

SPREMEMBE ZAKONA O DELOVNIH RAZMERJIH Z VIDIKA MDDSZ

Peter Pogačar*

UDK: 349.2(094.5)(497.4)

Povzetek: Avtor v prispevku predstavlja pogled Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve kot pristojnega resorja na veljavno ureditev Zakona o delovnih razmerjih, tako z vidika gospodarske krize in njenega vpliva na trg dela, kakor tudi na predvidene strukturne spremembe trga dela. Bistveni element protikriznih ukrepov so strukturne spremembe trga dela ter sistemov socialne varnosti kot celote. Če se je pri pripravi kratkoročnih protikriznih ukrepov dejansko zasledovalo načelo čim manjših posegov v sistemsko ureditev, je potrebno pri pripravi strukturnih sprememb nasploh zasledovati predvsem načelo dolgoročnosti, preišlišenosti in izkušeni posameznega sistema v času krize. V prispevku so predstavljeni predvsem cilji, ki jih reforma delovnega prava mora zasledovati. Eden izmed najpomembnejših ciljev je prav gotovo prilagoditev delovnopravne zakonodaje staranju prebivalstva in s tem povezanim staranju delovne sile.

Gljučne besede: protikrizni ukrepi, strukturne spremembe, trg dela, prožna varnost, staranje delovne sile

AMENDMENTS TO THE LABOUR RELATIONSHIPS ACT FROM THE POSITION OF MINISTRY OF LABOUR, FAMILY AND SOCIAL AFFAIRS (MDDSZ)

Abstract: The author presents the position of Ministry of Labour, Family and Social Affairs regarding the current Labour Law, and reform of the Labour Law as a part of the general structural reform of the labour mar-

* Peter Pogačar, univ. dipl. pravnik, generalni direktor Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.
peter.pogacar@gov.si

Peter Pogačar, LL, General director at the department of Labour Relations and Labour Rights, Ministry of Labour, Family and Social Affairs, Slovenija

ket. One of the key anti-crisis measures include structural reforms of the labour market and of the systems of social security. In the process of implementation of the short term anti-crisis measures, the principle of minimum possible intrusion to the main principles of the systems must be followed, while in the process of preparing the structural reforms the principle of long-term impacts and the experiences of the specific system in the time of crisis must be followed. Within the structural reform of the labour market, changes of Labour Law need to be made too. The author presents the goals which need to be followed within the structural reform of the Labour Law; they need to comply with the principle of flexicurity in the labour market and provide for the adaptation of labour market to the ageing workforce, especially since Slovenia has an outstandingly unpleasant demographic structure.

Key words: anti-crisis measures, structural reforms, labour market, flexicurity, ageing workforce

1. UVOD

Slovenija je v preteklih letih beležila visoko gospodarsko rast in skladne rezultate na področju gospodarskega in socialnega razvoja. V razmerah svetovne gospodarske krize je krčenje gospodarske aktivnosti relativno veliko, kar Slovenijo uvršča med države EU, ki jih je kriza najbolj prizadela. To kaže na neprilagojenost oziroma premajhno fleksibilnost slovenske ekonomije, kar je posledica dolgoletnega prepočasnega izvajanja strukturnih sprememb na ključnih področjih.

Čas krize prav gotovo ni primeren za spremembe delovnopravne zakonodaje, saj je le ta primarno namenjena varstvu zaposlitve, ki pa je prav v času gospodarske krize najbolj ogrožena. Vendar pa je tudi v času krize pomembno presegati zgolj kratkoročne vidike trga dela in razmisliti o strukturnih problemih na trgu dela. Včasih se strukturne reforme laže izvajajo v gospodarskih krizah, kajti običajno šele slabe gospodarske razmere pokažejo na pomanjkljivost obstoječih sistemskih ureditev.

Cilj nadaljnjih sprememb delovnopravne zakonodaje je uveljavitev tistih rešitev, ki lahko skupaj z zakonodajnimi spremembami in uveljavitvami ukrepov na področju zaposlovanja, pogojujejo nadaljnji razvoj varne prožnosti na trgu dela. Pri tem so

zlasti pomembne aktivnosti v cilju presejanja segmentacije na trgu dela, na kar Slovenijo v svojih poročilih izrecno in posebej opozarjajo mednarodne oziroma evropske institucije. Obenem se trg dela v Sloveniji sooča s trendom staranja delovne sile, kateremu bo potrebno v prihodnje prilagoditi trg dela.

Namen prispevka je na kratko predstaviti uvodna razmišljanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve glede strukturnih sprememb na trgu dela s poudarkom na spremembah Zakona o delovnih razmerjih kot enega temeljnih elementov ureditve trga dela.

2. OCENA STANJA

Slovenija je v zadnjih letih opravila številne spremembe delovne zakonodaje, da bi povečala prožnost dela. Predvsem se je prožnost pri zaposlitvah povečala z sprejemom Zakona o delovnih razmerjih leta 2003, ki je skrajšal odpovedne roke, znižal odpravnine in ublažil predpise o kolektivnih odpustih. Spremembe in dopolnitve Zakona o delovnih razmerjih v letu 2007 so razširile možnosti za pogodbe za določen čas, izvzele pogodbe o zaposlitvi za določen čas za projektno delo, ki traja več kakor dve leti, in olajšale prekinitev pogodb o zaposlitvi z dodatnim skrajšanjem odpovednih rokov ob odpovedi iz poslovnih razlogov.

Za Slovenijo je značilna visoka segmentacija trga dela, kar pomeni, da je položaj glede pravic in obveznosti glede na tip zaposlitvenega razmerja zelo različen – od zelo togega zaposlovanja za nedoločen čas, pa do izjemno fleksibilnega študentskega dela. Te anomalije bodo do določene mere lahko odpravljene z Zakonom o malem delu in z Zakonom o ureditvi trga dela. Za doseg koncepta varne prožnosti pa je potreben tudi poseg v Zakon o delovnih razmerjih, s katerim bi približali /poenotili vrste zaposlitvenih razmerij, predvsem glede plačevanja prispevkov in pogojev prekinitve (odpovedni roki in odpravnine).

Glede na temeljno značilnost pravnega urejanja pravic na področju delovnih razmerij, je potrebno na tem področju upoštevati, da zakonodajalec z zakonom ureja le minimalne pravice, katerim se zaposleni ne morejo odpovedati, niti jih praviloma ne morejo sindikati in delodajalci ter njihovi predstavniki enostransko s splošnimi akti ali dvostransko s kolektivnimi pogodbami urejati za delavce slabše, kot jih določa zakon. Lahko pa se pravice z naštetimi avtonomnimi pravnimi viri

urejajo za delavce ugodneje od zakona in se na ta način nadgradijo minimalne zakonske pravice. Upošteva se navedeno se je potrebno zavedati, da na številnih področjih zgolj sprememba zakona o delovnih razmerjih brez ustreznih sprememb kolektivnih pogodb ne more imeti ustreznega, pričakovanega, takojšnjega oziroma neposrednega učinka na trgu dela.

Pri nadaljnjem uvajanju načel varne prožnosti v delovno zakonodajo je potrebno upoštevati tudi dejstva, da na tem področju obstajajo ustavno in mednarodno priznani standardi, ki izhajajo iz človekovih pravic, ter da je pri tem treba usklajeno upoštevati usmeritve in zahteve dokumentov Sveta Evrope, EU, izhodišča MOD o povezovanju koncepta varne prožnosti s konceptom dostojanstva pri delu kot tudi neposredno ratificiranih konvencij MOD, ki se nanašajo neposredno na področje individualnih delovnih razmerij.

3. IZKUŠNJE V ČASU KRIZE

V času krize se je izkazalo, da delodajalec praktično ne more prilagajati števila in strukture zaposlenih začasno spremenjenim potrebam delovnega procesa, saj odpuščanje zaposlenih iz poslovnih razlogov ni prilagojeno položaju, ko se delodajalec sooča z začasnim zmanjšanjem naročil in s tem začasno ne more zagotavljati dela v polnem obsegu za vse zaposlene.

Vlada RS je sprejela številne ukrepe za ohranjanje delovnih mest in omejevanje naraščanja brezposelnosti, pri čemer sta za trg dela pomembna predvsem dva ukrepa, predstavljena v nadaljevanju.

3.1. Subvencioniranje polnega delovnega časa

Na področju aktivne politike zaposlovanja je bil z Zakonom o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa¹ uveden nov instrument, in sicer subvencioniranje polnega delovnega časa ob zagotavljanju dela za krajši delovni čas. Ta ukrep omogoča na eni strani delavcem polno delovno dobo, na drugi strani pa zmanjšuje delodajalcem stroške plač v času krize.

¹ Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa (Uradni list RS, št. 5/2009).

3.2. SUBVENCIONIRANJE ČAKANJA NA DELO

Namen zakona Zakon o delnem povračilu nadomestila plače² je ohranitev čim večjega števila delovnih mest v razmerah svetovne gospodarske krize s ciljem, da se čim več ljudi zadrži v delovnem razmerju in s tem ohrani njihove pravice ter zmanjša pritisk na odprto brezposelnost. Zakon o delnem povračilu nadomestila plač ima poleg socialne tudi razvojno dimenzijo, saj v primerjavi z Zakonom o delnem subvencioniranju delovnega časa po eni strani omejuje pravico do vključitve v ukrep samo za t. i. »zdrave« delodajalce, ki morajo hkrati sprejeti program o ohranitvi in dvigu kakovosti delovnih mest in razvoju človeških virov, v skladu s katerim delavcem, ki so napoteni na začasno čakanje na delo, zagotavlja usposabljanje.

Navedena ukrepa sta se izkazala v času najhujše krize kot zelo pozitivna, pa vendar sta kratkoročna in jih bo potrebno postopno v čim krajšem času tudi odpraviti. Kriza je na področju delovnopravne zakonodaje ponovno izpostavila vprašanje dualizma z vidika različne ravni delovnopravnega varstva delavcev na slovenskem trgu dela. V preteklosti je namreč politika liberalizacije samo začasnih, ne pa tudi rednih zaposlitev, pripeljala do dejstva, da so posledice gospodarske krize prvi občutili predvsem zaposleni za določen čas.

Čas krize prav gotovo ni primeren za spremembe delovnopravne zakonodaje, saj je le ta primarno namenjena varstvu zaposlitve, ki pa je prav v času gospodarske krize najbolj ogrožena. Vendar pa je tudi v času krize pomembno presegati zgolj kratkoročne vidike trga dela in razmisliti o strukturnih problemih na trgu dela. Včasih se strukturne reforme lažje izvajajo v gospodarskih krizah, kajti običajno šele slabe gospodarske razmere pokažejo na pomanjkljivost obstoječih sistemskih ureditev.

4. POTEK SPREMEMB

MDDSZ namerava reformo trga dela na področju delovnopravne zakonodaje iversti v dveh fazah, kot je prikazano v nadaljevanju.

² Zakona o delnem povračilu nadomestila plače (Uradni list RS, št. 42/2009).

4.1. Prva faza sprememb - kratkoročne spremembe

V okviru hitrih, nujnih sprememb ZDR, so predlagani naslednji ukrepi:

- *ustrezna implementacija odločbe Ustavnega sodišča RS, opr. št. U-I-284/06 z dne 11.6.2009;*

Ustavno sodišče RS je v postopku za preizkus pobude Združenja svetov delavcev slovenskih podjetij, Sveta delavcev družbe Iskraemeco in Sveta delavcev družbe Adria Airways z odločbo številka U-I-284/06 z dne 11.6.2009 ugotovilo, da je **tretji odstavek 8. člena ZDR** v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ker brez razumnega razloga postavlja delavce pri delodajalcih, kjer ni organiziranega sindikata, v primerjavi z delavci pri delodajalcih, kjer je ta organiziran, v slabši položaj. Ker bi razveljavitev izpodbijanih določb povzročila, da s splošnim aktom delodajalca ne bi bilo mogoče določiti pravic, ki bi bile za delavce ugodnejše od tistih, ki jih določa zakon oziroma kolektivna pogodba, je Ustavno sodišče RS sprejelo ugotovitveno odločbo in za odpravo neskladnosti določilo rok devetih mesecev. Do odprave ugotovljene protiustavnosti mora delodajalec v postopku sprejemanja splošnega akta delodajalca iz tretjega odstavka 8. člena ZDR v primerih, ko pri njem ni organiziranega sindikata, pred sprejemom splošnega akta pridobiti mnenje delavskih predstavnikov.

Prvi odstavek 84. člena ZDR določa, da mora v primeru, če delavec tako zahteva, delodajalec o nameravani redni ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi pisno obvestiti sindikat, katerega član je delavec ob uvedbi postopka. V skladu s **prvim odstavkom 85. člena ZDR** v primeru, če sindikat iz prejšnjega odstavka nasprotuje redni odpovedi iz razloga nesposobnosti ali iz krivdnega razloga ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi in delavec pri delodajalcu zahteva zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi, prenehanje pogodbe o zaposlitvi ne učinkuje do poteka roka za arbitražno oziroma sodno varstvo. Namen navedenih določb je varovanje pravic delavcev v postopku odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Ker pa te določbe veljajo samo za delavce, ki so člani sindikata, postavljajo po ugotovitvi Ustavnega sodišča RS tiste delavce, ki niso člani sindikata, v neenakopraven (slabši) položaj, zato je Ustavno sodišče RS z že navedeno odločbo ugotovilo, da je ureditev iz 84. in 85. člena ZDR v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ker bi razveljavitev izpodbijanih odločb povzročila, da bi v postopku po 84. in 85. členu ZDR ostali brez varstva pravic tudi tisti delavci, ki so člani sindikata, je Ustavno sodišče RS sprejelo ugotovitveno odločbo in za odpravo nepravilnosti določilo

rok devetih mesecev. Do odprave ugotovljene protiustavnosti ima v primerih, ko je zoper delavca, ki ni član sindikata, uveden postopek po 84. in 85. členu ZDR, v tem postopku svet delavcev ali delavski zaupnik enake pristojnosti, kot jih ima sindikat.

- *skrajšanje odpovednih rokov ter znižanje višine odpravnin ob prenehanju delovnega razmerja, določenih v Zakonu o delovnih razmerjih, ob hkratnem spreminjanju nadomestila za primer brezposelnosti v okviru priprave Zakona o trgu dela.*

Veljavna ureditev minimalnih odpovednih rokov in odpravnin sicer ustreza mednarodnim zahtevam, vendar pa lahko ugotovimo, da so navedeni minimalni standardi v primerjavi z ureditvami v drugih evropskih državah na dokaj visoki ravni, na kar opozarjajo tudi delodajalci. Zaradi visokih stroškov odpuščanja so marsikdaj ogrožena tudi tista delovna mesta, ki bi jih sicer delodajalci želeli ohraniti. Zato se že v I. fazi sprememb predlaga uskladitev dolžine odpovednih rokov ter višine odpravnin z mednarodno primerljivimi evropskimi državami v povezavi s predvidenimi rešitvami v zakonodaji s področja urejanja trga dela.

Temeljni mednarodni dokument, ki ga je potrebno upoštevati pri pravni ureditvi odpovedi pogodbe o zaposlitvi je Konvencija 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca (v nadaljevanju Konvencija). Glede odpovednega roka Konvencija v 11. členu določa, da ima delavec, ki mu je prenehalo delovno razmerje, pravico do razumnega odpovednega roka ali namesto tega do nadomestila, razen če je kriv za hujšo kršitev delovne discipline oz. za takšno kršitev delovne discipline, da bi bilo nerazumno zahtevati od delodajalca, da ga zadrži med odpovednim rokom.

V zvezi z odpravnino pa Konvencija določa, da ima delavec, v skladu z državno zakonodajo in prakso, pravico:

- do odpravnine ali kakšnega drugega podobnega nadomestila, katerega znesek bo med drugim odvisen tudi od delovne dobe in višine plače. Izplačuje ga neposredno delodajalec ali se izplačuje iz sklada, ustanovljenega iz prispevkov delodajalcev; ali
- do prejemkov iz zavarovanja v primeru nezaposlenosti ali pomoči nezaposlenim ali do kakšnih drugih prejemkov iz socialnega zavarovanja, kot so starostni in invalidski prejemki, ki se dajejo v normalnih pogojih, pod katerimi se uveljavlja pravica do njih; ali
- do kombinacije takšne odpravnine in prejemkov.

Tudi Evropska socialna listina (spremenjena), ki prav tako zavezuje našo državo, v 4. členu določa, da morajo države pogodbenice v okviru zagotavljanja učinkovitega uresničevanja pravice do pravičnega plačila vsem delavcem priznati pravico do razumnega odpovednega roka pri prenehanju zaposlitve.

Glede na to, da iz primerjalnih rešitev praviloma izhajajo diferencirani odpovedni roki glede na predhodno trajanje zaposlitve pri delodajalcu, je ta pristop ohranjen tudi pri predlagani ureditvi minimalnih zakonsko določenih odpovednih rokov. Ob upoštevanju ocene mednarodnih institucij (OECD), da je v slovenskem prostoru potrebno preseči segmentacijo na trgu dela in primerjalnih prikazov ureditve dolžine odpovednih rokov in višine odpravnin v drugih primerljivih evropskih državah kot tudi ustrezne spremembe glede nadomestila za primer brezposelnosti ter vloge zavoda za zaposlovanje v postopke pred samo izgubo zaposlitve v okviru priprave in sprejema Zakona o urejanju trga dela, se skrajšujejo odpovedni roki za delavce z več kot 15 in več kot 25 leti delovne dobe s 75 na 60 oziroma s 150 na 90 dni, medtem ko naj bi odpravnina ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi enotno znašala eno petino osnove za vsako leto dela pri delodajalcu. Pri odpovedi s strani delavca se ohranja enomesečni odpovedni rok in možnost, da se s pogodbo o zaposlitvi ali kolektivno pogodbo lahko dogovori daljši odpovedni rok, ki pa za razliko od prejšnje ureditve (ne daljši kot 150 dni) ne sme biti daljši kot tri mesece.

4.2. Druga faza sprememb - strukturne spremembe

Strukturne spremembe so dolgoročne narave in bodo dolgoročno vplivale na doseg cilja varne prožnosti na trgu dela. Dolgoročne spremembe na tako pomembnem področju, kot je delovnopravna zakonodaja, terjajo podrobnejšo strokovno obravnavo že v fazi priprave izhodišč ter ciljev sprememb predvsem z vidika omenjenih zahtev mednarodnih ureditev, primerljivosti z ureditvami v drugih državah, usklajenosti rešitev v drugih sistemih (zdravstvo, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, trg dela ...) in medsebojne usklajenosti določb samega ZDR, ki urejajo posamezne institute.

5. CILJI STRUKTURNIH SPREMOMB ZDR

Namen sprememb ZDR mora biti usmerjen v cilj, da bo ZDR kot eden ključnih aktov, ki urejajo trg dela, pomembno prispeval k vzpostavljanju načela prožne

varnosti na trgu dela, ob tem pa vendarle predstavljal tisto zadnjo, verjetno najpomembnejšo varovalko pravic delavca.

Koncept prožne varnosti je širok pojem, ki posega na številna področja ureditve delovnih razmerij in ureditve socialne varnosti ter ta področja medsebojno povezuje. Pri tem so pomembni štirje elementi prožne varnosti, ki zajema:

- prožne (fleksibilne) pogodbene ureditve, tako z vidika delodajalca kot z vidika delavca, ki se zagotavljajo prek delovne zakonodaje, ki omogoča ustrezno fleksibilnost oblik dela,
- aktivne politike zaposlovanja (aktivne politike trga dela), ki učinkovito pomagajo ljudem, da se soočijo s hitrimi spremembami, obdobji brezposelnosti in prehodi v novo zaposlitev,
- vseživljenjsko učenje, ki je zanesljivo in odzivno ter omogoča kontinuirano prilagodljivost in zaposljivost delavcev, pri čemer so pomembne finančne in druge spodbude,
- sistem socialne varnosti, ki združuje ureditev ustrezne dohodkovne varnosti s potrebo po spodbujanju mobilnosti na trgu dela.

Navedeni elementi predstavljajo ključne vzode zagotavljanja prožne varnosti na trgu dela.

Cilj: Vzpostavitev vsebinsko usklajenih rešitev v delovni zakonodaji in drugi zakonodaji s področja trga dela

Delovno pravna zakonodaja je zgolj eden, a pomemben element pri vzpostavitvi prožne varnosti na trgu dela. Za vzpostavitev prožne varnosti na trgu dela so zato ključni tudi predpisi na naslednjih področjih:

- urejanje trga dela,
- malo delo,
- finančno poslovanje,
- okojninsko in invalidsko zavarovanje.

MDDSZ je že pripravilo predlog novega Zakona o urejanju trga dela, kakor tudi predlog Zakona o malem delu. Zavedati se je potrebno, da morajo vsi zakonski predpisi, ki urejajo trg dela kot celoto, biti medsebojno usklajeni, saj lahko v nasprotnem primeru na trgu dela povzročijo zmanjšanje pravic udeležencev.³ Navedeno pomeni, da bi se zakonodajalec pri urejanju trga dela kot celote moral

³ Primer: predlog Zakona o malem delu v povezavi z določbo 11. člena ZDR.

izogibati parcialnim rešitvam v posameznih zakonih s tega področja, ki vsebinsko ne bi tvorile celote v povezavi z ostalimi predpisi s področja trga dela.

Cilj: Vloga ZDR pri zasledovanju načela prožne varnosti na trgu dela

V okviru zasledovanja tega cilja je potrebno presoditi smernice in potrebne ukrepe za:

- večjo notranjo mobilnost delavcev,
- zunanjo mobilnost delavcev,
- zmanjševanje segmentacije na trgu dela,
- vzpostavitev ustreznih pravnih podlag za pravico in dolžnost delavcev do izobraževanja in usposabljanja.

Pri tem so zlasti pomembne aktivnosti v cilju preseganja segmentacije na trgu dela, na kar Slovenijo v svojih poročilih izrecno in posebej opozarjajo mednarodne oziroma evropske institucije. V okviru tega cilja je za razvoj trga dela pomembno poudarjati pomen pravice delavcev do dela in ne izključno pravice do zaposlitve pri posameznem delodajalcu ali celo pravice do konkretnega delovnega mesta.

Cilj: Minimalni standardi, ki jih mora ZDR zagotavljati vsem delavcem

Zakonodajalec z zakonom ureja le minimalne pravice, katerim se zaposleni ne morejo odpovedati, niti jih praviloma ne morejo sindikati in delodajalci ter njihovi predstavniki enostransko s splošnimi akti ali dvostransko s kolektivnimi pogodbami urejati za delavce slabše, kot jih določa zakon. Lahko pa se pravice z naštetimi avtonomnimi pravnimi viri urejajo za delavce ugodnejše od zakona in se na ta način nadgradijo minimalne zakonske pravice. Upošteva se navedeno, se je potrebno zavedati, da na številnih področjih zgolj sprememba zakona o delovnih razmerjih brez ustreznih sprememb kolektivnih pogojev ne more imeti ustreznega, pričakovane, takojšnjega oziroma neposrednega učinka na trgu dela.

Pri presoji obsega oziroma višine pravic konkretnega delavca iz delovnega razmerja je torej potrebno upoštevati poleg zakonske ureditve tudi določeno ugodnejšo ureditev v kolektivni pogodbi, ki zavezuje njegovega delodajalca oziroma konkretno pogodbo o zaposlitvi, ki jo je delavec sklenil s svojim delodajalcem.

V skladu z navedenim je potrebno v okviru strukturnih sprememb določiti, katere so tiste pravice, katere naj kot minimalni standard sploh ureja zakon o delovnih razmerjih. Mar so dejansko vse pravice, ki jih ureja veljavni ZDR, res tiste, ki so pomembne in predstavljajo minimalni standard varstva delavca.

Cilj: Staranje delovne sile

Slovenija je država z zelo neugodno demografsko strukturo. Demografski trendi močno spreminjajo ekonomsko in zaposlitveno strukturo družbe.⁴

Demografske projekcije namreč kažejo, da se bo število prebivalcev, ki so stari 65 let in več, povečalo s približno 325.000 (16 %) leta 2008 na 595.000 (34 %) leta 2060. Število prebivalstva v starosti od 20 do 64 let pa se bo s 64 odstotkov leta 2008 do leta 2060 zmanjšalo na 49 odstotkov.

Kljub temu da se stopnja delovne aktivnosti v starosti od 55 do 64 let od leta 2000 povečuje, ostaja nizka zaposlenost starejših eden od glavnih strukturnih problemov na trgu dela. Visok je tudi delež brezposelnih starejših. V Sloveniji je nizka stopnja delovne aktivnosti starejših (od 55 do 64 let) predvsem posledica zgodnjega upokojevanja zaradi prestrukturiranja podjetij v začetku devetdesetih let. Takrat je del aktivne populacije prešel v odkrito brezposelnost in v upokojitve zaradi sprostitve delovnopravne zakonodaje.

Po podatkih Eurostata je stopnja zaposlenosti starejših oseb (od 55 do 64 let) v Sloveniji leta 2008 znašala 32,8 odstotka (v letu 2007 33,5 % in v letu 2006 32,6 %), kar pa je še precej nižje tako od povprečja EU-15 v istem letu (47,4 %) oziroma od povprečne stopnje zaposlenosti starejših oseb v EU-27, ki je znašala leta 2008 45,6 odstotka, ter tudi od lizbonskega cilja (50 % do leta 2010).

Zanimiva je primerjava podatkov o dejanski upokojitveni starosti v državah članicah EU-27 za leto 2008.⁵ Če je povprečna dejanska upokojitvena starost EU-27 v letu 2008 znašala 61,4 leta, je v Sloveniji v letu 2008 znašala 59,8 leta, kar pomeni, da se pri nas ljudje upokojujejo 1 leto in 8 mesecev prej, kot je povprečje vseh držav članic.

Če pa primerjamo drugi pomemben parameter vzdržnosti pokojninskega sistema, tj. pričakovana življenjska doba ob upokojitvi, ugotovimo, da skoraj dosegamo povprečje EU-27, pri projekcijah povečanja pričakovane življenjske dobe ob upokojitvi pa smo nad povprečjem EU.

⁴ »Posledice staranja bodo številne tako ekonomske kot širše družbene, najbolj izrazito pa se bodo kazale na področjih dela in zaposlenosti, upokojevanja in pokojninskega sistema, privatnega bogastva in varčevalnih navad, medgeneracijskih razmerij ter zdravja in blaginje v postaranih prebivalstvih.«

⁵ Namenoma uporabljam primerjavo povprečja vseh 27 držav članic v izogib očitkom o neprimerljivosti Slovenije s t. i. starimi državami članicami (EU-15).

Dvig dejanske upokojitvene starosti oziroma povečanje stopnje zaposlenosti starejših oseb je tako eden ključnih ciljev pokojninske reforme. Vendar pa na izziv staranja prebivalstva in posledično staranja delovne sile ne moremo odgovoriti samo skozi pokojninski sistem, ampak je temu neizogibnemu dejstvu potrebno prilagoditi tudi delovnopravno zakonodajo. V okviru tega cilja bo potrebno v okviru delovnopravne zakonodaje proučiti starost, ki definira starejšega delavca, predvsem pa, ali je še ustrezno, da ZDR (kot predpis, ki določa minimalne standarde) določa pravice, ki zaradi stroškov pomembno vplivajo na zaposljivost starejšega delavca (dodatek za minulo delo, letni dopust, odpravnina ob upokojitvi).

6. SKLEPNO

Vsakršna sprememba na trgu dela pomembno vpliva na včasih krhko ravnovesje med pravicami in obveznostmi deležnikov sistema, še zlasti pa v času krize. Prav zato mora biti glavni cilj pripravljavcev sprememb, da so le te premišljene, skrbno načrtovane, v največji možni meri pa je potrebno predvideti tudi njihove dejanske učinke na trgu dela. Predvsem se spremembe na trgu dela ne smejo pripravljati parcialno po posameznih predpisih, ampak je potrebno vsak nov predlog preučiti tudi z vidika medsebojne povezanosti in usklajenosti.

Verjetno je najpomembnejši element pri vsaki spremembi na trgu dela, še zlasti pa na področju delovnega prava, ki vendarle predstavlja mehanizem varstva delavcev na zakonski ravni, sodelovanje in usklajenost socialnih partnerjev. S tem ne mislimo samo na razreševanje tistih tipičnih interesnih vprašanj, ob katerih se včasih razprava zdi, kot da bi šlo za primarni boj med delom in kapitalom. Pripravljavci sprememb računamo predvsem na strokovno bazo znanja, ki se je v zadnjih letih oblikovala pri socialnih partnerjih. Sodelovanje socialnih partnerjev na strokovnem področju je v zadnjem letu predstavljalo pomemben prispevek pri pripravi predpisov s področja trga dela. Zato bo takšno sodelovanje na tako ključnem področju, kot so spremembe delovno pravne zakonodaje, nujno.

LITERATURA IN VIRI:

Zakon o delovnih razmerjih Uradni list RS, št. 42/2002, 103/2007

Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, Uradni list RS, št.5/2009, 40/2009.

Zakon o delnem povračilu nadomestila plače, Uradni list RS, št. 42/2009

Zakon o posebnem dodatku za socialno ogrožene, Uradni list RS, št.57/2009

Predlog Zakon o spremembah in dopolnitvah delovnih razmerij – gradivo MDDSZ z dne 3.5.2010

Slovenska izhodna strategija, http://www.vlada.si/si teme_in_projekti/izhod_iz_krize

Vlada RS: Pregled izvajanja protikriznih ukrepov, maj 2009;

OECD: Accession review of labour market and social policies of Slovenia (april 2009)

Delovno gradivo članov Strokovne delovne skupine

AMENDMENTS TO THE LABOUR RELATIONSHIPS ACT FROM THE POSITION OF MINISTRY OF LABOUR, FAMILY AND SOCIAL AFFAIRS (MDDSZ)

Peter Pogačar*

SUMMARY

Any change within the labour market has an essential impact on the occasionally delicate balance between the rights and the obligations of the stakeholders within the system, especially so during a crisis. It is therefore necessary for the changes to be particularly carefully considered and well planned, and that their actual possible effect to the labour market is meticulously assessed. By no means should the changes into the labour market legislation be introduced separately by changing individual regulations; each new regulation should also be assessed from the aspect of their interconnection and harmonisation with other regulations.

Cooperation and agreement between the social partners is probably the most important element of any change in the labour market, especially so in the field of labour legislation which after all presents a mechanism for the legal protection of workers. Thereby the issue concerned is not only about those typical problems which sometimes give the impression as if everything were about the primary battle between the work and the capital. All of us who are preparing the changes to the existing legislation count on the expert knowledge base which has in recent years been created by the social partners. The co-operation between the social partners within the discipline had an important role in the process of designing the labour market legislation; in the field as important as the changes to the existing labour legislation such co-operation is inevitable.

* Peter Pogačar, LL, General director at the department of Labour Relations and Labour Rights, Ministry of Labour, Family and Social Affairs, Slovenija
peter.pogacar@gov.si