

ZAKAJ POTREBUJEMO NORMATIVNO ANALIZO KOLEKTIVNIH POGODB

Katarina Kresal Šoltes*

UDK: 331.106.24:34

Povzetek: Eden od osrednjih ciljev reforme trga dela leta 2013 je bil povečati vlogo kolektivnih pogajanj pri dograjevanju zakonskega sistema varne prožnosti (flexicurity). Avtorica analizira vsebino kolektivnih pogodb dejavnosti zasebnega sektorja in ugotavlja, da so večinoma izkoristile nove možnosti za derogacijo zakonske ureditve v smeri večje prožnosti in zniževanja stroškov dela (in peius), ne urejajo pa celovito ukrepov, ki bi naslavljali druge sodobne izzive trga dela kot so usklajevanje dela in družine ter enakost spolov, staranje prebivalstva, netipične oblike zaposlovanja idr.

Ključne besede: kolektivna pogodba, sindikat, prožna varnost, enakost spolov, usklajevanje dela in družine, starejši delavci, agencijski delavec

WHY DO WE NEED NORMATIVE ANALYSIS OF COLLECTIVE AGREEMENTS

Abstract: One of the main objectives of the labour market reform of 2013 was to increase the role of collective bargaining in building up the legal system of flexicurity. The author analyses the content of collective agreements in the private sector and notes that they in most cases made use of the new possibilities for derogation of regulations in the direction of greater flexibility and reduction of labour cost (in peius), but on the other hand there is no comprehensive regulation of measures which would address some present challenges of the labour market such as

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

reconciliation of professional and family life, gender equality, aging of the employed and non-typical forms of employment.

Key words: *collective agreement, trade union, flexicurity, gender equality, work-life balance, older workers, temporary agency worker*

1. UVOD

Eden od osrednjih ciljev reforme trga dela leta 2013 je bil *povečati vlogo kolektivnih pogajanj pri dograjevanju sistema varne prožnosti (flexicurity)*. S tem namenom je zakonodajalec še razširil možnosti za derogacijo zakonske ureditve s kolektivnimi pogodbami. V tretjem odstavku 9. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1),¹ so bili določeni novi primeri, v katerih je socialnim partnerjem dovoljeno urejati pravice in obveznosti iz delovnega razmerja drugače, lahko tudi za delavce manj ugodno od zakona (*in peius*). Polje avtonomije kolektivnega pogajanja je seglo še globlje v področje, kjer je ta načeloma omejena (izpod zakonskih minimalnih standardov in t.i. socialnega javnega reda).² Nedvomno so s tem dobili socialni partnerji večje pristojnosti, s tem pa tudi večjo odgovornost glede regulacije delovnih razmerij. Kakšne učinke imajo te spremembe v praksi, lahko ugotavljamo na podlagi normativnih analiz vsebine kolektivnih pogodb.

Namen prispevka je ugotoviti, ali socialni partnerji sledijo cilju zakonodajalca in uravnoteženo (v korist delodajalcev in delavcev) nadgrajujejo delovno zakonodajo v smeri utrjevanja sistema varne prožnosti. *Teza* avtorice je, da kolektivne pogodbe zlasti povečujejo fleksibilnost in negotovost zaposlitve (*flexirisky*), manj pa uravnotežen sistem varne prožnosti (*flexicurity*). Postavljena teza izhaja iz izkušenj strukturnih reform trga dela v drugih državah članicah EU, in upoštevanja splošnega trenda liberalizacije trga dela in zmanjševanja varstva zaposlitve, plač in drugih stroškov dela, ki prevladuje od devetdesetih let dalje v vseh ekonomsko razvitih državah.³ Še zlasti v državah članicah EU, ki jih je kriza najbolj prizadela

¹ Uradni list RS št. 21/13.

² O zakonskih omejitvah avtonomije kolektivnega pogajanja v: Kresal Šoltes Katarina. Vsebina kolektivne pogodbe, GV Založba, 2011, str. 157-200.

³ Baccaro Lucio, Heeb Stefan, Social dialogue during the financial and economic crisis. Results from the ILO/World Bank inventory using a Boolean analysis on 44 countries. ILO, 2011, str. 3. Glej tudi: Kresal Šoltes Katarina. Stanje in trendi na področju kolektivnih pogodb, v: Podjetje in delo št. 6-7/2015, str. 1235-1250.

(Grčija, Španija, Portugalska, Irska idr.).⁴ V takšnih pogojih so pogajalske možnosti socialnih partnerjev na nacionalni ravni močno omejene, njihovo ravnotežje pa porušeno, zato se zdi takšen prenos odgovornosti z zakonodajalca na socialne partnerje tvegan, zastavljeni cilj pa nerealen. Manevrski prostor socialnih partnerjev še dodatno zmanjšujejo varčevalni ukrepi, ki imajo negativne posledice tudi na same institucije socialnega dialoga.⁵

Skupna odgovornost socialnih partnerjev je, da ukrepe za večjo fleksibilnost uravnotežijo z ukrepi za večjo varnost zaposlenih, zlasti na področjih, kjer je pre-kernost največja. Bolj celovito bi lahko urejali tudi ukrepe, ki niso neposredno finančno obremenjujoča za podjetja, pomenijo pa skupno korist tako za podjetje, delavce in družbo kot celoto. Taki so na primer ukrepi za lažje usklajevanje dela in družine, ki prispevajo k večji enakosti spolov na trgu dela, varstvo zasebnosti in dostojanstva delavca na delovnem mestu, omejevanje prekernosti agencijskih in drugih delavcev v atipičnih oblikah dela idr.

V prispevku so vsebinsko analizirane kolektivne pogodbe dejavnosti zasebnega sektorja, ki so bile sklenjene ali normativno spremenjene po uveljavitvi ZDR-1. V prispevku so upoštevani tudi rezultati dveh že izvedenih normativnih analiz: analize ministrstva za delo, izvedene v okviru *Drugega poročila Delovne skupine za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela (maj 2015)* (v nadaljevanju: Poročilo Delovne skupine)⁶ in nedavne raziskave *Analiza kolektivnih pogodb v Sloveniji*, ki jo je v okviru projekta Gequal opravil Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (v nadaljevanju raziskava Gequal).⁷

⁴ Ferran Camas Roda (editor). Temps de canvi en el treball; Times of Change in the Workplace; Girona: Universitat de Girona, 2014. Glej tudi: Ioannou Christos A.. Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration, v: The International Journal of Comparative Labour Law and industrial Relations, vol.28, no. 2 (2012), str. 213.

⁵ Ashiagbor Diamond. Unravelling the Embedded Liberal Bargain: Labour and Social Welfare Law in the Context of EU Market Integration, v: European Law Journal, vol. 19, No. 3, 2013, str. 309.

⁶ Dostopno na: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti___pdf/dpd/Analiza_trga_dela_-maj_2015.pdf.

⁷ Dostopno na: <http://www.institut-delo.com/S40340/Raziskave>.

2. DEROGACIJA V SMERI VEČJE FLEKSIBILNOSTI IN NIŽJIH STROŠKOV DELA

2.1. Opis metodologije normativne analize

Za namene tega prispevka je bila izvedena normativna analiza vsebine kolektivnih pogodb na vzorcu 20 kolektivnih pogodb dejavnosti zasebnega sektorja (priloga: tabela 2), ki je vključeval vse novo sklenjene ali spremenjene kolektivne pogodbe, kot tudi stare, še veljavne kolektivne pogodbe. V času od uveljavitve ZDR-1 je bilo sprejetih ali spremenjenih 14 kolektivnih pogodb dejavnosti zasebnega sektorja in zanimivo je primerjati rezultate obeh podskupin vzorca. Analiza je bila izvedena z uporabo 10-ih kazalnikov, ki so bili oblikovani tako, da je vsak izmed njih pokrival enega od 10-ih zakonskih primerov iz tretjega odstavka 9. člena ZDR-1, v katerih je po zakonu derogacija dopustna (opravljanje drugega dela, sklepanje pogodb za določen čas, agencijsko delo, minimalni odpovedni roki, pripravništvo, odpravnina ob upokojitvi, nadurno delo, referenčna obdobja za razporejanje delovnega časa, disciplinske sankcije in dodatek na delovno dobo). Vrednost kazalnika (1) izkazuje, da kolektivna pogodba vsebuje določbe, ki derogirajo zakonsko ureditev izbranega instituta v smeri večje fleksibilnosti in urejanja pravic za delavce manj ugodno od zakona (*in peius*). Vrednost kazalnika (0) izkazuje, da kolektivna pogodba glede izbranega instituta ne vsebuje derogacijskih določb v škodo delavca (bodisi da ne ureja izbranega instituta bodisi da ga ureja, vendar ne manj ugodno od zakona). Na podlagi vseh kazalnikov je bil izračunan kumulativni indeks, ki kaže v kakšnem obsegu je posamezna kolektivna pogodba izkoristila zakonske možnosti za derogacijo v smeri večje fleksibilnosti; večja ko je derogacija, višji je indeks. Najvišja vrednost indeksa I(flex) je 100 in pomeni, da kolektivna pogodba derogira zakonsko ureditev glede vseh institutov, glede katerih je v skladu z 9. členom ZDR-1 to dopustno.

$$I(\text{flex})_{KP(m)} = \frac{\sum \text{Kaz}(n)_{KP(m)}}{\sum \text{Kaz}(n)_{\max}} \times 100$$

Kaz (n) - izbrani kazalec, n = 1 - 10

KP (m) - izbrana kolektivna pogodba dejavnosti, m = 1 - 20

2.2. Kaj kažejo rezultati normativne analize

2.2.1. Splošna ugotovitev

Splošna ugotovitev na podlagi rezultatov normativne analize je, da je velika večina novih kolektivnih pogodb, ki so bile sklenjene ali spremenjene po reformi, izkoristila praktično vse možnosti za derogacijo zakonske ureditve v smeri večje fleksibilnosti in urejanja pravic za delavce manj ugodno od zakona (*in peius*) v primerih, ko je po zakonu to mogoče. To potrjujejo tudi druge normativne analize.⁸

Tabela 1: Derogacija zakonske ureditve v smeri večje fleksibilnosti in zmanjševanja stroškov dela (*in peius*)

KP	33.čl	54.čl	59.čl	94.čl	120.čl	132.čl	144.čl	158.čl	172.čl.	222.čl	I(flex)
Trg	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	70
KD	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	50
GostT	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	70
KovM	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	80
Papir	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	70
Graf	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	10
ElekIn	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	90
ČasZK	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	20
KovInd	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	80
Zavar	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	10
CestG	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	50
NekRD	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	60
Tekst	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	70
Les	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	70
CesPP	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	40
Gozd	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0	40
ObrtP	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	70
PoštK	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	50
Banč	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	60
DrobG	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	50

⁸ Drugo poročilo MDDSZ in UMAR, str. 35 (op. cit. zgoraj) med drugim ugotavlja, da »pregled novo sklenjenih kolektivnih pogodb kaže, da so bile v praksi v veliki meri uporabljene širše zakonske možnosti za odstopanja od zakonskih določenih minimalnih standardov pri urejanju delovnih razmerij z drugačno ureditvijo v kolektivnih pogodbah.«

2.2.2. Razlike med kolektivnimi pogodbami, sklenjenimi pred ali po reformi leta 2013

Od 14-ih novih kolektivnih pogodb se kar 9 kolektivnih pogodb nahaja v zgornji tretjini lestvice z indeksom med 70 in 90 ter le 5 izmed njih na sredini lestvice z indeksom med 40 in 60, prav nobena novejša kolektivna pogodba pa ni zasedla spodnje tretjine lestvice z indeksom nižjim od 40. Stare kolektivne pogodbe, ki po reformi še niso bile spremenjene (v tabeli 1 so osenčene sivo), se nahajajo bodisi na spodnji tretjini lestvice (3 kolektivne pogodbe) ali na sredini lestvice (3 kolektivne pogodbe), nobena od njih pa nima indeksa višjega od 50. Čeprav je vzroke za velike razlike med starimi in novejšimi kolektivnimi pogodbami lahko iskati tudi v različnih pogojih in stanju v posamezni dejavnosti, pa ni mogoče zanikati, da je glavni razlog za večjo normativno vključenost fleksibilnosti in urejanja pravic *in peius* v kolektivne pogodbe prav spremenjena delovna zakonodaja, ki po reformi 2013 omogoča takšen razvoj.

2.2.3. Razlike po posameznik kazalnikih

Normativna analiza kaže razlike tudi po posameznih kazalnikih. Čeprav so vse novejše kolektivne pogodbe izkoristile možnosti derogacije zakonske ureditve v primerih iz 9. člena ZDR-1, pa niso vsi primeri enako pogosto predmet derogacije. Derogacija v smeri večje fleksibilnosti zaposlovanja je pogostejša od derogacije, ki neposredno učinkuje na nižje prejemke delavcev. Praviloma vse analizirane kolektivne pogodbe derogirajo zakonsko ureditev glede opravljanja drugega dela (33. člen), dodatnih primerov dopustnega sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen čas (54. člen), dodatnih možnosti za odrejanje nadurnega dela (144. člen), daljših referenčnih obdobj za preračun neenakomernega delovnega časa (158. člen), pripravništva (120. člen) in disciplinskih sankcij (172. člen). Dve kolektivni pogodbi zvišujeta tudi kvoto oziroma dovoljeni maksimalni delež agencijskega dela pri uporabniku (59. člen). Kolektivne pogodbe pa manj pogosto derogirajo zakonsko ureditev *in peius* v tistih primerih, ko bi to imelo neposreden učinek na nižje prejemke delavcev, kot so na primer nižja odpravnina ob upokojitvi (132. člen), nižji dodatek za delovno dobo (222. člen) in manj ugodni odpovedni roki od zakona v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi (94. člen). Takšni primeri derogacije zakonske ureditve so ugotovljeni v manj kot polovici novejših kolektivnih pogodb.

3. NASLAVLJANJE DRUGIH SODOBNIH IZZIVOV TRGA DELA

Da bi bil cilj reforme trga dela v smislu večje vloge socialnih partnerjev pri izgrajevanju sistema varne prožnosti (flexicurity) dosežen, ni dovolj le večja podpora ukrepom za večjo fleksibilnost in zniževanje stroškov dela, ampak tudi ukrepom za večjo varnost delavcev in zmanjševanje segmentacije na trgu dela. Normativna analiza kaže, da ta podpora ni uravnotežena. Prav tako bi lahko socialni partnerji dali večjo podporo ukrepom, ki naslavljajo sodobne izzive trga dela, med katerimi sta v nadaljevanju primeroma orisana dva sklopa: lažje usklajevanje dela in družine, ki pomembno prispeva k enakosti spolov na trgu dela ter varstvo agencijskih in napoteni delavcev, ki pomembno prispeva k zmanjševanju segmentacije na trgu dela.

3.1. Lažje usklajevanje dela in družine

Na primeru nadurnega dela in razporejanja delovnega časa se jasno vidi, da ukrepi za večjo fleksibilnost niso uravnoteženi z ukrepi za večjo varnost (priloga: tabeli 3 in 4); vse novejšje kolektivne pogodbe urejajo ta delovni pogoj bolj fleksibilno od zakona, tako da določajo daljše referenčno obdobje za preračun polnega delovnega časa in določajo dodatne primere dopustnega odrejanja nadurnega dela (*in peius*), le redke med njimi pa določajo dodatne ukrepe za varstvo delavcev.⁹ Čeprav ZDR-1 med posebne pogoje dela, ki izhajajo iz neugodne razporeditve delovnega časa, v katerih ima delavec po zakonu pravico do dodatka k plači, šteje *nočno delo, nadurno delo, delo v nedeljo in delo za praznike in dela proste dneve* (128. člen), pa določa omejitve za delodajalca pri odrejanju takega dela le za nadurno in nočno delo. Glede drugih oblik manj ugodnega razporejanja delovnega časa (delo na nedeljo in praznike, deljen delovni čas, izmensko delo, pripravljenost na delo idr.) ZDR-1 ne določa nobenih omejitev za delodajalca, kar bi lahko kolektivne pogodbe ustrezno nadgradile, vsaj z ustreznim varstvom za posamezne bolj ranljive kategorije delavcev (delavec z družinskimi obveznostmi, starejše, invalide idr.). Vendar nobena kolektivna

⁹ Normativna analiza raziskave Gequal kaže, da »kar štiri petine kolektivnih pogodb (80%) nadurnega dela ne ureja za delavce nič bolje od zakona ali celo slabše za delavce, medtem ko je delež takih pogodb v zvezi s (pre)razporejanjem delovnega časa 60%.« (Kresal Šoltes Katarina, Kresal Barbara. Ukrepi za lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja v kolektivnih pogodbah v Sloveniji, v: Delavci in delodajalci št. 4/2015, str. 555).

pogodba ne ureja dodatnega varstva glede nočnega dela v primerjavi z zakonom kot tudi ne (z izjemo Kolektivne pogodbe za trgovino) nobenih omejitev za delodajalce glede odrejanja dela na nedeljo, praznik ali po zakonu dela prost dan. Podobno velja tudi glede drugih ukrepov s področja razporejanja delovnega časa in organizacije dela, ki bi lahko prispevali k lažjemu usklajevanju dela in družine zaposlenih.

Raziskava *Analiza kolektivnih pogodb v Sloveniji (Gequal)* kaže, da je 90% analiziranih kolektivnih pogodb dejavnosti na spodnji tretjini lestvice z izmerjenim ideksom I(uskl) med 0 - 30, ki je bila narejena na podlagi 13 kazalnikov o ukrepih za lažje usklajevanje dela in družine, ki spodbujajo enakost spolov v sferi dela.¹⁰ To pomeni, da zaenkrat v kolektivnih pogodbah ti ukrepi še niso obravnavani sistematično in celovito. To kaže tudi *primerjalna analiza z norveško prakso*, saj norveški socialni partnerji v procesih kolektivnega pogajanja na ravni države in sektorjev temu področju namenjajo precej več pozornosti.¹¹ Te vsebine so predmet *posebne pogodbe, ki je priloga k nacionalni osnovni kolektivni pogodbi* med največjima norveškima organizacijama delodajalcev in sindikatov v gospodarstvu in ki vsebuje splošne določbe ter smernice za urejanje teh vsebin na nižjih ravneh kolektivnega pogajanja. Konkretno ukrepe za lažje usklajevanje dela in družine ter enakost spolov v podjetjih vsebuje tudi *sektorska kolektivna pogodba za industrijo*, sklenjena med največjimi norveškimi delodajalskimi in sindikalnimi organizacijami. Tudi *kolektivne pogodbe v javnem sektorju* imajo na Norveškem velik pomen, saj se pogosto ukrepi uvrstijo na agendo kolektivnega pogajanja v zasebnem sektorju šele po uveljavitvi le-teh v javnem sektorju; na primer plačilo odmora za dojenje, plačan očetovski dopust, nadomestilo plače v času starševskega dopusta do polne plače, idr.).¹²

¹⁰ Vrednost indeksa I(uskl) je od 1-100; višji ko je indeks, več ukrepov vsebuje kolektivna pogodba. Najvišje izmerjeni indeks I(uskl) je dosegel vrednost 50 in ga imata le 2 kolektivni pogodbi dejavnosti, ostale pa imajo indeks med 0-30 (Kresal Šoltes K., Kresal Barbara, 2015, tabela str. 561-562). Celotna raziskava dostopna na <http://www.institut-delo.com/S40340/Raziskave>.

¹¹ Kresal Šoltes Katarina, Kresal Barbara. Primerjava slovenskega in norveškega sistema: ukrepi za lažje usklajevanja dela in družine (primerjalna študija), Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2015, str. 25 -33. Dostopno na: http://www.institut-delo.com/P/PDF/PRIMERJALNA_STUDIJA_koncna.pdf. Alsos Kristin, Steen Jensen Ragnhild: Work -Life Balance - Family friendly policies in Norway: Overview of the Norwegian experiences and cases of good practice, Final report, Project Gequal, Fafo, august 2015. http://www.institut-delo.com/P/PDF/GEQUAL_report_Norway.pdf.

¹² Prav tam. Glej tudi: Usklajevanje dela in družine: primeri dobrih praks v kolektivnih pogodbah, Priročnik. Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2016, str. 20-23. Dostopen tudi na http://www.institut-delo.com/P/PDF/Prirocnik_GEQUAL_Delo_in_druzina_Print.pdf.

Izkušnje skandinavskih držav bi kazalo posnemati tudi pri nas. Večja ozaveščenost ter sodelovanje socialnih partnerjev in stroke lahko vodi k napredku. S tem ciljem je bila v okviru projekta Gequal, v katerem so sodelovali Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, ZDS, ZSSS in norveški inštitut Fafo, izdelana celovita strokovna podlaga za pomoč socialnim partnerjem pri vključevanju teh vsebih v kolektivna pogajanja, od raziskav, izobraževalnega modula in modela ureditve ukrepov s konkretnimi predlogi vsebin za kolektivne pogodbe.¹³ Za socialne partnerje in pogajalce v procesih kolektivnega pogajanja bo s tako oblikovanimi modelnimi vsebinami možnih ukrepov za lažje usklajevanje dela in družine v prihodnje bistveno lažje vključevati te vsebine na agendo kolektivnega pogajanja. Ti ukrepi so tesno povezani tudi z drugimi izzivi kot so staranje prebivalstva, aktivno očetovstvo ter bolj uravnotežena zastopanost žensk na vodstvenih in vodilnih delovnih mestih¹⁴ ter odpravljanje plačnih vrzeli na podlagi spola.

3.2. Agencijsko delo in druge oblike atipičnega dela

Normativna analiza kaže, da analizirane kolektivne pogodbe ne naslavljajo izzivov v zvezi z atipičnimi oblikami dela v smeri omejevanja, spremljanja in nadzora nad uporabo teh oblik zaposlovanja, niti v smeri večjega zagotavljanja varstva atipičnim delavcem. Gre za najbolj ranljiv segment trga dela, ki v zadnjih letih najhitreje narašča. Socialni partnerji lahko imajo pomembno vlogo, kar dokazujejo nastajajoče dobre prakse v nekaterih državah članicah EU.¹⁵ Odsotnost socialnih partnerjev pri naslavljanju tega izziva nas oddaljuje od enega od *zastavljenih*

¹³ Prosto dostopno na spletnih straneh Gequal: <http://www.institut-delo.com/S40300/GEQUAL>.

¹⁴ V Sloveniji je delež žensk na vodilnih položajih največjih delniških družb, ki kotirajo na borzi 21,6 %, kar je malo nad povprečjem EU, kjer je ta delež 17,8 % (oktober 2013, Evropska komisija). Številne raziskave poudarjajo pomen kombinacije različnih ukrepov in programov opolnomočenja žensk, vključno možnosti uvedbe kvot (Kanjuo Mrčela Aleksandra, et.al.: Enakost poslov na mestih odločanja v gospodarstvu: končno poročilo, MDDSZ, Ljubljana 2015, str. 51-53) ter pomen ukrepov za bolj transparentno kadrovanje, ki bo pripomoglo k izboru najboljšega razpoložljivega kadra na podlagi dejanskih odlik in ne na podlagi spola (Robnik Sonja, Enakost spolov na mestih odločanja – pomen transparentnega kadrovanja, MDDSZ, Ljubljana 2015, str. 76). Normativne analize kažejo, da kolektivne pogodbe dejavnosti zasebnega sektorja zaenkrat teh ukrepov in izzivov še ne naslavljajo (Kresal Šoltes Katarina, Kresal Barbara, 2015, str. 532-534).

¹⁵ *Eurofound (2016)*, Regulation of labour market intermediaries and the role of social partners in preventing trafficking of labour, Luxembourg 2016, dostopno na: <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

ciljev reforme leta 2013, da je treba zmanjšati segmentacijo na trgu dela. V nadaljevanju se prispevek osredotoča na primer agencijskega dela.

ZDR-1 v zvezi z agencijskim delom izrecno napotuje na možnost dograjevanja zakonske ureditve s kolektivnimi pogodbami. Omejevanje prekernosti dela agencijskih delavcev je eden od ciljev Direktive 2008/104/ES.¹⁶ Določanje prepovedi ali omejitev pri uporabi agencijskega dela mora biti utemeljeno na razlogih iz 4. člena te direktive (varstvo agencijskih delavcev, zahteve varnosti in zdravja pri delu, potrebe glede zagotavljanja pravilnega delovanja trga dela in preprečevanje zlorab). Iz drugega odstavka 59. člena ZDR-1 izhaja, da bi socialni partnerji s kolektivnimi pogodbami lahko določili še druge primere poleg zakonskih, v katerih napotitev delavcev k drugemu uporabniku ni dovoljena. Po zakonu napotitev ni dovoljena, če gre za nadomeščanje stavkajočih delavcev, če je uporabnik v predhodnem obdobju odpustil večje število presežnih delavcev in če gre za posebno nevarna delovna mesta. S kolektivnimi pogodbami na ravni dejavnosti pa bi se lahko določili tudi drugi primeri, če se s tem zagotavlja večje varstvo delavcev ali če to narekujejo zahteve varnosti in zdravja delavcev. Kolektivne pogodbe tega zaenkrat ne določajo. Poleg tega ZDR-1 izrecno napotuje na možnost drugačnega urejanja maksimalnega obsega uporabe agencijskega dela pri uporabniku kot to določa tretji odstavek 59. člena zakona. Zakonsko kvoto 25 % števila zaposlenih delavcev pri uporabniku nobena kolektivna pogodba dejavnosti ne določa strožje, pač pa dve kolektivni pogodbi zakonsko kvoto še povečujeta.

Glede pravic in obveznosti agencijskih delavcev velja *splošno načelo enakega obravnavanja* (5. člen direktive), ki v skladu z ZDR-1 ne more biti predmet derogacije s kolektivnimi pogodbami. ZUTD in ZDR-1 dosledno implementirata to načelo s tem, ko določata, da morata uporabnik in delavec v času napotitve glede pravic in obveznosti upoštevati določbe tega zakona, kolektivnih pogodb, ki zavezujejo uporabnika oziroma splošnih aktov uporabnika (drugi odstavek 63. člena), kar velja tudi glede uporabe ugodnosti, ki jih uporabnik zagotavlja svojim delavcem (tretji odstavek 63. člena). Za razliko od domače ureditve, ki derogacije te zakonske ureditve ne dovoljuje (9. člen ZDR-1), so nekatere druge države članice na podlagi 3. odstavka 5. člena direktive to možnost omejeno predvidile, kar pa se je v praksi izkazalo za vprašljivo, če so sindikati prešibki, da bi lahko zagotovili v kolektivnih pogodbah ustrezno varstvo za agencijske delavce kot to

¹⁶ Direktiva 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, ULL 327, 5. 12. 2008.

zahteva direktiva.¹⁷ Glede na razmere na slovenskem trgu dela in upoštevajoč cilj reforme, da je treba zmanjšati segmentacijo na trgu dela, menim, da možnost derogacije na tem področju tudi *de lege ferenda* nikakor ne pride v poštev.

Na trgu dela imajo posebno ranljiv položaj *napoteni agencijski delavci*, to so tisti delavci, ki so preko agencije za zagotavljanje začasnega dela napoteni na delo v drugo državo članico. Za razliko od Direktive 2008/104/ES, ki zagotavlja agencijskim delavcem varstvo v skladu z načelom enakega obravnavanja, pa Direktiva 96/71/ES¹⁸ *napotenim delavcem zagotavlja le omejeno varstvo v obsegu minimalnih standardov* iz 3. člena direktive, kar je ožji obseg varstva kot pa so ga deleženi agencijski delavci. V skladu z 9. točko 3. člena Direktive 96/71/ES države članice sicer *lahko predvidijo*, da se mora agencijskim delavcem, ki so napoteni na delo v drugo državo članico, zajamčiti pogoje za delo in zaposlitev, ki se uporabljajo za agencijske delavce v državi gostiteljici, torej v skladu z načelom enakega obravnavanja, vendar ZDR-1 tega izrecno ni določil. Položaj napotenih delavcev ureja 210. člen ZDR-1, ki določa, da je treba napotenim delavcem na začasnem delu v Sloveniji zagotoviti pravice po predpisih RS in po določbah kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti, ki urejajo delovni čas, odmore in počitke, nočno delo, minimalni letni dopust, plačo, varnost in zdravje pri delu, posebno varstvo delavcev in zagotavljanje enakopravnosti, če je to za delavca ugodneje. Če bo sprejet predlog *revizije Direktive 96/71/ES*, ki bo razširil načelo enakega obravnavanja tudi na napotene agencijske delavce, bo morala temu ustrezno slediti tudi slovenska zakonodaja. Menim, da bi se že dotlej lahko takšno širše varstvo določilo tudi s kolektivnimi pogodbami. V skladu z Direktivo 96/71/ES se lahko minimalni pogoji zaposlitve za napotene delavce določajo tudi s kolektivnimi pogodbami, ki so razglašene za splošno veljavne in ki jih morajo spoštovati vsa podjetja na zadevnem področju, poklicu ali panogi. V smislu 5. točke 3. člena Direktive 96/71/ES bi se tako lahko zagotovilo agencijskim delavcem enako varstvo ne glede na to, ali so napoteni na delo k uporabniku preko domače ali tuje agencije, kar bi zagotovo prispevalo z zmanjševanju segmentacije na trgu dela.

¹⁷ Schlachter Monika, Transnational Temporary Agency Work: How Much Equality Does the Equal Treatment principle Provide? v: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, vol. 28, no. 2 (2012), str. 192-196.

¹⁸ Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16.12.1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L št. 18, 21.1.1997, str.1).

Naslednje področje, kjer bi socialni partnerji lahko igrali pomembnejšo vlogo, je *spremljanje in nadzor nad pogoji dela in zaposlovanjem napotenih delavcev*. Pomen te vloge socialnih partnerjev posebej poudarja tudi nova Direktiva 2014/67/EU o izvrševanju direktive o napotenih delavcih,¹⁹ ki jo morajo države članice implementirati najkasneje do 18. junija 2016. V tem smislu bi kolektivne pogodbe lahko določale ukrepe za večjo vlogo socialnih partnerjev na tem področju.

4. ZAKLJUČEK

Eden od ciljev reforme trga dela je bil povečati vlogo kolektivnih pogodb pri dograjevanju sistema varne prožnosti. Ta cilj zaenkrat ni bil izpolnjen. V času od uveljavitve ZDR-1 je bilo sprejetih ali spremenjenih 14 kolektivnih pogodb dejavnosti v zasebnem sektorju in z uporabo normativne analize njihove vsebine je potrjena avtoričina teza, da kolektivne pogodbe zlasti povečujejo fleksibilnost in negotovost zaposlitev (*flexirisky*), manj pa uravnotežen sistem varne prožnosti (*flexicurity*). Takšni učinki strukturnih reform trga dela so bili ugotovljeni tudi v drugih državah članicah EU, zlasti v tistih, ki jih je kriza najbolj prizadela (Grčija, Španija, Portugalska, Irska idr.). Podobne ugotovitve izhajajo tudi iz analize ministrstva za delo v okviru *Drugega poročila Delovne skupine za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela (maj 2015)* in nedavne raziskave *Analiza kolektivnih pogodb v Sloveniji*, ki jo je v okviru projekta Gequal opravil Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.

Na podlagi normativne analize je mogoč zaključek, da imajo kolektivne pogodbe pomembno vlogo pri regulaciji trga dela v smeri večje fleksibilnosti, precej manj pa v smeri manjše segmentacije trga dela. Takšno stanje je odraz pogajalske moči socialnih partnerjev in porušenega ravnotežja med njimi (tudi zaradi vmešavanja domačih in evropskih oblasti v svobodna kolektivna pogajanja), pa tudi premajhne ozaveščenosti in odgovornosti socialnih partnerjev kot regulatorjev trga dela. Vzroke je iskati tudi v okleščeni agendi kolektivnih pogajanj v javnem sektorju, saj so bila ta v preteklosti pogosto inkubator za napredne ukrepe in smerokaz tudi za kolektivna pogajanja v zasebnem sektorju.

¹⁹ Direktiva 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI), L 159/11, 28. 5. 2014.

LITERATURA

- *Alsos Kristin, Steen Jensen Ragnhild*: Work – Life Balance – Family friendly policies in Norway: Overview of the Norwegian experiences and cases of good practice, Final report, Project Gequal, Fafo, august 2015. http://www.institut-delo.com/P/PDF/GEQUAL_report_Norway.pdf
- *Ashiagbor Diamond*. Unravelling the Embedded Liberal Bargain: Labour and Social Welfare Law in the Context of EU Market Integration, v: *European Law Journal*, vol. 19, No. 3, 2013, 303-324.
- *Baccaro Lucio, Heeb Stefan*, Social dialogue during the financial and economic crisis. Results from the ILO/World Bank inventory using s Boolean analysis on 44 countries. ILO, 2011.
- *Blackham Alysia*, Rethinking Working Time to Support Older Workers, v: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 31. no.2 (2015). 119-140.
- *Eurofound (2016)*, Regulation of labour market intermediaries and the role of social partners in preventing trafficking of labour, Luxembourg 2016, dostopno na: <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.
- *Ferran Camas Roda* (editor). Temps de canvi en el treball; Times of Change in the Workplace; Girona: Universitat de Girona, 2014.
- *Ioannou Christos, A.* Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration, v: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol.28, no. 2 (2012), str. 199-222.
- *Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani*, Analiza kolektivnih pogodb v Sloveniji, Ljubljana 2015, dostopno na: http://www.institut-delo.com/P/PDF/KONCNA-Analiza_kolektivnih_pogodb_SLO.pdf.
- *Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani*, Usklajevanje dela in družine: primeri dobrih praks v kolektivnih pogodbah, Priročnik, Ljubljana 2016. Dostopno na: http://www.institut-delo.com/P/PDF/Prirocnik_GEQUAL_Delo_in_druzina_Print.pdf.
- *Kanjuo Mrčela Aleksandra, et.al.*: Enakost poslov na mestih odločanja v gospodarstvu: končno poročilo, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ljubljana 2015.
- *Kresal Šoltes Katarina*. Stanje in trendi na področju kolektivnih pogodb, v: *Podjetje in delo* št. 6-7/2015, str. 1235-1250.
- *Kresal Šoltes Katarina*. Vsebina kolektivne pogodbe, *GV Založba*, 2011.
- *Kresal Šoltes Katarina, Kresal Barbara*. Ukrepi za lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja v kolektivnih pogodbah v Sloveniji, v: *Delavci in delodajalci* št. 4/2015, str. 525-560.
- *Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Urad RS za makroekonomske analize in razvoj*. Drugo poročilo Delovne skupine za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela (maj 2015), str. 28-33, dostopno na: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/dpd/Analiza_trga_dela_-maj_2015.pdf.
- *Robnik Sonja*, Enakost spolov na mestih odločanja – pomen transparentnega kadrovanja, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ljubljana 2015.
- *Schlachter Monika*, Transnational Temporary Agency Work: How Much Equality Does the Equal Treatment principle Provide? v: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 28, no. 2 (2012), str. 177-198.

PRILOGE:

Tabela 2: Seznam analiziranih kolektivnih pogodb dejavnosti v gospodarstvu

Kolektivna pogodba	Razširjana veljavnost	Sklenjena ali spremenjena po ZDR-1
KPTrg	X	X
KPKD	-	X
KPGostT	X	X
KPKovML	-	X
KPPap	X	X
KPGraf	-	-
KPElektInd	X	X
KPČasZK	-	- odstop od minim. stand.
KPKovInd	-	X
KPZavar	-	-
KPCestG	-	-
KPNekovRud	X	X
KPTekstOU	X	X
KPLes	-	X
KPCestPP	X	- podaljšana veljavnost
KPGozd	X	X
KPObrtP	X	X
KPPoštK	X	X
KPBanč	-	X
KPDrobG	-	-

Tabela 3: Nadurno delo: določbe v kolektivnih pogodbah, ki glede na zakon povečujejo varnost za delavce (prva in druga kolona) ali fleksibilnost za delodajalce (tretja kolona)

Kolektivna pogodba	dodatne časovne omejitve	soglasje delavca (dodatne kategorije poleg zakonskih)	dodatni primeri, referen.obdob. <i>in peius</i> 144.čl
KPTrg	-	-	X
KPKD	-	-	X
KPGostT	-	-	X
KPKovMLiv	-	X	X
KPPapir	-	-	X
KPGraf	-	-	-
KPElektInd	-	X	X
KPČasZK	-	-	X
KPKovInd	-	X	X
KPZavar	-	-	-
KPCestG	-	-	X
KPNekovRud	-	-	X
KPTekstOU	-	X	X
KPLes	-	-	X
KPCestPP	-	-	-
KPGozd	-	-	X
KPObrtP	-	-	X
KPPoštk	-	-	-
KPBanč	-	X	X
KPDrobG	-	-	X

Tabela 4: Prilagodljivo, družini prijazno razporejanje delovnega časa: določbe v kolektivnih pogodbah, ki glede na zakon povečujejo varnost za delavce z družinskimi obveznostmi (prva, druga in tretja kolona) ali povečujejo fleksibilnost za delodajalce (četrta kolona)

Kolektivna pogodba	splošne določbe	delo s krajšim DČ zaradi koristi otroka (razpored DČ)	omejitve za: *nedeljski DČ **deljen DČ	daljša referen. obdobja, <i>in peius</i> , 158.čl)
KPTrg	-	-	X, */**	X
KPKD	-	-	-	X
KPGostT	X	-	X, **	X
KPKovMLiv	-	-	-	X
KPPapir	-	-	-	X
KPGraf	-	X, z dogovorom	-	-
KPElektlnd	X	-	-	X
KPČasZK	-	X, z dogovorom	-	-
KPKovlnd	-	-	-	X
KPZavar	-	-	-	X
KPCestG	-	X, z dogovorom	-	X
KPNekovRud	-	-	-	X
KPTekstOU	-	-	X, **	X
KPLes	-	-	-	X
KPCestPP	-	-	-	-
KPGozd	-	-	-	-
KPObrtP	X	-	-	X
KPPoštk	X	X, z dogovorom	-	X
KPBanč	X	X, dopoldan. DČ na predlog delavca	X, **	-
KPDrobG	X	X, z dogovorom;	X, **	X

Tabela 5: Drugi izzivi trga dela: Določbe v kolektivnih pogodbah, ki kakorkoli naslavlajo izzive trga dela kot je skrb za starejše družinske člane, aktivno očetovstvo, lažja vrnitev po starševskem ali drugem dopustu po ZSDP-1, odpravljanje plačnih vrzeli na podlagi spola

Kolektivna pogodba	skrb za starejše družinske čl.	aktivno očetovstvo	vrnitev po starševskem dopustu	odpravljanje plačnih vrzeli (monitoring)
KPTrg	-	-	-	-
KPKD	-	-	-	-
KPGostT	-	-	-	-
KPKovMLiv	-	-	-	X
KPPapir	-	-	-	-
KPGraf	-	-	-	-
KPElektInd	X	-	-	X
KPČasZK	-	-	-	-
KPKovInd	-	-	-	X
KPZavar	-	-	-	-
KPCestG	X	-	-	-
KPNekovRud	-	-	-	X
KPTekstOU	-	-	-	X
KPLes	-	-	-	-
KPCestPP	-	-	-	-
KPGozd	-	-	-	-
KPObrtP	-	-	-	-
KPPoštk	-	-	-	-
KPBanč	-	-	-	-
KPDrobG	-	-	-	-

WHY DO WE NEED NORMATIVE ANALYSIS OF COLLECTIVE AGREEMENTS

Katarina Kresal Šoltes*

SUMMARY

Within the process of collective bargaining, the social partners may significantly contribute to upgrading the labour legislation and develop measures that address the present challenges of the labour market. To this end, the legislator has among others extended the possibilities to regulate the rights other than the law provides in the collective agreements which may turn out as less favourable (in peius) for the workers in the cases under Paragraph 3, Article 9 of the ERA-1. Since the enforcement of the ERA-1, 14 sectoral collective agreements within the private sector have been changed. The paper attempts to answer the question, whether this builds a balanced upgrading of the labour legislation (to the benefit of the employers and the employees), thus strengthening the system of flexicurity, or it merely increases the flexibility and lowers the cost of work. The latter is characteristic of the recent “structural” reforms of the labour market in the EU Member Countries, which were particularly strongly hit by the crisis (Greece, Spain, Portugal, Ireland, etc.).

The author notes that this trend is also true for Slovenia, arguing it with the normative analyses of the collective agreements in the private sector. Similar conclusions have been obtained through the analysis of the Ministry of Labour within the *Second Report of the Working Group for Monitoring the Effects of Changes in the Regulation of the Labour Market* (May 2015) and a recent study on the *Analysis of Collective Agreements in Slovenia*, carried out by the Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana within the project Gequal. The latter has established that 90% of the analysed collective agreements are at the bottom third of the rankings with the measured index between 0 to 30 (the maximum value of the index being 100), which was made on the basis of 13

* 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

indicators that show whether the collective agreements contain measures for facilitating harmonisation of work and family life and promotion of gender equality in the sphere of work. Some other challenges of the current labour market are not being comprehensively and systematically addressed by the collective agreements which in particular applies to the issues of ageing population, agency and posted work, and other non-typical forms of work. On the basis of normative analysis, it is possible to conclude that collective agreements have an important role in the regulation of the labour market in the direction of greater flexibility, but much less so regarding the labour market segmentation. Such situation is due to the negotiating power of the social partners, interference of domestic and European authorities into the free collective bargaining and possibly also to lack of awareness and responsibility of social partners. Since in the public sector the collective bargaining often served as a promotor of advanced measures which paved the way for the collective bargaining in the private sector, a lean agenda for collective bargaining is also a reflection of the austerity measures and the trend towards reducing the rights of the employees in the public sector.