

## Stari-novi izzivi socialnega dialoga v Sloveniji: kako do preboja?

Valentina Franca\*

UDK: 331.105.6:349.2(497.4)

**Povzetek:** Socialni dialog kot pomembna evropska in nacionalna vrednota nudi dovoljšne možnosti odzivanja na izredne razmere. V času epidemije je bilo v Sloveniji zaznati relativno skromen odziv, kar je mogoče pripisati več dejavnikom. Za dosego preboja se je treba sistematično lotiti nerešenih vprašanj iz preteklosti, zlasti prenove plačnega sistema v javnem in zasebnem sektorju, ter nemudoma pristopiti k pogovorom o sodobnih izzivih, s katerimi se soočamo tako na trgu dela kot širše v družbi. Pri tem je nujno treba prepoznati javni interes delovanja socialnega dialoga ter vzpostaviti ustrezne mehanizme podpore s strani države.

**Ključne besede:** socialni dialog, sindikati, delodajalske organizacije, kolektivne pogodbe

### **Old and New Challenges of Social Dialogue in Slovenia: How to Achieve a Breakthrough?**

**Abstract:** Social dialogue, as an important European and national value, provides sufficient opportunities to respond to emergencies. During the epidemic, there was a relatively modest response in Slovenia due to several factors. In order to achieve a breakthrough, it is necessary to systematically address unresolved issues from the past, especially the wage system in the public and private sector, and immediately start discussions about the modern challenges we face, both in the labour market and in the broader society. In doing so, it is essential to recognise the public interest in the functioning of social dialogue and to create appropriate support mechanisms from the state side.

\* Valentina Franca, doktorica znanosti, izredna profesorica na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani  
valentina.franca@fu.uni-lj.si  
Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana, Slovenia

**Key words:** *social dialogue, trade unions, employers' organizations, collective agreements*

## 1. UVOD

Kmalu po izbruhu Covid-19 je postalo jasno, da bodo posledice na trgu dela dolgoročne. Poleg nujnih ukrepov, kot sta uvedba subvencioniranega krajšega delovnega časa in čakanja na delo, je bilo treba posebno pozornost nameniti tudi drugim vidikom dela. To bi moralo socialne partnerje prisiliti k tesnejšemu sodelovanju, a temu ni (bilo) vedno tako. To potrjuje tudi nedavna študija Eurofounda,<sup>1</sup> ki v nasprotju s pričakovanji raziskovalcev ni potrdila predpostavke inovativnega odziva socialnih partnerjev na posledice epidemije ter drugih strukturnih sprememb v desetih evropskih državah. Izkazalo se je namreč, da se inovativne spremembe v kolektivna pogajanja uvajajo postopno, obstoječe teme se posodablajo, nove pa se večinoma uvajajo kot odziv na spreminjajoče se razmere v družbi in na trgu dela. Sklepanje kolektivnih dogovorov je v primerjavi s spremembami zakonske ureditve prožnejša možnost odziva tako na izredne dogodke kot druge spremembe, zato se je pričakovala oziroma se pričakuje proaktivnost socialnih partnerjev pri soočanju z izzivi, ki jih prinaša dvojni (zeleni in digitalni) prehod ter druge strukturne spremembe v EU. Vendar po ugotovitvah raziskovalcev je obseg, v katerem se lahko temu prilagodijo kolektivna pogajanja, omejen s prednostnimi nalogami posameznega pogajalskega programa ter drugimi strukturnimi in drugimi dejavniki, značilnimi za posamezno okolje.

Slovenski dosežki socialnega dialoga v času epidemije kažejo skromno podobo. K temu je zagotovo pripomoglo takratno nedelovanje Ekonomsko-socialnega sveta, kar pomeni, da so bili takrat predlagani zakonski predlogi sprejeti brez temeljitega upoštevanja delovno socialne perspektive. Odsotnost dogovorov s sindikati javnega sektorja in strategija vladnih enostranskih odločitev se je v praksi odražala tudi konkretno, denimo s stavko v zdravstvu in šolstvu, z zahtevami po višjih plačah in ureditvi delovnih pogojev v drugih panogah. Takšen poskus neuspele enostranske odločitve je bil tudi dvig zdravniških in zobozdravniških plač leta 2021 v sicer enotnem plačnem sistemu javnih uslužbencev. O tem je

<sup>1</sup> Eurofound, 2022. Pri raziskavi je sodelovala tudi avtorica tega prispevka.

odločalo tudi Ustavno sodišče RS, pri čemer pa se ni spustilo v vprašanje pravne dopustnosti takšnega dviga plač, ampak je presodilo, da ta dvig lestvice plačnih razredov za zdravnike in zobozdravnike ne more pomeniti nujnega ukrepa za odpravo posledic epidemije.<sup>2</sup> Nezmožnost sklenitve kolektivnih dogovorov v javnem sektorju kot odziv na takratne razmere, se je odrazila tudi v ureditvi dela na domu in covidnih dodatkih. V praksi so se in se še vedno pojavljajo situacije, ko so pri primerljivih vsebinah javni uslužbenci obravnavani neenako. Vse to je vplivalo in še vedno vpliva tudi na zasebni sektor, ki bi lahko črpal določene rešitve iz kolektivnih pogodb ali drugih dogovorov za javni sektor, a jih ni, ker niso bili sprejeti. Posledično so se številna vprašanja reševala na ravni delodajalcev, kar je vodilo oziroma še vodi v večje neenakosti na trgu dela. A vendar je ravno zagotavljanje enakih možnosti eden najpomembnejših ciljev kolektivnih pogajanj in sklenitve kolektivnih pogodb.

Na delovanje socialnega dialoga v Sloveniji pomembno vplivajo še druga nerešena vprašanja iz preteklosti. Mednje sodi predvsem plačni sistem, ki v zasebnem sektorju ni bil resneje posodobljen in prenovljen že vsaj dvajset let. Tudi v javnem sektorju se slišijo številni pozivi k prenovi plačnega sistema javnih uslužbencev, ki pa z nekaterimi posamičnimi dogovori, kot je nedavno sklenjen sporazum med predstavniki ministrstva za zdravje in zdravniškim sindikatom Fides, že izgublja temeljno izhodišče – enotnost.<sup>3</sup> Poleg tega se na trgu dela organizacije soočajo s kritičnim pomanjkanjem delavcev, kar je posledica več dejavnikov, kot je strukturna brezposelnost, menjava poklica zaradi zaprtja gospodarstva kot posledica Covid-19, nizkih plač in neustreznih delovnih pogojev. V gospodarstvu je vse bolj opaziti zaposlovanje tujih delavcev, ne zgolj iz geografsko bližnjih držav, temveč tudi iz azijskih in drugih kulturno različnih regij. Vse to ustvarja drugačne interesne zahteve tako med socialnimi partnerji kakor tudi znotraj sindikatov in delodajalskih organizacij. Poleg notranje konsolidacije, jasne strateške usmeritve posamezne organizacije ter izoblikovanih stališč, je in bo pogovor ter posledično dogovor več kot nujen. Hkrati pa verjetno ne bo mogoče s starimi »orodji« graditi novih poti. Poleg pluralizma interesov je treba

<sup>2</sup> Sklep U-I-25/22-8 z dne 10. 2. 2022.

<sup>3</sup> Vlada RS se je zavezala, da bo do 30. junija 2023 v zakonodajni postopek vložila predlog sprememb plačnega sistema v javnem sektorju. Vendar hkrati se je že izoblikovala zasnova oblikovanja posameznih stebrov, med katerimi se že predlaga zdravstveni, ki bi uredil posebnosti dejavnosti. Dogovor, ki sta ga oktobra 2022 podpisala zdravstveni minister ter sindikat Fides in z njim začasno prekinila stavkovne aktivnosti, predvideva namreč oblikovanje ločenega zdravstvenega stebra v okviru plačnega sistema v javnem sektorju.

upoštevati spremembe načinov opravljanja dela in komunikacije, vedno bolj bo treba graditi na moči argumentov na podlagi opravljenih raziskav, analiz in drugih študij. Dodatno situacijo zaostrujejo geopolitični pretresi, zlasti vojna v Ukrajini,<sup>4</sup> ter posledično dražji energenti in splošna inflacija. Od socialnih partnerjev se pričakuje proaktivno sodelovanje pri iskanju rešitev, nenazadnje je to jasna usmeritev pri implementaciji nacionalnih načrtov okrevanja in odpornosti.<sup>5</sup>

V tem prispevku so izpostavljene nekatere aktualne in pereče problematike socialnega dialoga z vidika proaktivnosti in doseganja preboja tako na trgu dela kot v družbi. Najprej je predstavljen pomen nedavno sprejete Direktive o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji (v nadaljevanju: direktiva)<sup>6</sup> za kolektivna pogajanja (točka 2). Dostojno plačilo za delo je namreč temeljna pravica iz delovnega razmerja ter ena izmed središčnih tem kolektivnega dogovarjanja, ki predstavlja osnovo za druge vsebine. Zato se točka tri tega prispevka osredotoča na (nerazrešena) vprašanja plačnega sistema tako v zasebnem kot javnem sektorju. Zaključek prispevka predstavlja točka 4 s predstavitvijo nekaterih predlogov za kakovosten razvoj socialnega dialoga ter v točki 5 sklepne misli oziroma izzivi, ki so že potrkali na vrata socialnih partnerjev in se jih je treba čim prej lotiti.

## 2. KAJ POMENI DIREKTIVA O USTREZNIH MINIMALNIH PLAČAH V EU ZA SOCIALNI DIALOG?

Razprava o ureditvi minimalne plače na ravni EU ima že dolgo zgodovino, konkretnije predloge pa je dobila s sprejetjem Evropskega stebra socialnih pravic,<sup>7</sup> ki se v šestem načelu zavzema za dostojno plačilo. To je predstavljalo

<sup>4</sup> Denimo, konkretna posledica so izzivi zaposlovanja ukrajinskih delavcev, glej Krapež, 2022.

<sup>5</sup> Več o tem v tematski številki znanstvene revije Italian Labour e-journal 2022, letnik 14, št. 2, kjer so raziskovalci po državah predstavili vlogo socialnih partnerjev pri sprejemu nacionalnih načrtov okrevanja in odpornosti; za Slovenijo glej Domadenik Muren, P. in Franca, V. (2022): Slovenia.

<sup>6</sup> *Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*. Direktiva je bila v evropskem parlamentu sprejeta z veliko večino, saj je zanj glasovalo 505 poslancev, 92 jih je bilo proti, 44 pa se jih je glasovanja vzdržalo. Direktivo je potrdil tudi Svet EU 4. 10. 2022; po uradni objavi bodo imele države članice dve leti časa za implementacijo. Besedilo predloga in kasneje sprejete direktive je dostopno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14366-2021-INIT/sl/pdf>.

<sup>7</sup> Več o tem v Franca 2017; Mišič 2020.

podlago za pripravo predloga direktive, ki ga je Evropska komisija objavila oktobra 2020,<sup>8</sup> evropski parlament pa sprejel septembra 2022, Svet EU pa oktobra 2022. Cilji direktive so zagotoviti ustrezne minimalne plače, ki omogočajo dostojen življenjski standard, boj proti revščini zaposlenih in zmanjšanje neenakosti v plačah. Drugi odstavek 5. člena direktive določa merila, ki jih morajo države članice upoštevati pri določanju zakonsko določenih minimalnih plač: kupno moč, ki upošteva življenjske stroške; splošno raven plač in njihovo porazdelitev; stopnjo rasti plač ter dolgoročne nacionalne ravni in gibanje produktivnosti. Ta merila v bistvu odražajo trenutno nacionalno prakso in države članice se lahko prosto odločajo o relativni teži, ki jim jo pripisujejo. Velik pomen ima določba tretjega odstavka petega člena, ki pravi, da države članice dodatno uporabljajo *samodejni mehanizem za prilagoditve zakonsko določenih minimalnih plač indeksaciji na podlagi vseh ustreznih meril ter v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso, pod pogojem, da uporaba tega mehanizma ne povzroči znižanja zakonsko določene minimalne plače*. V skladu s četrtrim odstavkom petega člena lahko države članice uporabijo okvirne referenčne vrednosti, ki se *običajno uporabljajo na mednarodni ravni, kot so 60 % bruto mediane plače in 50 % bruto povprečne plače in/ali okvirne referenčne vrednosti, uporabljene na nacionalni ravni*. Za večino držav članic bo to pomenilo dvig trenutne minimalne plače. Pomen navedenih določil ter celotne direktive za ustrezno ureditev minimalne plače na ravni EU in v državah članicah, presega namen tega prispevka, zato je v nadaljevanju izpostavljen drugi ključen poudarek direktive, to je prepoznavanje pomena kolektivnih pogajanj pri zagotavljanju ustreznih minimalnih plač v EU.

Direktiva krepi vlogo sindikatov na podlagi tretjega odstavka tretjega člena, ki določa, da je kolektivno pogajanje njihova *posebna pravica*<sup>9</sup> in prvi odstavek četrtega člena, ki zagotavlja pravico do kolektivnih pogajanj in ščiti delavce, ki sodelujejo (ali želijo sodelovati) pri tem, pred diskriminacijo. Kajti nadalje drugi odstavek četrtega člena zavezuje države članice z manj kot 80-odstotno pokritostjo s kolektivnimi pogodbami, da sprejmejo ukrepe za povečanje pokritosti s kolektivnimi pogodbami. To vključuje nacionalne akcijske načrte, ki vsebujejo jasen časovni načrt in konkretne ukrepe za postopno povečanje stopnje

<sup>8</sup> Evropska komisija, 2020.

<sup>9</sup> Evropska komisija v prvotnem predlogu direktive ni uporabila izraza "trade union", ampak "worker organization", kar je vnašalo določeno zmedo, saj ni bilo jasno, kaj bi točno pomenilo oziroma zajemal izraz "worker organization".

pokritosti. Ti akcijski načrti se pripravljajo v sodelovanju s socialnimi partnerji, redno pregledujejo in posodablajo najmanj vsakih pet let. Na podlagi tega se predvideva, da bo imela direktiva močan vpliv na kolektivna pogajanja zlasti v državah članicah z nižjo stopnjo pokritosti s kolektivnimi pogodbami.

Dostopni podatki OECD<sup>10</sup> namreč kažejo, da zgolj osem držav članic EU izpolnjuje ta pogoj: Italija, Francija, Avstrija, Belgija, Finska, Danska in Španija. Slovenija ima po teh podatkih 78,6 % pokritost s kolektivnimi pogodbami, torej ravno pod 80-odstotno določenim pragom. Ob tem ni mogoče mimo dejstva, da dejansko na ravni EU ni mogoče razpolagati z verodostojnimi in praviimi podatki o točnem odstotku pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Države članice namreč same poročajo podatke, metodologije niso poenotene, denimo v oči bode dejstvo, da Italijo prikazujejo s 100 % pokritostjo, čeprav tega v praksi ni. Tudi za Slovenijo nimamo uradnih statističnih podatkov o tem, čeprav stroka na to že dalj časa opozarja.

Postavlja se torej vprašanje, kako doseči prag 80-odstotne pokritosti s kolektivnimi pogodbami. Kot eno izmed možnosti se navaja močnejše uveljavljanje razširjene veljavnosti kolektivnih pogodb, pri čemer se kot proti argument izpostavlja avtonomija socialnega dialoga. Dejansko gre za tehtanje argumentov, kako globoko lahko regulativa (najprej direktiva, nato nacionalna zakonodaja) posega v razmerja med socialnimi partnerji, če jim je zagotovljena avtonomija dogovarjanja ter kako močan je javni interes pri varovanju pravic delavcev kot šibkejši stranke v odnosu med delavcem in delodajalcem. Pri tem ne gre zgolj za plačo, ampak tudi za ureditev delovnih pogojev ter preostalih delavskih pravic, vključno z varnim in zdravim delovnim okoljem. Ravno ta poseg v avtonomijo socialnih partnerjev je bil razlog za nestrinjanje z direktivo, zlasti s strani sindikalnih držav oziroma socialnih partnerjev.<sup>11</sup>

Z vrednostnega stališča velja pritrditi mnenjem,<sup>12</sup> da se je v evropski politiki zgodila sprememba paradigme, načina razmišljanja in vrednotenja, tako ustreznih minimalnih plač kakor tudi kolektivnih pogajanj. Kajti ukrepi, ki so bili sprejeti v

<sup>10</sup> OECD-AIAS ICTWSS database; dostopno na: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CBC>.

<sup>11</sup> Denimo, zelo odmevno je bilo stališče Švedske oziroma švedskih socialnih partnerjev, ki so močno nasprotovali posegu v njihov sistem kolektivnega dogovarjanja za minimalno plačo. Januarja 2022 je švedska sindikalna organizacija (The Swedish Trade Union Confederation; Landsorganisationen i Sverige) v znak protesta tudi prenehala plačevati članarino največji evropski sindikalni konfederaciji ETUC.

<sup>12</sup> Podobno tudi Schultzen & Mueller, 2021.

času ekonomsko-gospodarske krize iz leta 2008, so bili usmerjeni bolj v poskuse razgradnje nacionalnih kolektivnih pogajalskih sistemov kot pa v njihovo ohranitev oziroma vrednotenja, da so lahko del rešitve pri izzivih na trgu dela, vključno s kriznimi situacijami oziroma izrednimi razmerami.

A vendar direktiva ne rešuje vseh vprašanj, kot je vprašanje veljavnosti kolektivnih pogodb za tiste, ki niso v delovnem razmerju in opravljajo delo na podlagi civilne pogodbe. Najbolj se na ravni EU izpostavljajo platformski delavci, ki tudi čakajo na svojo direktivo z željo po močnejši zaščiti delovnih in socialnih pravic.<sup>13</sup> Sicer direktiva nalaga državam članicam dolžnost vzpostavitve sistema izvrševanja, ki bo vključeval *zanesljivo spremljanje, nadzor in terenske inšpekcijske preglede*. To naj bi omogočilo nadzor in preprečevanje izvajanja dela prek podizvajalcev (t. i. outsourcing), prikritimi delovnimi razmerji ter kršitev v zvezi z opravljanjem dela izven delovnega časa. Usmeritev je zagotovo ustrezna, vendar bodo za njeno implementacijo v večini držav članic potrebne korenitejša in konkretne spremembe.

### 3. KAKO DO NOVEGA PLAČNEGA SISTEMA?

Eden izmed večjih izzivov socialnega dialoga v Sloveniji je zagotovo prenova plačnega sistema tako v zasebnem kot v javnem sektorju. Sistem, kot je postavljen, ne dohaja vseh sprememb, ki se dogajajo tako v delovnih procesih kot na trgu dela. Dosedanje spremembe plačnega sistema so večinoma pomenile le »gašenje požara«, ki rešijo trenutno situacijo nezadovoljstva, temeljni problem pa ostaja. Vprašanja plačila za delo nedvomno sodi v t. i. klasične teme socialnega dialoga, saj gre za temeljno pravico iz delovnega razmerja. Ob upoštevanju trenutnih razmer, zlasti pomanjkanja delavcev ter inflacije, to vprašanja postaja še bolj pereče. Vendar težina vprašanja ne bi smela biti izgovor, da se k reševanju tega ne pristopi. Kajti odprtih vprašanje je znotraj tega tematskega sklopa več, denimo določanje osnovne plače, nagrajevanje delovne in tudi poslovne uspešnosti, določanje in izplačevanje dodatkov, kakor tudi višina plače ter drugih plačil za delo. Temeljno izhodišče za prenovu je dostojno plačilo za opravljeno delo ter z vidika delodajalca omogočanje spodbujanja kakovostnega dela, ki

<sup>13</sup> Več v npr. Rosin, 2022; Aliosi, 2022; Georgiou, 2022.

bo vodilo do dobrih poslovnih rezultatov oziroma do zagotavljanja kakovostnih storitev v javnem sektorju.

### 3.1. Pogoji dela in dodatek k plači

Zakon o minimalni plači (ZMinP, Uradni list št. 13/10, 92/15 in 83/18) zavezuje izplačati minimalno plačo delavcem, ki v Republiki Sloveniji delajo polni delovni čas. Korak v pravo smer dostojnega plačila so bile zagotovo zadnje spremembe ZMinP, ki so izvzele iz zneska minimalne plače dodatke<sup>14</sup> ter plačila za delovno in poslovno uspešnost.<sup>15</sup> Po sedanji ureditvi to ni všteto v minimalno plačo oziroma se prišteva k znesku minimalne plače. Poleg vprašanja višine minimalne plače je z vidika dostojnega dela problematična določitev zneskov osnovnih plač v kolektivnih pogodbah ter v pogodbah o zaposlitvi, ki so za manj kvalificirane delavce določene v zneskih, nižjih od minimalne plače. Ravno tako se dodatki k plači odmerjajo od tako določene (in ne minimalne) plače. Pri tem je treba opozoriti na sklep Upravnega sodišča VII Ips 191/2018 z dne 21. 5. 2019. Upravno sodišče je namreč v njem odločilo, da v primerih, ko delodajalca ne zavezuje nobena kolektivna pogodba, je treba izhajati iz *ureditve pravic v drugih kolektivnih pogodbah*. V konkretnem sporu je bilo izpostavljeno vprašanje višine dodatka za nadurno delo, če delodajalca ne zavezuje nobena kolektivna pogodba. Sprejelo je stališče, da je delodajalec dolžan plačati takšen dodatek, kot ga določa *večina veljavnih kolektivnih pogodb*. Na tak način je mogoče sklepati, da je mogoče kot osnovno plačo določiti takšno, ki je primerljiva z osnovnimi plačami, določenimi v večini veljavnih kolektivnih pogodb. Povedano z drugimi besedami, ni dopustno določiti plače v višini 300 evrov mesečno (in od te osnove obračunati dodatke), če večina veljavnih kolektivnih pogodb za primerljivo delo določa v povprečju 600 evrov mesečno.

Za nadaljnji razvoj in implementacijo koncepta dostojnega dela bi kazalo bodoče napore usmeriti v takšno oblikovanje plačnega sistema, ki bi temeljil in izhajal iz *minimalne plače*. S tem bi pripomogli k preglednosti, transparentnosti ter lažjemu razumevanju plačnega sistema s strani tako delavcev kot delodajalcev. Ravno tako bi pripomogel k motivaciji in zavzetosti za delo. Vendar bi bilo treba obenem pregledati obstoječe dodatke k plači ter ovrednotiti, katere od sedaj

<sup>14</sup> Zakon o dopolnitvi zakona o minimalni plači (ZMinP-A), Uradni list RS, št. 92/15.

<sup>15</sup> Zakon o dopolnitvi zakona o minimalni plači (ZMinP-A), Uradni list RS, št. 83/18.



veljavnih dodatkov v kolektivnih pogodbah bi bilo mogoče vključiti v osnovno plačo z vidika zahtevnosti dela ter pogojev za delo za posamezno delovno mesto oziroma vrsto dela. Vsa tovrstna vprašanja je treba smiselno dogovoriti ter razrešiti v socialnem dialogu, ki bo nedvomno zahteven, vendar je več kot potreben in nujen za bodoči razvoj, zlasti z vidika vseh drugih izzivov, ki se jih je treba na trgu dela lotiti. Pri teh vprašanjih je treba najprej izhajati iz širšega, makro vidika, ne pa zgolj iz mikro okolja (raven posamezne organizacije).

Pri takšnem pristopu je zagotovo treba odgovoriti na (večno) vprašanje, kateri pogoji dela sodijo v osnovno plačo oziroma za katerega je treba plačati dodatek k plači. Pri tem velja slediti stališču, da pogoji dela, v katerih delavec pretežno opravlja delo, se upoštevajo pri osnovni plači (na primer posebne obremenitve, neugodni vplivi okolja ali nevarnosti pri delu); če pa se posebni pogoji pojavljajo občasno, jih je treba ovrednotiti z dodatki k osnovni plači.<sup>16</sup> Torej, dodatek k plači izhodiščno pomeni plačilo za nadobremenitev pri delu, ki ni stalna, je občasna in takrat, ko nastane, je treba to plačati. Če je takšna obremenitev stalna, na primer delo na mrazu v hladilnici, je to pogoj dela in lahko utemeljuje višjo plačilo v obliki osnovne plače za to delo. To seveda pomeni kar precejšen miselni preobrat dosedanjega sistema, vendar bi lahko bili s tem postavljeni temelji za bolj pregleden in »realen« sistem, torej takšen, ki odraža dejansko stanje.

### 3.2. Ohranitev (ne)enotnega plačnega sistema v javnem sektorju

V praktično vseh evropskih državah je sindikalna organiziranost v javnem sektorju višja kot v zasebnem, ravno tako to velja za pokritost s kolektivnimi pogodbami. Razlogov za to je več, nedvomno pa je med njimi tudi dejstvo, da za vse javne uslužbenke velja isti temeljni zakonski okvir, za zaposlene v javni upravi pa toliko bolj. To pomeni večjo izhodiščno usklajenost po eni strani, po drugi pa predstavlja oviro pri določenih poklicnih skupinah, ki bi si želeli posebne obravnave, pogosto z argumentom posebnosti opravljanja dela ter drugih poklicnih značilnosti. Najbolj izrazit primer tega so v Sloveniji zdravniki in zobozdravniki, ki si že več let prizadevajo za izstop iz enotnega plačnega sistema v javnem sektorju. Poleg interesnega vprašanja se na tem mestu izpostavlja strokovna dilema, kaj bi to pomenilo tako za zdravnike in zobozdravnike, ki delajo v javnem zdravstvu, torej javnem sektorju, ter za ostale javne uslužbenke. Kajti izstop ene poklicne

<sup>16</sup> Tako Korpič-Horvat, 2019, str. 793.

skupine lahko odpre vrata tudi naslednjim, kar neizbežno lahko vodi do razpada enotnega plačnega sistema v javnem sektorju. Ob še eni predstavljeni možnosti se je težko opredeliti, katera bi bila ustrežnejša, vendar je v vsakem primeru treba pristopiti k temeljiti prenovi plačnega sistema v javnem sektorju. Kajti ni samo poklicna skupina zdravnikov in zobozdravnikov nezadovoljna z obstoječim stanjem, podobni pozivi in klici k spremembam se pojavljajo tudi pri ostalih zaposlenih, denimo v zdravstvu in socialnem varstvu, šolstvu... Nedavne napovedi po oblikovanju stebrov za posamezne dejavnosti v oktobru 2022 nedvomno kažejo na odmik od temeljne značilnosti obstoječega sistema, to je enotnost, vendar zaenkrat ni mogoče oceniti, kakšen ter kolikšen bo ta odmik.

Socialni dialog v javnem sektorju bi moral biti zgled socialnemu dialogu v zasebnem sektorju. Socialnim partnerjem v javnem sektorju je po eni strani lažje kot v zasebnem, saj so praktično vsi člani sindikata zaposleni večinoma za nedoločen čas s polnim delovnim časom, kar naj bi jim omogočalo lažje interesno usklajevanje ter posledično oblikovanje pogajalskih izhodišč. Vendar mora biti vladna stran, ki v pogajalskem procesu zastopa delodajalca, na to pripravljena – tako interesno kot tudi strokovno. To pomeni interes in voljo skleniti dogovor, priti do kompromisa in ponuditi rešitve ter s tem tudi izhodišča, ki so lahko *mutatis mutandi* uporabna za zasebni sektor. Tipičen primer tega je bilo urejanje posebnosti dela na domu, ko se je ravno v javnem sektorju dogajalo veliko neenakosti pri, denimo, izplačilu nadomestila za uporabo lastnih sredstev pri delu od doma, možnostih dela od doma in podobno. Kljub temu, da je od prvega izbruha epidemije marca 2020 minilo že nekaj časa ter da domače in tuje raziskave kažejo, da se bo delo od doma ohranilo vsaj v hibridni obliki, do tega dogovora ni prišlo. Zakonodajalec tukaj ni opravil svojega dela in ni sprejel potrebnih sprememb zakonodaje, zlasti ne Zakona o dohodnini,<sup>17</sup> ki dejansko diskriminira delavce pri tem. Vendar ravno tako so bile redke kolektivne pogodbe, ki so pristopile k ureditvi tega vprašanja.<sup>18</sup> Vlada je spomladi 2022 sprejela usmeritve (in ne zavezujočih predpisov) za hibridni način dela v državni upravi (ne pa tudi širše v javnem sektorju), po katerih naj bi javnim uslužbencem v javni upravi za dan, ko se opravlja delo od doma, pripadlo nadomestilo za uporabo

<sup>17</sup> Konkretno sprememba 10. točke 44. člena ZDoh-2, Uradni list od 12/11 do 39/22. Več v Franca in Domadenik Muren, 2022.

<sup>18</sup> Denimo Kolektivna pogodba časopisnoinformativne, založniške in knjigotrške dejavnosti (Uradni list RS, št. od 43/00 do 103/22) in Kolektivna pogodba grafične dejavnosti (Uradni list RS, št. 77/17, 84/18, 52/19, 175/20, 70/22).

lastnih sredstev v višini dva evra na dan. Kakšno je dejansko uresničevanje teh priporočil v praksi, tako glede višine nadomestila kakor tudi ostalih določil o organizaciji hibridnega načina dela, pravzaprav ni mogoče podati odgovora, saj se ti podatki uradno ne beležijo. Predvidevati pa je mogoče, da je uresničevanje še vedno različno, saj je veliko prepuščeno odločitvi predstojnika.

#### 4. NEKAJ PREDLOGOV V RAZMISLEK

Socialni dialog ostaja pomembna evropska in s tem tudi nacionalna vrednota. Vendar, da bi ta vrednota lahko resnično živela ter dosegala svoj namen, bi bilo treba razmišljati o številnih izzivih, pred katerimi so postavljeni socialni partnerji ter tudi družba nasploh. Najprej bi bilo treba temeljiteje izkazovati *javni interes* socialnega dialoga, kar se lahko odraža v skrbi in zagotavljanju njegovega kakovostnega delovanja. Utrjevanje socialnega dialoga kot vrednote pomeni tudi udejanjanje v procesih odločanja in pri končnem sprejemanju odločitev. To med drugim pomeni ustvarjanje ustrezne podstat socialnih partnerjev za uresničevanje svojega poslanstva, to je sprejemanje dogovorov (in ne enostranskih interesnih odločitev), ki predstavljajo usmeritev in vodilo, ne samo za trenutno urejanje izzivov na trgu dela, marveč tudi razvojno perspektivo, kakšen trg dela in družbo si želimo v bližnji in daljni prihodnosti.

Razumevanje in udejanjanje javnega interesa pri socialnem dialogu in utrjevanje te vrednote ni vedno enoznačno in preprosto. Kot korak v to smer bi bilo zagotovo treba razmišljati o zagotovitvi *strokovne podpore* socialnemu dialogu, kar se lahko odraža na različne načine. Denimo, izvajanje potrebnih raziskav, zagotovitev uradnih prevodov različnih dokumentov in virov (na primer okvirni sporazum evropskih socialnih partnerjev o digitalizaciji iz leta 2020 še vedno ni preveden v slovenščino<sup>19</sup>), organiziranje strateških razprav s ciljem oblikovanja skupnih izhodišč, temeljnih zaključkov ali sklepov (kar je mogoče doseči tudi v sodelovanju s strokovno javnostjo), ki lahko predstavljajo tudi izhodišče za nadaljnje delovanje Ekonomsko-socialnega sveta ter drugih institucij. Morda bi kazalo razmišljati o

<sup>19</sup> Okvirni sporazum o digitalizaciji so leta 2020 sprejeli evropski socialni partnerji, in sicer na strani delavcev največja sindikalna konfederacija ETUC, na strani delodajalcev pa delodajalska združenja BusinessEurope, SME United in CEEP. V slovenščino sporazum ni bil uradno preveden, ravno tako ni bil deležen poglobljene strokovne razprave, kar je nedvomno neizkoriščena priložnost (več v Franca 2021).

ustreznem strokovnem (ne političnem) prostoru, morda platformi za oblikovanje strokovnih izhodišč, soočanje mnenj, povezovanja, krepitev zaupanja in iskanja skupnih imenovalcev.

Neizbežna je preučitev možnosti *financiranja socialnega dialoga*. Posredno financiranje prek različnih evropskih in nacionalnih projektov dejansko spodbuja delovanje socialnih partnerjev. Vsekakor ne gre zanikati pozitivnih izidov, dobrih praks in kakovostnih rešitev kot rezultatov tovrstnih projektov. Zlasti je spodbudno mednarodno sodelovanje in povezovanje, vendar vse te aktivnosti ne bi smele ogroziti temeljnega delovanja in poslanstva socialnih partnerjev. To je tisto, ker jih »ohranja pri življenju« in zagotavlja kakovosten razvoj socialnega dialoga, zato je treba vpreči napore v iskanje tovrstnih rešitev, ki ne bi ohromila avtonomije socialnih partnerjev, a jim hkrati nudila zadostno podporo za delovanje v skladu s svojo temeljno dejavnostjo in poslanstvom.

Že več let se v strokovni javnosti izpostavlja potreba po vzpostavitvi *uradne evidence* oziroma *uradnih podatkov* o sindikalnem članstvu ter članstvu v delodajalskih organizacijah ter uradne baze sklenjenih in veljavnih kolektivnih pogodb na ravni dejavnosti in poklicev. Nujno je, da vsi deležniki in tudi javnost razpolaga z enakimi in verodostojnimi podatki, kar bo pripomoglo tudi k izboljšanju zgleda v domači in mednarodni javnosti, kakor tudi utrdilo zaupanje pri medsebojnih dogovorih. Morda bo te aktivnosti spodbudila nedavno sprejeta direktiva o ustrezni minimalni plači (več v točki 2 tega prispevka). To bi moralo zajemati tudi možnost pregleda in ponovne preveritve lastnosti reprezentativnosti. Vzporedno bi bilo treba čim prej pristopiti k *spremembi zastarele zakonodaje*, zlasti Zakona o stavki (ZStk),<sup>20</sup> Zakona o reprezentativnosti sindikatov (ZRSin)<sup>21</sup> in tudi Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU).<sup>22</sup> Vsi trije zakoni praktično niso bili vsebinsko spremenjeni od obdobja po osamosvojitvi. Nekoliko novejšega datuma je Zakon o kolektivnih pogodbah (ZKoIP),<sup>23</sup> ki je bil sprejet leta 2006.

Vsekakor gre za izredno težke pogajalske vsebine, a vendarle je treba zagristi v to kisllo jabolko. Tako v praksi kakor tudi pri sodnem odločanju, se je pri razlagi te zakonodaje težko opirati na namen zakona oziroma posameznih zakonskih

<sup>20</sup> Uradni list št. 23/91.

<sup>21</sup> Uradni list RS, št. 13/93.

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 42/93, 61/00 - Odl. US, 56/01, 26/07, 45/08 - ZArbit.

<sup>23</sup> Uradni list RS, št. 43/06, 45/08.

določil, če so bila sprejeta v popolnoma drugačnem družbenem sistemu in ki posledično težko zaobjamejo sodobne izzive tako za tiste, ki so v delovnem razmerju kakor tudi za opravljanje dela izven delovnega razmerja, na primer v primeru samostojnih podjetnikov, platformskih delavcev in podobno.

## 5. SKLEPNE MISLI: NOVI IZZIVI

Ni mogoče mimo dejstva, da so pred celotno družbo številni *novi izzivi*, katerih posledice občutimo že danes. Tipičen primer tega so podnebne spremembe. Na prvi pogled se zdi, da so podnebne spremembe in s tem povezan zeleni prehod (angl. *green transition*) izven klasičnih delovno in socialnopravnih vprašanj. Vendar to ne drži povsem, kajti podnebne spremembe že vplivajo na naš slog življenja in bivanja, kakor tudi na opravljanje dela.<sup>24</sup> V marsikateri organizaciji intenzivno iščejo konkretne rešitve za, denimo zmanjšanje obremenitev za delavce zaradi hudih vročin, kakor tudi rešitve za bolj sistemsko usmerjene procese, ki pripomorejo k zmanjševanju obremenjevanja okolja. Zagotovo gre za kompleksna vprašanja ter preplet različnih znanj: tehnoloških, varstva okolja, zdravja, poznavanja podnebja in podobno, kakor tudi razumevanje posledic vsega navedenega na delovna in socialna razmerja. Nekateri raziskovalci že preučujejo možnosti delavcev, kako poročati o neustreznem ravnanju delodajalca pri izvajanju zelenih politik in če bi bilo mogoče tovrstno ravnanje obravnavati kot žvižgašтво.<sup>25</sup> Z vidika socialnega dialoga je nedvomno, da socialni partnerji potrebujejo pomoč pri pripravi ustreznih izhodišč, programov, strategij ter iskanju odgovorov na tovrstne spremembe, kar bi lahko bila ena izmed možnosti, kako izkazovati javni interes ter utrjevati socialni dialog kot vrednoto.

Vendar za pogovore o tovrstnih posledicah, kakor tudi o drugih sodobnih vprašanjih, kot so posledice staranja prebivalstva, prisotnost digitalizacije in umetne inteligence v delovnih procesih, pomanjkanje delavcev, večja prisotnost tujih delavcev in s tem povezana vprašanja, je treba imeti »trdno bazo«, zaupanje in predvsem skupen namen za kompromisno rešitev. Da je to mogoče doseči, dokazuje tudi junija 2022 sprejet program dela evropskih socialnih partnerjev za

<sup>24</sup> Več v Eurofound, 2011; Kalt, 2022.

<sup>25</sup> Denimo Piszczek, Branski & Jaworska 2022.

obdobje 2022- 2024,<sup>26</sup> v katerem načrtujejo sodelovanje na različnih področjih, kot so zeleni prehod, zaposlovanje mladih, zasebnost in nadzor na delovnem mestu, izboljšanje ujemanja znanj in spretnosti (skill matching) v Evropi ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev. Znotraj tega je zelo pomembna zaveza o pogajanjih za pravno zavezujoče ukrepe glede ureditve dela na daljavo ter pravice do odklopa. Seveda ni vse zlato, kar se sveti, pa vendar: kako daleč smo v Sloveniji glede takšnih in podobnih dogovorov? Ob tem se zdi, da na površje priplava dilema: je treba najprej rešiti »stare« tradicionalne izzive, kot je plačni sistem, da bomo lahko začeli z drugimi kompleksnimi vprašanji ali lahko to storimo obratno: okrepimo možnosti s sodobnejšimi vsebinami in nadaljujemo s tradicionalnimi?

#### LITERATURA IN VIRI

- Aloisi, A. 2022. Platform work in Europe: Lessons learned, legal developments and challenges ahead. *European Labour Law Journal* 13(1): <https://doi.org/10.1177/20319525211062557>.
- Evropska komisija. 2020. Proposal for a Directive of the European parliament and of the council on adequate minimum wages in the European Union; dostopno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>.
- Eurofound. 2011. Industrial relations and sustainability: the role of social partners in the transition towards a green economy, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound. 2022. Moving with the times: Emerging practices and provisions in collective bargaining, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Franca, V. 2017. Razmislek o evropskem stebru socialnih pravic. *Pravna praksa* 36(49/50), str. 23-24, z avtorj. sl. ISSN 0352-0730. [COBISS.SI-ID 15926353]
- Franca, V. Vpliv digitalizacije na delovna razmerja: nujnost usposabljanja in obvladovanja umetne inteligence. *Podjetje in delo Letn. 47, št. 6/7*, str. 919-928.
- Franca, V., Domadenik Muren, P. 2021. Raziskava: Delo na domu in platformsko delo; dostopno na: <https://www.zds.si/sl/o-zds/novice/raziskava-delo-od-doma-in-platformsko-delo/>.
- Georgio, D. 2022. The new EU Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the context of new forms of employment; *European Journal of Industrial Relations* (28): 2; <https://doi.org/10.1177/09596801211043717>.
- Domadenik Muren, P. in Franca, V. (2022): National recovery and resilience plan : Slovenia. *Italian labour law e-journal*. 2022, vol. 15, spec. iss. 1, str. 1-15.

---

<sup>26</sup> Evropski socialni partnerji so »2022-2024 Work Programme« podpisali 28. junija 2022 v okviru skupne konference »Strengthening Europe through Social Dialogue - European Social Dialogue Work Programme 2022-2024«. Dokument je dostopen na spletni strani: [https://www.busseurope.eu/sites/buseur/files/media/reports\\_and\\_studies/2022-06-28\\_european\\_social\\_dialogue\\_programme\\_22-24\\_0.pdf](https://www.busseurope.eu/sites/buseur/files/media/reports_and_studies/2022-06-28_european_social_dialogue_programme_22-24_0.pdf).

- Kalt, T. 2022. Agents of transition or defenders of the status quo? Trade union strategies in green transitions. *Journal of Industrial Relations* 64(4); <https://doi.org/10.1177/00221856211051794>.
- Korpič-Horvat, E. 2019. Komentar 127. člena ZDR-1 v Belopavlovič, N. in drugi; Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, druga posodobljena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV založba.
- Krapež, K. 2022. Zaposlovanje oseb z začasno zaščito iz Ukrajine v sistemu agencijskega dela v Sloveniji. *Podjetje in delo* 48(3/4): 455-479.
- Mišič, L. 2020. Equality of opportunity in the EU: rethinking the European pillar of social rights in light of free movement as a supranational principle of justice. *Zbornik znanstvenih razprav* 80: 41-75.
- Rosin, A. 2022. Towards a European Employment Status: The EU Proposal for a Directive on Improving Working Conditions in Platform Work. *Industrial Law Journal* 51(2): 478-493.
- Schultzen, T. & Mueller, T. 2021. A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union. *Italian Labour Law e-journal* 14(1); <https://illej.unibo.it/article/view/13368/12951>.
- Piszczek, A. Branski, M. & Jaworska, K. 2022. The way to “greening” the workplaces in Poland. Industrial relations and the green transition: towards inclusive and sustainable growth: 13th ILERA European Congress: Barcelona, UAB Campus, 8-10 September 2022: abstract book. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2022. Str. 50.

## **Old and New Challenges of Social Dialogue in Slovenia: How to Achieve a Breakthrough?**

**Valentina Franca\***

### **Summary**

The period of the epidemic required significant adjustment measures in the labor market, so it was to be expected that the social partners would try to respond as adequately as possible through collective agreements. Due to various factors, such as the government's unilateral decision-making strategy, the nonfunctioning of the Economic and Social Council, and other constraints, the social dialog response was modest. Other unresolved issues could also contribute, but in practice, they cause significant discontent as well as legal problems. The renovation of the wage system in both the private and public sectors is certainly one of them. The issue of wages and decent work compensation is also a focus of interest at the European level, particularly due to the recently adopted directive on adequate minimum wages in the European Union. According to the data, it will have an impact on almost all member states, which will have to focus, among other things, on measures to ensure 80% coverage by collective agreements. According to the OECD, Slovenia is just below this threshold, but due to the poor methodology of data collection and presentation, it is questionable whether the coverage by collective agreements in Slovenia is that high. In addition to alignment with the Directive for the Slovenian situation, the renewal of the wage system in the public and private sectors is a major challenge. The question must be answered as to which working conditions are part of the basic salary and which burdens can be determined as exceptional or as those for which workers are entitled to a benefit. In the public sector, it also makes sense to address thoroughly the comprehensive reform of the wage system, because in practice there are both calls to phase out the wage system and numerous calls to harmonize anomalies. In regulating fundamental issues of social dialogue, such as the issue of decent pay, as well as in addressing new challenges, it is also necessary to start from the public interest in the functioning of social dialogue. It would be useful if the

---

\* Valentina Franca, PhD, Associate Professor, Faculty of Public Administration, University of Ljubljana, Slovenia  
valentina.franca@fu.uni-lj.si



state would thoroughly recognized this interest and tried to pursue it in various ways, for example, by providing adequate support, financing the activities of the social partners, seriously approaching the renewal of outdated legislation in the field of collective labor relations, and the like. At the same time, it is necessary to address discussions on new challenges as soon as possible, such as the green transition, the consequences of the aging population, the presence of digitalization and artificial intelligence in work processes, labor shortages, the increased presence of foreign workers, and related issues. The European social partners are including these issues even more intensively in their activities and work programs, which is also an incentive for the national level.