetiti veliko pozornost, prekarno delo pa je po svoji naravi tesno povezano s socialnim dumpingom. V tem smislu je potrebno kritično oceniti (ne)delovanje varstvenih določb Zakona o delovnih razmerjih glede ekonomsko odvisnih delavcev (sicer mišljenih kot začasne do ureditve v drugem zakonu) ter ob upoštevanju izkušenj socialnih partnerjev in institucij, ki se ukvarjajo s problematiko delovnih razmerij in trga dela poiskati ustrezno kombinacijo ukrepov s področja preventive, stroškovne obremenitve, nadzora, kaznovalnih določb in drugih ukrepov za zmanjševanje obsega prikritih delovnih razmerij in prekarnega dela. V načrtu je sicer priprava primerjalne analize stroškovne obremenitve različnih podlag za delo, ki naj bi bila podlaga za nadaljnje ukrepe za primerljivo obremenitev dela na različnih pravnih podlagah, vendar ocenjujem, da je to premalo za učinkovito zmanjšanje obsega razširjene uporabe pogodb civilnega prava.

Prav del tistih, ki opravljajo delo kot lažno samozaposleni, so tisti, ki so praviloma v najslabšem položaju tudi v primeru stečajev podjetij, njihovih naročnikov, od katerih je ta kategorija delavcev praviloma eksistenčno odvisna. In ena od vsebin, glede katere je bila ambicija sindikatov, da se vključi v socialni sporazum, pa do soglasja o tem ni prišlo, je zaveza po spremembi insolvenčne zakonodaje. S spremembami le-te bi zagotovili ugodnejšo obravnavo terjatev delavcev in ekonomsko odvisnih oseb v stečajnih postopkih, ko pride do njihovega poplačila (če pride) šele po poplačilu ločitvenih upnikov in stroškov stečajnega postopka. Spremembe na tem področju se na prvi pogled zdijo sicer morda precej radikalne, vendar so posledica dveh pomembnih dejstev: prvo je to, da hipotekarni

⁹ delo na domu, delo s krajšim delovnim časom od polnega v okviru delitve delovnega mesta, mentorske sheme, delo na daljavo

¹⁰ Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2014 in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za leto 2014, Evropska komisija, Bruselj, 2014, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_slovenia_sl.pdf

upniki, ki so praviloma finančne institucije, ne vidijo širše slike in usode zaposlenih in njihovih terjatev, temveč so prepogosto povsem pasivni glede poslovanja podjetja, dokler jim njihove stvarne pravice zagotavljajo zadostno varnost glede poplačila njihovih terjatev in so zato v teh primerih tudi dokaj neprizadeti, če pride do stečaja družbe. Drugi razlog pa je v tem, da mehanizmi, ki bi morali preprečiti predolg razkorak med dejansko insolventnostjo in začetkom stečaja, očitno ne delujejo ali pa so pomanjkljivi. To obdobje je še vedno prepogosto predolgo, v tem času prepogosto pride do izpada plačil socialnih prispevkov, plač, regresa, za te terjatve pa kasneje obstaja velika možnost, da skupaj z odpravninami ne bodo poplačane, vsaj ne v celoti ali v pretežni meri. Ta verjetnost se z dolžino tega obdobja povečuje. Omenjena problematika je pereča in čeprav ne bo imela vpliva na številne stečajne postopke, v katerih delavske terjatve niso bile preplačane, bo iskanje skupnih rešitev in implementacija le-teh morda preprečila podobne primere v prihodnje.

Z že prej omenjenim bojem proti socialnemu dumpingu, ki je eden od ciljev socialnega sporazuma, je povezana vrsta ukrepov, od katerih niso vsi eksplicitno izpostavljeni v besedilu socialnega sporazuma. Boj proti socialnemu dumpingu in boj proti sivi ekonomiji sta pomembna elementa stabilnih pogojev za poslovanje, saj zmanjšujeta neloyalno konkurenco in sta eden od temeljev za odpiranje kakovostnih delovnih mest in ugodne pogoje za razvoj gospodarstva. Čeprav so aktivnosti za boj proti sivi ekonomiji in izogibanju plačila javnih dajatev že nekaj let na vrhu seznamov strateških dokumentov v Republiki Sloveniji, je šele pred kratkim prišlo do določenih pozitivnih premikov na tem področju, zlasti s širjenjem pristojnosti carine na preprečevanje dela in zaposlovanja na črno. V bližnji prihodnosti se bo pokazalo, kakšni dodatni ukrepi so še potrebni na tem področju, prav tako pa je pomembna tudi zaveza po ukrepih za preprečitev veriženj podjetij s strani lastnikov, ki kršijo zakonodajo. Gre za pojav, ki ga v praksi zaznavajo številni organi, posebej v povezavi s kršitvami pravic delavcev - na to problematiko in na njen porast v svojih poročilih opozarja tudi Inšpektorat RS za delo¹¹ - pomeni pa izogibanje plačevanja obveznosti do upnikov, med katerimi so žal prepogosto prav zaposleni. Zdi se, da je dozorela zavest, da so na področju ureditve ustanavljanja in poslovanja gospodarskih družb nujne spremembe, na mestu pa je tudi premislek o tem, v kolikšni meri so težave v zvezi z veriženjem

¹¹ Glej npr. Letno poročilo o delu Inšpektorata RS za delo za leto 2013, str. 43; http://www.id.gov.si/fileadmin/id.gov.si/pageuploads/Splorno/LETNA_POROCILA/lp_2013_vlada_090614.pdf

podjetij povezane z izrazito deregulacijo in »odpravo administrativnih bremen«, ki je skrajno poenostavila postopke za ustanovitev podjetja na škodo varnosti upnikov teh podjetij, med katerimi so tudi delavci.

S trgom dela ter s pravno in socialno varnostjo zaposlenih so povezane tudi nekatere določbe socialnega sporazuma, ki so sicer umeščene v poglavje o pravni državi. Med njimi se zdi posebej smiselno izpostaviti zavezo po prepovedi posega na (neto) minimalno plačo z izvršilnimi sredstvi ter zavezo po razširitvi uporabe določil Zakona o delovnih razmerjih o prevzemu delavcev v primeru spremembe delodajalca zaradi prenosa podjetja ali dela podjetja na primere prenosa dejavnosti zaradi podelitve koncesije ter v primerih prenosov pristojnosti/dejavnosti znotraj javnega sektorja¹². V praksi se v zvezi s tem redno pojavljajo težave, zlasti pri nepopolnih prehodnih določbah zakonov, ki pomanjkljivo urejajo položaj zaposlenih pri prenosih pristojnosti in (delov) dejavnosti med različnimi subjekti javnega sektorja.

2.4. Sistem plač v javnem sektorju

S poglavjem o plačah so tesno povezana tudi določila socialnega sporazuma o plačah in plačnim sistemom v javnem sektorju. Ta vsebina je tudi izjemno aktualna, saj so v javnem sektorju že pet let v veljavi interventni ukrepi, hkrati pa že vse od uvedbe novega plačnega sistema v javnem sektorju v letu 2008 še ni prišlo do odprave številnih anomalij tega plačnega sistema. Problem interventnih ukrepov v javnem sektorju je predvsem v tem, da trajajo že več let in se zato krepi prepričanje, da pravzaprav ne gre (več) za zgolj začasne ukrepe, temveč za trajno znižan standard. Posebej problematični so nekateri ukrepi, ki imajo s systemskega vidika skrajno negativne učinke, npr. regres za letni dopust, ki je v javnem sektorju že več let nižji od najnižjega regresa za letni dopust, določenega v Zakonu o delovnih razmerjih, večletna zamrznitev redne delovne uspešnosti in napredovanj (ki so se sicer z letošnjim letom sprostila) ter progresivno znižanje plačne lestvice. Poleg teh ukrepov, ki že sami po sebi pomenijo anomalijo plačnega sistema, se je v vseh letih od uvedbe novega plačnega sistema kot problematična pokazala vrsta elementov novega plačnega sistema, od povsem

¹² V zvezi s tem glej tudi Počivavšek, J., Varstvo javnih uslužbencev v primeru ukinitve organa ali drugih primerih spremembe delodajalca z vidika aktualne prakse, Delavci in delodajalci, Let. 12, št. 2/3, 2012, str. 337-356.

neustreznih uvrstitev nekaterih delovnih mest v plačne razrede (zlasti najnižje vrednotenih podpornih delovnih mest), njihov odnos do minimalne plače, ureditve vračila preveč izplačanih plač, do sistema napredovanj in še bi lahko naštevali. Nenazadnje na uskladitev z Ustavo čaka tudi zakonska ureditev kvoruma za sklenitev (in spremembo) kolektivne pogodbe za javni sektor.¹³ Kljub problematičnosti omenjenih interventnih ukrepov ter potrebe po odpravi anomalij plačnega sistema pa je na podlagi analize plačnega sistema, ki jo je pripravila vladna stran in iz nekaterih drugih vladnih dokumentov (npr. Nacionalnega reformnega programa) moč sklepati, da bo socialni dialog na tem področju tudi vnaprej talec javnofinančne konsolidacije, ki bo dialog znatno oteževala.

2.5. Upravljanje kapitalskih naložb države

Med aktualnimi temami socialnega dialoga je na mestu izpostaviti tudi vprašanje upravljanja državnega premoženja, zlasti postopkov prodaje državnega premoženja. Ni namen tega prispevka predstavljati argumente za ali proti prodaji državnega premoženja, je pa potrebno opozoriti na vsaj dve okoliščini teh postopkov, katerih pa se dotika socialni sporazum. Prva je zaveza o pripravi strategije upravljanja kapitalskih naložb države, o kateri naj bi se Vlada predhodno posvetovala s socialnimi partnerji, druga pa je zaveza po vključitvi pogojev za umik države iz lastništva z vključitvijo nekaterih pomembnih nefinančnih kriterijev v te postopke, ob upoštevanju evropskih pravil o dodeljevanju državnih pomoči. Gre zlasti za zaveze glede nadaljnega razvoja podjetij, ohranitve delovnih mest, ohranitve sedeža podjetja v Sloveniji, spoštovanja kolektivnih pogodb, slovenskega jezika in pravočasnega vključevanja predstavnikov zaposlenih v te postopke. Ti kriteriji so bili v dosedanjih postopkih bodisi povsem zanemarjeni, bodisi povsem netransparentno uporabljeni, saj ni bilo moč ugotoviti, ali so bili tovrstni dogovori sploh predmet postopkov prodaje ter v kakšni obliki in obsegu so bili, če so sploh bili, postavljeni. Delno povezana z vprašanjem prodaje kapitalskih naložb države je tudi dogovorjena sprememba prevzemne zakonodaje, ki naj zagotovi večjo informiranost zaposlenih, večjo transparentnost prevzemnega postopka in zmanjša zlorabe. Že ob sprejemanju Zakona o slovenskem državnem holdingu je KSS PERGAM predlagala poslancem vključitev določila, da bi

¹³ Odločitev Ustavnega sodišča RS, opr. št. U-I-249/10 z dne 15.3.2012, Uradni list RS, št. 27/2012 in OdlUS XIX, 34.

bili predstavniki delavcev vključeni v prodajne postopke že po samem zakonu, pa za tovrstno rešitev ni bilo posluha. Nenazadnje že Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju zahteva obvezno skupno posvetovanje s svetom delavcev, kadar gre za prodajo družbe ali njenega bistvenega dela. Glede na to, da naj bi bil eden od ciljev socialnega sporazuma tudi krepitev ekonomske demokracije, bi bilo pričakovati, da bo pripravljenost za vključevanje zaposlenih v postopke prodaje podjetij v državni lasti bistveno večja.

3. ZAKLJUČEK

Socialni sporazum za obdobje 2015-2016 je nekoliko krajši od prejšnjih socialnih sporazumov¹⁴, kar pa ni nujno njegova slabost, saj ob pregledu vsebin preteklih socialnih sporazumov lahko ugotovimo, da so v veliki meri ostali neuresničeni. Krajši in konkretniji sporazum ima zato morda več možnosti, da bo v večji meri uresničen. Socialni sporazum prinaša nekatere zgoraj naštetih pomembnih vsebin za delavce, vključno z dano smerjo iskanja rešitev. Številne od teh so v socialnem sporazumu kot posledica empiričnega zaznavanja težav na terenu, ki so bile kot takšne tudi prepoznane med socialnimi partnerji. Kljub temu, da socialni sporazum nima konkretnih merljivih kazalnikov, na podlagi katerih bi bilo moč presojati njegovo učinkovitost pri obdobjem spremljanju njegovega uresničevanja, ki je predvideno, pa je njegova vsebina v pretežni meri dovolj konkretna, da bo omogočala sklepanje o tem, ali se njegova vsebina spoštuje in dosegajo njegovi cilji.

Obdobje, za katerega je sklenjen socialni sporazum, je relativno kratko in kar nekaj njegovih vsebin je bilo vsebovanih že v predhodnih sporazumih. Morda bi bila v primeru, da bi se tisti socialni sporazumi v celoti izvedli, v Sloveniji situacija v zadnjih nekaj letih drugačna. Tako pa mora biti cilj dogovorjene ukrepe izvesti sedaj, v relativno kratkem času, kljub temu, da to pomeni dokaj zahtevno nalogo in bo terjalo tudi kar nekaj navora vseh socialnih partnerjev, da se ukrepi iz sporazuma najprej uzakonijo in nato še izvedeno v praksi. Žal nekatere odločitve in dokumenti Vlade¹⁵, sprejeti oziroma pripravljene kmalu po podpisu socialnega sporazuma, ne kažejo na to, da bi se Vlada zavedala odgovornosti

¹⁴ Socialni sporazum za obdobje 2003-2005 (Ur. l. RS, št. 40/2003), Socialni sporazum za obdobje 2007-2009 (Ur. l. RS, št. 93/2007).

¹⁵ Zakon o trgovini, NRP, Strategija upravljanja kapitalskih naložb države.

in pomena svojih zavez ob sklepanju socialnega sporazuma. Glede na to, da je kvaliteta socialnega dialoga v veliki meri odvisna od zaupanja med partnerji, je takšen odnos do socialnega sporazuma lahko usoden za prihodnje socialno sporazumevanje. V času splošnega pomanjkanja medsebojnega zaupanja bo velika škoda, če bo neizpolnjen socialni sporazum zamujena priložnost za izboljšanje stanja tudi na tem področju.

VIRI IN LITERATURA

- Zakon o kolektivnih pogodbah (Uradni list RS, št. 43/06).
- Evropska socialna listina (spremenjena) (Uradni list RS, št. 24/99).
- Odločitev Ustavnega sodišča RS, opr. št. U-I-249/10 z dne 15.3.2012 (Uradni list RS, št. 27/2012).
- Socialni sporazum za obdobje 2003–2005 (Ur. l. RS, št. 40/2003).
- Socialni sporazum za obdobje 2007–2009 (Ur. l. RS, št. 93/2007).
- Socialni sporazum za obdobje 2015–2016, http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2015/Socialni_sporazum/Socialni_sporazum_2015_-_2016.pdf .
- Izhodišča za socialni sporazum 2012–2016, http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2012/Socialni_sporazum/120403IzhodiscaSP_2012-2016.pdf .
- Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2014 in mnenje Sveta o slovenskem programu stabilnosti za leto 2014, Evropska komisija, Bruselj, 2014, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_slovenia_sl.pdf .
- Primerjava zaposlenosti, sredstev za izplačane bruto plače in izplačane bruto plače na zaposlenega v zasebnem in javnem sektorju, Inšpektorat za javni sektor, 2014, str. 8, http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/IJU/3_PRIMERJAVA_ZS_JS_2004_jan-avg2014_16102014.pdf .
- Letno poročilo o delu Inšpektorata RS za delo za leto 2013, str. 43; http://www.id.gov.si/fileadmin/id.gov.si/pageuploads/Splosno/LETNA_POROCILA/lp_2013_vlada_090614.pdf .
- Minimalna plača v Sloveniji v obdobju krize, Umar, 2014, str. 4, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/sporocila_za_javnost/2014/junij/Minimalna_placa_v_Sloveniji_v_obdobju_krize_azuriranje_2014.pdf .
- Selan, T. Ana, Prilagoditev plač in spremembe plačne neenakosti v Sloveniji v obdobju krize, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 2014, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/sporocila_za_javnost/2014/december/Prilagoditev_plac_in_spremembe_placne_neenakosti_v_krizi_dec14.pdf .
- Počivavšek, J., Varstvo javnih uslužbencev v primeru ukinitve organa ali drugih primerih spremembe delodajalca z vidika aktualne prakse, Delavci in delodajalci, Let. 12, št. 2/3, 2012.

NEW SOCIAL AGREEMENT AND OTHER ISSUES OF SOCIAL DIALOGUE IN PRACTICE

Jakob Krištof Počivavšek*

SUMMARY

The contribution presents a new social agreement, its importance, the circumstances of its adoption and the fundamental content, related to the labour market and wages, especially in relation to the state of collective bargaining in practice. Regarding the latter, the contribution presents the current situation and problems of specific topics for which more or less accurately defined issues have been included in the social agreement. At the same time, the contribution critically deals with the state of social dialogue in practice with regard to certain content provided by social agreement, among other things, management (sales) of the state-owned enterprises, economic democracy and precarious employment. Last but not least, the contribution deals with a certain other linked contents, which have not been included in the social agreement, but are nevertheless extremely important for the social partners, although it has not been possible to reach a consensus at those points while negotiating the social agreement. These issues are and will even during the term of the agreement continue to be the subject to the social dialogue between social partners, so they deserve adequate attention. Those issues are in particular (definitions) of the minimum wage and changes in bankruptcy law, which aims to include certain measures to increase labour repayment claims in bankruptcy proceedings.

* Jakob Krištof Počivavšek, LL., Secretary General KSS PERGAM
jaka.pergam@siol.net