



Vloga socialnega partnerstva pri urejanju plač v javnem sektorju

Jakob Počivavšek*

UDK: 331.21:331.107:351

Povzetek: Prispevek predstavlja analizo vpetosti socialnih partnerjev v oblikovanje, spremljanje, izvajanje in preoblikovanje sistema plač v javnem sektorju. Vsebuje pregled pravnih podlag, ki opredeljujejo vlogo socialnega partnerstva pri urejanju in določanju plač v javnem sektorju pri različnih elementih sistema plač v javnem sektorju, in sicer na vseh nivojih urejanja, ki hkrati tudi zrcalijo socialni dialog na različnih ravneh. Poleg tega prispevek vsebuje tudi pregled dobrih praks vključevanja socialnega partnerstva v nastajanje in spremljanje izvajanja sistema plač v javnem sektorju, ki gredo onkraj normativno opredeljene vloge socialnega partnerstva v tem sistemu.

Ključne besede: sistem plač v javnem sektorju, socialno partnerstvo, socialni partnerji, sindikati, kolektivne pogodbe

The Role of Social Partnership in Regulating Wages in the Public Sector

Abstract: The paper presents an analysis of the involvement of social partners in the design, monitoring, implementation and transformation of the public sector wage system. It includes an overview of the legal foundations that define the role of social partnership in regulating and determining wages in the public sector across various elements of the system and at all levels of regulation, which also reflect social dialogue at different levels. In addition, the paper provides an overview of good practices in involving social partners in the creation and monitoring of

* Jakob Počivavšek, univ. dipl. pravnik, predsednik KSS PERGAM
jaka.pergam@siol.net
Jakob Počivavšek, LL.B., President of the KSS PERGAM

the public sector wage system that go beyond the normatively defined role of social partnership within the system.

Key words: *public sector wage system, social partnership, social partners, trade unions, collective agreements*

1. UVOD

Socialno partnerstvo in socialni dialog sta vtkana v sistem plač v javnem sektorju, kolektivne pogodbe kot temeljni akti, ki so rezultat socialnega dialoga, pa tvorijo ključen gradnik tega sistema, brez katerega takšen, kot je zasnovan, sploh ne bi mogel zaživeti. Obstoje socialnega partnerstva je predpogoj za kakršen koli socialni dialog, tudi ta, v okviru katerega je nastajal in s pomočjo katerega se implementira, razvija in spreminja sistem plač v javnem sektorju, zato za potrebe tega prispevka in v kontekstu sistema plač v javnem sektorju socialno partnerstvo neposredno povezujemo s (socialnim) dialogom med sindikati in vlado (na ravni države ali posamezne dejavnosti) ali (socialnim) dialogom med sindikati in posameznim proračunskim uporabnikom/delodajalcem. Že uvodoma velja tudi poudariti, da ko v socialnem dialogu v javnem sektorju nastopa vlada, le-ta nastopa v vlogi delodajalca in ne v svoji oblastni funkciji, pri čemer je pomembno, da v tem postopku ti dve vlogi strogo ločuje in dvojnosti svojega položaja ne zlorablja.

Prispevek predstavlja analizo vpetosti socialnih partnerjev v oblikovanje, spremljanje, izvajanje in preoblikovanje sistema plač v javnem sektorju. Vsebuje pregled pravnih podlag, ki opredeljujejo vlogo socialnega partnerstva pri urejanju in določanju plač v javnem sektorju pri različnih elementih sistema plač v javnem sektorju. Ta vloga je različna na različnih ravneh urejanja, saj je vloga socialnega partnerstva tudi normativno opredeljena na vseh ravneh, na katerih se urejajo različni elementi plač v javnem sektorju, torej tako na ravni države, kot tudi na ravni dejavnosti (ali poklica) in nenazadnje na ravni posameznega delodajalca. Glede na to, da ima socialno partnerstvo v javnem sektorju v Sloveniji že dolgoletno tradicijo, so se tekom let oblikovale tudi različne dobre prakse sodelovanja socialnih partnerjev pri nastajanju in spremljanju sistema plač v javnem sektorju, ki gredo onkraj normativno opredeljene vloge socialnega partnerstva v tem sistemu in so prav tako predstavljene v tem prispevku.

2. SOCIALNI DIALOG NA PODROČJU PLAČ V JAVNEM SEKTORJU

Mednarodna organizacija dela bipartitni socialni dialog, kakršen je tudi socialni dialog v javnem sektorju, opredeljuje kot proces, v katerem se delodajalci ali delodajalske organizacije in delavci ali delavske organizacije dogovorijo, da se bodo pogajali, posvetovali eden z drugim in izmenjevali informacije o zadevah, ki zadevajo skupne interese. Najpogostejše se izvaja preko kolektivnega dogovarjanja in/ali sodelovanja na delovnem mestu.¹

Če navedeno preslikamo na področje socialnega dialoga na področju plač v javnem sektorju v Sloveniji, lahko ugotovimo, da v tem dialogu na ravni države in na ravni posameznih dejavnosti na strani delodajalcev deluje vlada, na strani delavcev pa reprezentativni sindikati javnega sektorja. Izrecno o subjektih, ki sodelujejo v socialnem dialogu na področju plač v javnem sektorju govori Zakon o skupnih temeljih o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSTSPJS)², predvsem v delu, kjer opredeljuje postopek sklepanja kolektivnih pogodb, ki urejajo plače v javnem sektorju, vendar je socialni dialog na področju plač v javnem sektorju širši od kolektivnega dogovarjanja.

2.1. Usklajevanje Zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju

V temelju se skladno s prakso, ki se je skozi desetletja oblikovala v Sloveniji, socialni dialog vodi že glede priprave zakona (ali zakonov), ki urejajo plače v javnem sektorju. Dodati velja, da bi glede na pristojnosti oziroma glede na bistvena področja delovanja Ekonomsko socialnega sveta,³ kot osrednjega mesta socialnega dialoga na nacionalni ravni, v katerem sodelujejo delodajalske organizacije, sindikalne centrale in vlada, tudi področje plač v javnem sektorju lahko oziroma moralo biti predmet (tripartitne) obravnave na Ekonomsko socialnem svetu. Ne glede na to pa spričo dejstva, da je sistem plač v javnem sektorju *de facto* predmet bipartitnega socialnega dialoga in usklajevanja med

¹ ILO, 2024, stran XIII.

² Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (Ur.l.RS, št. 95/24).

³ 3. člen Pravil o delovanju Ekonomsko-socialnega sveta (Ur.l.RS, št. 1/17, 69/19 in 63/24).

vlado in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja, ta vsebina praviloma ni predmet obravnave na Ekonomsko socialnem svetu.⁴

V zvezi z normativnimi podlagami za usklajevanje samega predloga zakona, ki ureja plače v javnem sektorju, je sicer potrebno ugotoviti, da posebnih zakonskih določil v zvezi s tem sicer ni, je pa usklajevanje zakona s takšno vsebino na eni strani skladno z Resolucijo o normativni dejavnosti⁵, po drugi strani pa je tudi posledica dolgoletne prakse na tem področju in tudi več sklenjenih dogovorov in sporazumov med vlado in sindikati javnega sektorja,⁶ ki imajo naravo kolektivne pogodbe, ki zavezuje pogodbe stranke in nalaga vladi, da usklajuje in tudi doseže soglasje o določenih vsebinah, npr. o ključnih vprašanjih sistema plač v javnem sektorju.

Skladno z navedenim je tudi aktualni ZSTSPJS v pretežni meri⁷ nastajal v sodelovanju med vlado in sindikati javnega sektorja, prav tako pa so bili predmet usklajevanja podzakonski akti, sprejeti na podlagi omenjenega zakona.

Sama forma sistema usklajevanja ZSTSPJS prav tako ni izrecno določena, je pa bil za potrebe usklajevanja zakona, podzakonskih aktov in kolektivne pogodbe za javni sektor sprejet poslovnik o delu, ki je opredeljeval način dela, vlada in sindikati javnega sektorja pa so se tekom usklajevanja dodatno dogovorili o oblikovanju posebne delovne skupine. Ta je nato tekoče pripravljala posamezne rešitve v zakonu in kolektivni pogodbi za javni sektor, jih usklajevala na strokovni ravni in pripravila za dokončno obravnavo in uskladitev na ravni krovne pogajalske komisije, ki jo sestavljajo predstavniki vseh reprezentativnih sindikatov javnega sektorja in člani vladne pogajalske skupine.

Navedena praksa se je izkazala kot učinkovit način dela, ki je v nekoliko ožji in operativni skupini omogočal lažjo, bolj poglobljeno in argumentirano razpravo o predlaganih rešitvah, ki pa so bile pred končno odločitvijo še vedno prepuščene v obravnavo vsem sindikatom, s čemer se je še vedno zagotavljala možnost široke in demokratične razprave.

⁴ Ki pa je bil, zanimivo, ustanovljen kot del Dogovora o politiki plač v gospodarstvu za leto 1994 (separat socialnega sporazuma) (Ur.l.RS, št. 23/94).

⁵ Resolucija o normativni dejavnosti (Ur.l. RS, št. 95/09).

⁶ seznam sklenjenih dogovorov in sporazumov je dostopen na spletni strani <https://web.archive.org/web/20240913234138/https://www.gov.si teme/placni-sistem/>.

⁷ izjema so npr. določbe, ki se nanašajo na plače funkcionarjev.

Da se je delo v delovni skupini pri usklajevanju ZSTSPJS in Kolektivne pogodbe za javni sektor (v nadaljevanju: KPJS)⁸ izkazalo kot dobra praksa, potrjuje tudi odločitev, da je bilo tej delovni skupini po sprejemu vseh normativnih podlag poverjeno tudi spremljanje implementacije novega plačnega sistema v praksi. V okviru te pristojnosti je delovna skupina v zvezi z določenimi nejasnostmi v zakonu in vprašanji, ki se pogosto porajajo v zvezi z izvajanjem novega plačnega sistema, oblikovala tudi skupna stališča, s katerimi so soglašali tako predstavniki vladne, kot tudi sindikalne strani in so v pomoč uporabnikom pri izvajanju novega plačnega sistema. Na podoben način je bilo dogovorjeno tudi oblikovanje delovnega skupine, ki bo pripravila in usklajevala predlog zakona, ki naj bi urejal plače in druge prejemke javnih uslužbencev za delo v tujini.

2.2. Sklepanje kolektivnih pogodb, ki urejajo plače v javnem sektorju

Najbolj natančno je vloga socialnih partnerjev na področju plač v javnem sektorju opredeljena v zvezi s sklepanjem kolektivnih pogodb, ki urejajo plače v javnem sektorju, zlasti kar se tiče sklepanja kolektivne pogodbe za javni sektor.

Podlago za nekatere posebnosti ureditve kolektivnega dogovarjanja na področju plač v javnem sektorju daje že Zakon o kolektivnih pogodbah (ZKolP)⁹, ki določa, da za plače v javnem sektorju velja sistem kolektivnih pogodb, kot jih določa Zakon o sistemu plač v javnem sektorju¹⁰ (v nadaljevanju: ZSPJS; ta določba je še vedno v veljavi, ne glede na to, da je ZSPJS nadomestil novi ZSTSPJS) in ne določbe Zakona o kolektivnih pogodbah.

Določene posebnosti veljajo že glede opredelitve strank kolektivnih pogodb, s katerimi se urejajo plače v javnem sektorju. 82. in 83. člen ZSTSPJS tako določata, da kolektivne pogodbe, s katerimi se urejajo plače zaposlenih v javnem sektorju, sklepajo na strani javnih uslužbencev reprezentativni sindikati javnega

⁸ Kolektivna pogodba za javni sektor (Ur.l.RS, št. 99/24).

⁹ Zakon o kolektivnih pogodbah (Ur.l.RS, št. 43/06 in 45/08 – ZArbit).

¹⁰ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Ur.l.RS, št. št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18, 204/21, 139/22, 38/24, 48/24 – odl. US).

sektorja, na strani delodajalca pa vlada, razen če ni s tem zakonom določeno drugače,¹¹ kar velja npr. za Kolektivno pogodbo Javnega zavoda RTV Slovenija.¹²

Kolektivne pogodbe, ki bi urejale plače v javnem sektorju, torej ne more sklepati sindikat, ki ni reprezentativen, pri čemer je reprezentativnost potrebno razumeti kot lastnost sindikata, ki mu je priznana z odločbo o reprezentativnosti, ki jo izdaja pristojno ministrstvo.¹³ Pojem »reprezentativni sindikati javnega sektorja« sicer ni povsem nedvoumen, saj zakon ne določa, ali bi morala biti za sklepanje kolektivnih pogodb, ki urejajo plače v javnem sektorju, reprezentativnost pridobljena na določeni ravni dejavnosti ali poklica.¹⁴

ZSTSPJS ne določa le tega, kdo na strani vlade sklepa kolektivne pogodbe, ki urejajo plače v javnem sektorju, temveč določa tudi kdo v imenu vlade vodi postopek sklepanja kolektivnih pogodb, in sicer je to ministrstvo, pristojno za sistem plač v javnem sektorju, skupaj z ministrstvom, pristojnim za finance, in ministrstvom, pristojnim za dejavnost, za katero se sklepa kolektivna pogodba, ter reprezentativnim združenjem lokalnih skupnosti. Enako velja tudi za KPJS, ki je seveda prav tako kolektivna pogodba, ki ureja plače v javnem sektorju, pri čemer pa pri pogajanjih za sklenitev kolektivne pogodbe za javni sektorju poleg izrecno naštetih ministrstev sodelujejo na vladni strani tudi predstavniki ostalih ministrstev, ki sestavljajo vlado.

Posebej velja poudariti, da navedeno velja za kolektivne pogodbe, ki urejajo plače v javnem sektorju, medtem ko za kolektivne pogodbe, ki urejajo druge pravice in obveznosti zaposlenih v javnem sektorju, veljajo določila ZKoliP v celoti.

V zvezi s kolektivnimi pogodbami, ki urejajo plače v javnem sektorju, je potrebno izpostaviti tudi to, da je na tem področju avtonomija pogodbenih strank izrazito omejena in sicer tako glede elementov plačnega sistema, ki se lahko oziroma se celo morajo urejati s kolektivnimi pogodbami, kot tudi glede ravni kolektivnega dogovarjanja, na kateri se lahko oziroma morajo urejati. Tako ZSTSPJS izrecno določa, da se delovna mesta in nazivi uvrščajo v plačne razrede s kolektivnimi pogodbami dejavnosti in poklicev (izjemoma z zavodskimi kolektivnimi

¹¹ 82. in 83. člen ZSTSPJS.

¹² 22. člen Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Ur.l. RS, št. 96/05, 109/05 – ZDavP-1B, 105/06 – odl. US, 26/09 – ZIPRS0809-B, 9/14 in 163/22) v povezavi s 76. členom ZSTSPJS.

¹³ V času pisanja tega prispevka ima to pristojnost Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

¹⁴ Zakon o reprezentativnosti sindikatov (U.l.RS, št. 13/93), ki ureja postopek in pogoje za priznanje reprezentativnosti sindikatov, pa tudi ne loči med reprezentativnostjo v javnem ali zasebnem sektorju.

pogodbami¹⁵), medtem ko se s KPJS opredeljujejo dodatki za posebne nevarnosti in obremenitve, določa pogoje za izplačilo in višino nekaterih drugih dodatkov, ki jih določa zakon,¹⁶ po novem pa bo potrebno določiti tudi dodatke za prepovedi in omejitve.

Niti ZKoIP niti ZSTSPJS za kolektivne pogodbe dejavnosti in poklicev in za kolektivne pogodbe na ravni delodajalca ne opredeljujeta kvoruma, ki je potreben za sklenitev kolektivne pogodbe, če na strani sindikatov pri sklepanju kolektivne pogodbe sodeluje več sindikatov.¹⁷ Navedeno pomeni, da zadošča, da kolektivno pogodbo sklene eden od reprezentativnih sindikatov, ki sklepajo predmetno kolektivno pogodbo, pri čemer menim, da bi v primeru, ko (edini) podpisnik (ali več podpisnikov skupaj) ne bi imeli priznane reprezentativnosti za celotno dejavnost, za katero se sklepa kolektivna pogodba, le-ta lahko velja zgolj za zaposlene v dejavnosti ali poklicu, za katero ima konkreten sindikat priznano reprezentativnost.

Za razliko od kolektivnih pogodb dejavnosti in poklicev ZSTSPJS na novo opredeljuje kvorum za sklenitev KPJS.¹⁸ S tem nova ureditev odpravlja ureditev po ZSPJS, ki jo je Ustavno sodišče RS opredelilo kot neskladno z Ustavo RS,¹⁹ kljub temu pa do odprave neskladnosti dopustilo uporabo določil ZSPJS, ki so se nanašala na sklepanje KPJS. Podrobna analiza dokaj kompleksne ureditve kvoruma za sklepanje KPJS bi presegala obseg tega prispevka, kljub temu pa je prav, da je v nadaljevanju nova ureditev vsaj na grobo predstavljena.

Za razliko od dosedanje ureditve bo potrebno za veljavno sklenitev KPJS izpolniti več pogojev na strani sindikatov kot podpisnikov KPJS. Sindikati podpisniki morajo tako zastopati zaposlene v vseh plačnih skupinah od C do K (skupaj osmih, prej v najmanj štirih), skupno pa mora skupno število članstva reprezentativnih sindikatov, ki podpišejo KPJS, znašati najmanj 15 odstotkov zaposlenih v javnem sektorju v plačnih skupinah od C do K. Če v določeni plačni skupini sindikat, ki bi predstavljal zaposlene v tej plačni skupini, ne obstaja, niti ne obstajajo sindikati, ki bi predstavljali večino celotnih plačnih podskupin v tej plačni skupini, se ta

¹⁵ Kolektivna pogodba Javnega zavoda RTV Slovenija, Kolektivna pogodba JGZ Brdo.

¹⁶ Npr. dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času, dodatek za delovno dobo, dodatek za specializacijo, magisterij in doktorat, dodatek za mentorstvo, dodatek za manj ugodne delovne pogoje.

¹⁷ V zvezi s tem glej npr. sodbo VDSS X Pdp 471/2012.

¹⁸ 84. člen ZSTSPJS.

¹⁹ Odločitev Ustavnega sodišča št. U-I-249/10-27.

plačna skupina ne upošteva med tistimi, katerih zaposleni morajo biti zastopani s podpisniki. Poleg navedenega je predpisan pogoj, da mora KPJS podpisati vlada in večina reprezentativnih sindikatov javnega sektorja, vendar je ta pogoj (in samo ta pogoj, ostali morajo biti kljub temu kumulativno izpolnjeni) mogoče nadomestiti z izpolnitvijo alternativnega pogoja, in sicer če imajo reprezentativni sindikati, ki so podpisali KPJS, večje število članstva kot reprezentativni sindikati, ki KPJS niso podpisali, kar se dokazuje z ugotavljanjem števila članstva po postopku, prepisanem v ZSTSPJS. Velja pa tudi obratno, in sicer tudi če KPJS sklene večina reprezentativnih sindikatov javnega sektorja, KPJS ni veljavno sklenjena, če je ne podpišejo reprezentativni sindikati javnega sektorja, ki imajo večje število članstva kot reprezentativni sindikati, ki so KPJS podpisali, in predložijo izjavo, da oporekajo sklenitvi KPJS. Gre za novost pri sklepanju KPJS in sicer za t.i. antikvorum, ki se lahko uveljavlja tudi glede zastopanja zaposlenih v plačnih skupinah. Tako bo lahko posamezni sindikat, ki zastopa zaposlene v celotni plačni skupini in nasprotuje sklenitvi KPJS, zatrjeval, da ima večje število članstva kot sindikati, ki sicer prav tako zastopajo zaposlene v tej isti plačni skupini in soglašajo s sklenitvijo KPJS. Če bo večje število članstva dejansko uspel tudi izkazati, se bo štel, da KPJS ni veljavno sklenjena. Enako bodo lahko zatrjevali tudi sindikati, ki predstavljajo večino celotnih plačnih podskupin najmanj ene plačne skupine, ali skupaj reprezentativni sindikat, ki predstavlja celotno plačno skupino, in reprezentativni sindikati, ki predstavljajo celotne plačne podskupine v tej plačni skupini, ali reprezentativni sindikat, ki predstavlja celotno plačno skupino skupaj z enim ali več reprezentativnimi sindikati, ki imajo člane zaposlene v tej plačni skupini, ne glede na to, ali predstavljajo celotno plačno skupino ali podskupino ali ne, ali reprezentativni sindikati, ki predstavljajo večino plačnih podskupin najmanj ene plačne skupine, skupaj z enim ali več reprezentativnimi sindikati, ki imajo člane zaposlene v tej plačni skupini, ne glede na to, ali predstavljajo celotno plačno skupino ali podskupino ali ne.

Namen navedenih novosti, ki se tičejo kvoruma za sklenitev KPJS, je odgovoriti na očitke Ustavnega sodišča glede prejšnje ureditve, za katero se je izkazalo, da ni skladna z Ustavo RS. Ti očitki so se nanašali zlasti na to, da je lahko kolektivna pogodba veljavno sklenjena, kljub temu, da sklenitvi nasprotujejo sindikati, ki imajo večje število članstva kot sindikati, ki so kolektivno pogodbo podpisali in na to, da je kolektivna pogodba veljavno sklenjena, kljub temu, da ji nasprotuje sindikat, ki edini zastopa določeno skupino javnih uslužbencev. V zvezi s tem je sicer potrebno dodati, da bi absolutna izvedba tega načela pomenila, da

je lahko KPJS veljavno sklenjena zgolj s popolnim soglasjem vseh sindikatov (razen kjer sta reprezentativnosti dveh sindikatov popolnoma identični), zato se je pri oblikovanju končne rešitve upoštevalo in pri trku dveh pravic tehtalo tudi možnost učinkovitega sklepanja kolektivnih pogodb ter sorazmernost posega v posamezno pravico.

V zvezi s kvorumom za sklenitev KPJS velja na koncu dodati še to, da je bilo iskanje možne sprejemljive rešitve izjemno oteženo zaradi neusklajenosti med izreki odločb o reprezentativnosti sindikatov, ki v postopku sklepanja KPJS sodelujejo, standardnima klasifikacijama dejavnosti oziroma poklicev (ki sta vsakih nekaj let predmet revizije) in opredelitvijo plačnih skupin in podskupin po ZSTSPJS, ki so poleg vsega še dokaj heterogeno opredeljene. Ugotavljanje števila članstva v primeru uveljavljanja antikvoruma je tudi zato dokaj komplicirano, najbolj pa se navedeno kaže v prilogi 3 ZSTSPJS, ki je z vidika celovitosti in konsistentnosti po moji oceni pomanjkljiva.

Nekoliko drugače kot v ZKoliP je v ZSTSPJS urejen tudi pristop h kolektivnim pogodbam, ki urejajo plače v javnem sektorju,²⁰ in sicer lahko reprezentativni sindikati, ki predstavljajo zaposlene v celotni plačni skupini ali celotni plačni podskupini (imajo priznano reprezentativnost za dejavnost ali poklic, ki se ujema s katero od plačnih skupin ali podskupin oziroma če s preštevanjem članstva izkažejo, da združujejo toliko članstva, kolikor bi potrebovali za pridobitev reprezentativnosti), pristopijo h KPJS ali h kolektivni pogodbi, ki ureja plače za posamezno dejavnost ali poklic, ne glede na soglasje strank te kolektivne pogodbe. Nova ureditev je tudi nekoliko drugačna od dosedanje ureditve v ZSPJS, saj je pristop brez soglasja zožen zgolj na reprezentativne sindikate, ki predstavljajo zaposlene v celotni plačni skupini ali celotni plačni podskupini. Takšnega pogoja ZSPJS ni predpisoval, poleg tega pa je pristop brez soglasja možen zgolj h kolektivnim pogodbam, katerih podpisnik je vlada, medtem ko je bil po ZSPJS takšen pristop možen tudi h kolektivnim pogodbam, ki jih sklene drug, z zakonom pooblaščen organ (npr. uprava v primeru RTV Slovenija). Kar se tiče obličnosti pristopa, njegove objave in trenutka, od katerega ima pristop učinke, je ureditev enaka kot v ZKoliP. Ureditev, po kateri je mogoče h kolektivni pogodbi, ki ureja plače v javnem sektorju, pristopiti ne glede na soglasje strank, je logična in se v svojem bistvu od splošne ureditve v ZKoliP v resnici ne razlikuje toliko, kot morda izgleda na prvi pogled. Gre namreč za to, da kolektivne pogodbe,

²⁰ Primerjaj 86. člen ZSTSPJS in 7. člen ZKoliP.

ki urejajo plače v javnem sektorju, praviloma zavezujejo vse delodajalce (to velja za KPJS, v primeru kolektivnih pogodb dejavnosti pa le-te zavezujejo vse delodajalce v določeni dejavnosti, medtem ko imajo kolektivne pogodbe poklica svojo osebno in stvarno veljavnost), kar pomeni, da je njihova veljavnost *de facto* primerljiva z razširjeno veljavnostjo kolektivnih pogodb po ZKoIP, h katerim je prav tako mogoče pristopiti brez soglasja strank.

Kar se tiče sklepanja KPJS velja omeniti še to, da kljub temu, da KPJS praviloma sklepajo reprezentativni sindikati dejavnosti in poklicev v javnem sektorju, lahko KPJS izjemoma sklepa konfederacija ali zveza, če najpozneje sedem dni pred napovedanim podpisom KPJS predloži izjavo, da bo sama sklenila KPJS v imenu vseh reprezentativnih sindikatov, ki so njeni člani. V tem primeru se konfederacija ali zveza šteje kot en podpisnik, izjava pa velja do preklica, do takrat pa reprezentativni sindikati, člani konfederacije ali zveze samostojno ne podpisujejo KPJS.²¹

Za potrebe izvajanja KPJS je pomembna vloga socialnega partnerstva predvidena tudi v okviru komisije za razlago KPJS,²² v kateri sodelujejo po trije predstavniki sindikatov podpisnikov KPJS in po trije predstavniki vlade, predsednik komisije pa je imenovan sporazumno s soglasjem obeh strani. Komisija sprejema razlage kolektivne pogodbe, ki pomenijo obvezen način uporabe njenih določb za obe pogodbeni stranki ter obvezno podlago za odločanje v sporih o pravicah in obveznostih, ki izvirajo iz te kolektivne pogodbe in se objavljajo v Uradnem listu. Gre sicer za ustaljen institut tolmačenja besedila kolektivnih pogodb v okviru njihovega izvajanja, sestava komisije, sestavljena iz predstavnikov obeh strani pa naj bi zagotovila uravnoteženost stališč in ugotovila voljo pogodbenih strank pri razlagi posameznega instituta KPJS v okviru namenske razlage kolektivne pogodbe, kot ene izmed možnih razlag, ki jih pri svojem delu lahko uporabi komisija.

Nenazadnje velja glede KPJS omeniti tudi vlogo strank pri mirnem reševanju sporov med strankama, zlasti pri imenovanju neodvisnega strokovnjaka pri posredovanju in pri imenovanju arbitrov, v kolikor se stranki dogovorita o razreševanju spora z arbitražo.²³

²¹ Drugi odstavek 83. člena ZSTSPJS.

²² 10. člen KPJS.

²³ 8. in 9. člen KPJS.

2.3. Druge pristojnosti socialnih partnerjev v sistemu plač v javnem sektorju

Poleg sklepanja kolektivnih pogodb, ki urejajo plače v javnem sektorju in s katerimi se uvrščajo v plačne razrede delovna mesta in nazivi ter določa višina nekaterih dodatkov, ki pripadajo javnim uslužbencem, določa ZSTSPJS še druge vsebine, za katere je določeno, da jih je potrebno dogovoriti med socialnimi partnerji.

Ena najpomembnejših izmed njih je vsakoletno dogovarjanje o usklajevanju vrednosti plačnih razredov na plačni lestvici. Po prehodnih določbah ZSTSPJS do leta 2028 sicer velja posebna ureditev, kar se tiče usklajevanja, po tem obdobju pa zakon določa letno dogovarjanje o uskladitvi plačne lestvice.²⁴ Šele, če dialog ne bi bil uspešen in do dogovora ne bi prišlo, zakon določa najnižjo uskladitev, ki se izvede v takšnem primeru, in sicer v višini 80% inflacije v preteklem letu. Navedeno je izjemnega pomena glede na enega od temeljnih ciljev novega plačnega sistema, to je odprava uravnilovke med javnimi uslužbenci, uvrščenimi v najnižje plačne razrede. Ob vstopu v nov plačni sistem, torej 1.1.2025, je bila vrednost 1. plačnega razreda na novi plačni lestvici enaka vrednosti minimalne plače, veljavne v letu 2024. Z določitvijo nove minimalne plače za leto 2025 je vrednost prvega plačnega razreda na novi plačni lestvici že padla pod raven minimalne plače, kar pomeni, da je bilo potrebno z določili ZSTSPJS javne uslužbenke, ki bi bili sicer uvrščeni v prvi plačni razred, uvrstiti v prvi plačni razred, katerega vrednost je enaka ali višja od minimalne plače, kar pomeni v drugi plačni razred. Glede na to, da se minimalna plača vsako leto uskladi najmanj za inflacijo preteklega leta, bo v primeru, če bi se vrednost plačnih razredov na plačni lestvici usklajevala za bistveno manj, kot znaša inflacija, pričelo za vrednostjo minimalne plače zaostajati vedno več plačnih razredov na plačni lestvici. To pomeni dvojje, in sicer, prvič, da ima pomemben vpliv na plačno lestvico in na potencialno uravnilovko v spodnjih plačni razredih minimalna plača, katere višino minister za delo določi po posvetovanju s socialnimi partnerji, višina uskladitve pa ne sme biti nižja od inflacije. In drugič, da bo za vzdrževanje vzdržnega razmerja med minimalno plačo in plačno lestvico potrebno redno dogovarjanje o usklajevanju plačne lestvice, ki bi morale slediti najmanj inflaciji, če ne bi želeli, da se to razmerje poslabša. Glede na navedeno je pomemben tudi Dogovor o prenovi sistema plač in novih uvrstitvah delovnih mest in nazivov v plačne

²⁴ 7. in 104. člen ZSTSPJS.

razrede v javnem sektorju,²⁵ ki v svoji 1. točki določa, da podpisniki dogovora (ki so isti, kot so podpisniki KPJS) najmanj enkrat na vsaka štiri leta preverijo razmerje med minimalno plačo in vrednostjo plačnih razredov plačne lestvice in izvedejo pogajanja, v katerih dogovorijo ustrezno razmerje med minimalno plačo in vrednostjo prvega plačnega razreda na plačni lestvici ter posledično plačno lestvico, pri čemer se prva pogajanja o tem izvedejo v februarju 2028, ko bo znan podatek o vrednosti minimalne plače za leto 2028.

Naslednja vsebina, ki je prav tako praviloma²⁶ prepuščena socialnim partnerjem, je področje delovne uspešnosti. ZSTSPJS sicer določa nekatere kriterije za delovno uspešnost, vendar hkrati določa, da se le-ti podrobneje določijo s predpisom vlade, kolektivnimi pogodbami oziroma splošnimi akti, upoštevaje določbe tega zakona, ki veljajo za posamezne plačne stebre.²⁷ Za večino proračunskih uporabnikov, ki jih zavezujejo kolektivne pogodbe dejavnosti, to pomeni podrobnejše urejanje kriterijev za delovno uspešnost v teh kolektivnih pogodbah. V letu 2025 sicer velja še ureditev delovne uspešnosti, kot jo je določal ZSPJS, s 1.1.2026 pa bo pričela veljati nova ureditev in do takrat bodo morali biti v kolektivnih pogodbah tudi že določeni novi kriteriji za delovno uspešnost.²⁸ Takšna ureditev sledi ideji, da bi, glede na heterogenost javnega sektorja, kriteriji za delovno uspešnost v večji meri odražali posebnosti dela v posameznih dejavnostih.

Na ravni posameznega proračunskega uporabnika bo moral teči dialog z reprezentativnimi sindikati glede delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, saj bo moral predstojnik ali poslovodni organ pred odločitvijo o obsegu sredstev, namenjen izplačilu dela plače za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu in pred odločitvijo o dinamiki izplačil tega dela plače, predhodno pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov. Poleg tega se bo moral z reprezentativnimi sindikati dogovoriti tudi o kriterijih za izplačilo dela plače za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, saj zakon v zvezi s tem zahteva ne le mnenje reprezentativnih sindikatov temveč dogovor z njimi.²⁹

²⁵ Dogovor o prenovi sistema plač in novih uvrstitvah delovnih mest in nazivov v plačne razrede v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 99/24).

²⁶ Razen za javne uslužbenke, zaposlene pri proračunskih uporabnikih, pri katerih se plače urejajo s splošnimi akti.

²⁷ 30. člen ZSTSPJS.

²⁸ 119. člen ZSTSPJS.

²⁹ 36. člen ZSTSPJS.

Dialog med sindikati in delodajalcem bo seveda moral potekati tudi glede splošnih aktov, ki jih bo moral delodajalec sprejeti za potrebe izvajanja plačnega sistema. Praviloma gre za akte, s katerimi delodajalec določa organizacijo dela ali določa obveznosti, ki jih morajo delavci poznati zaradi izpolnjevanja pogodbenih in drugih obveznosti, zato jih mora delodajalec skladno z 10. členom Zakona o delovnih razmerjih³⁰ pred sprejemom posredovati v mnenje sindikatom pri delodajalcu. Sindikat lahko mnenje poda v roku osmih dni in če to stori, se bo moral delodajalec pred sprejemom splošnega akta do tega mnenja tudi opredeliti. Tipičen primer takšnega akta, ki je potreben za implementacijo plačnega sistema na ravni delodajalca, je akt o sistemizaciji delovnih mest, s katerim delodajalec določi strukturo delovnih mest, na katerih so pri njem zaposleni javni uslužbenci, opis del in nalog teh delovnih mest, ter pogojev za njihovo zasedbo. Struktura delovnih mest je potrebna tudi za potrebe prevedbe, s katero so bili javni uslužbenci prevedeni iz starega v nov plačni sistem, pri čemer se je številnim spremenilo tudi delovno mesto, ki so ga zasedali. Zlasti bo mnenje reprezentativnih sindikatov v zvezi s splošnimi akti pomembno tudi v tistih delih javnega sektorja, kjer se delovna mesta in nazivi lahko uvrščajo v plačne razrede s splošnim aktom delodajalca ali uredbo vlade in ne nujno s kolektivno pogodbo.³¹

Potek pogajanj in zaključek usklajevanja plačnega sistema ali njegovih sprememb pogosto spremljajo različni dogovori, ki so doseženi in tudi formalizirani (pisno sklenjeni), njihova vsebina pa so praviloma zaveze podpisnikov glede njunih medsebojnih obveznosti, standarda socialnega dialoga glede posameznih vprašanj³² in glede odprtih vprašanj, glede katerih se podpisniki še niso uspeli uskladiti³³ in jih podpisniki evidentirajo ter se zavezujejo dogovoriti se o njih v določenem roku. Neredko takšni dogovori evidentirajo tudi nerealizirane pretekle zaveze in določajo način oziroma novo obdobje za njihovo realizacijo.³⁴

³⁰ Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmiS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS).

³¹ Kar velja npr. za vojsko in za druge državne organe (Državni zbor, Ustavno sodišče, Varuh človekovih pravic ipd.).

³² Npr. da bo o temeljnih vprašanjih sistema plač v javnem sektorju doseženo soglasje med vlado in sindikati javnega sektorja (Dogovor o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2022 in 2023, Ur.l.RS, št. 136/2022).

³³ Glej npr. 2., 3., 4., 5., in 6. točko Dogovora o prenovi sistema plač in novih uvrstitvah delovnih mest in nazivov v plačne razrede v javnem sektorju.

³⁴ Glej npr. 5. točko Dogovora o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2022 in 2023 ali 8. točko Dogovora o prenovi sistema plač in novih uvrstitvah delovnih mest in

3. ZAKLJUČEK

Iz zgornjega pregleda pristojnosti in vključenosti reprezentativnih sindikatov v različne aktivnosti, povezane s snovanjem in izvajanjem sistema plač v javnem sektorju, kot partnerjev vladi v socialnem dialogu, je očitno, da ima socialno partnerstvo pri tem močno vlogo. Pri nekaterih elementih je ta vloga formalizirana v smislu njenega zakonskega urejanja, v drugih pa je utemeljena na dolgoletni ustaljeni praksi in običajih, ki so pogosto prav tako pomembni kot formalna pooblastila, čeprav so posledice različne. Če so pri različnih oblikah sodelovanja socialnih partnerjev v sistemu plač v javnem sektorju, ki niso formalizirane, posledice predvsem politične in ne nujno pravne (razen če gre za vprašanje izpolnitve pogodbenih obveznosti), so posledice formalizirane vloge socialnih partnerjev lahko bistveno hujše, vključno s tem, da določenih elementov plačnega sistema ali sploh sistema plač v javnem sektorju kot celote ne bi bilo mogoče izvajati.

Zaradi omejene avtonomije socialnih partnerjev pri kolektivnem dogovarjanju o plačah v javnem sektorju in zaradi kolektivnih pogodb kot neizogibnem in ključnem elementu sistema plač v javnem sektorju, brez katerih le-ta sploh ne more (za) živeti, se v praksi postavlja tudi vprašanje medsebojnega razmerja kolektivnega dogovarjanja na tem področju s svobodo združevanja, katere bistveni element je prav svoboda in prostovoljnost kolektivnega dogovarjanja. Sam menim, da slednja pravica ni omejena kljub zakonskim zahtevam po sklenitvi kolektivnih pogodb. Socialni partnerji so imeli namreč možnost sklenitve ali zavrnitve kolektivnih pogodb in z njihovo sklenitvijo so tudi sprejeli sistem plač v javnem sektorju in omogočili njegovo delovanje. Če bi bila njihova odločitev drugačna, sistem, takšen kot je, ne bi mogel pričeti delovati in bi ga bilo potrebno zasnovati drugače.

Za konec je potrebno poudariti še širši vpliv, ki ga prinaša vloga socialnega partnerstva v sistemu plač v javnem sektorju za javni sektor in družbo kot takšno. Uspešno sodelovanje in dogovarjanje namreč zagotavlja večjo verjetnost socialnega miru, legitimnost sprejetih rešitev in s tem njihovo širšo sprejemljivost in lažjo implementacijo, kar je ob heterogenosti javnega sektorja in posledično dokaj kompleksnem sistemu, kot je sistem plač v javnem sektorju, izjemno pomembno. Ali kot cilj in pomen socialnega dialoga opredeli Mednarodna organizacija dela: *»Glavni cilj socialnega dialoga kot takšnega je spodbujati doseganje konsenza in demokratično vključevanje ključnih deležnikov v svetu*

nazivov v plačne razrede v javnem sektorju.

dela. Socialni dialog ima potencial za razreševanje pomembnih ekonomskih in socialnih vprašanj, utrjevanje socialnega in industrijskega miru ter stabilnosti, pospeševanje gospodarskega poslovanja in socialnega napredka ter širjenja in utrjevanja predstavniške demokracije.»³⁵

LITERATURA IN VIRI:

- ILO, 2024. Social dialogue report 2024; peak-level social dialogue for economic development and social progress, ILO; Geneva, 2024, 1. izdaja. Dostopno na: <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/social-dialogue-report-2024-peak-level-social-dialogue-economic-development>
- ILO, Social dialogue: Promoting sound governance, inclusive growth and sustainable development. Dostopno na: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_dialogue/%40dialogue/documents/genericdocument/wcms_172420.pdf
- Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (Ur.l.RS, št. 95/24)
- Zakon o kolektivnih pogodbah (Ur.l.RS, št. 43/06 in 45/08 – ZArbit)
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Ur.l.RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18, 204/21, 139/22, 38/24, 48/24 – odl. US)
- Zakon o Radioteleviziji Slovenija (Ur.l. RS, št. 96/05, 109/05 – ZDavP-1B, 105/06 – odl. US, 26/09 – ZIPRS0809-B, 9/14 in 163/22) 3. člen Pravil o delovanju Ekonomsko-socialnega sveta (Ur.l.RS, št. 1/17, 69/19 in 63/24)
- Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS)
- Resolucija o normativni dejavnosti (Ur.l. RS, št. 95/09)
- Kolektivna pogodba za javni sektor (Ur.l.RS, št. 99/24)
- Dogovor o prenovi sistema plač in novih uvrstitvah delovnih mest in nazivov v plačne razrede v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 99/24)
- Dogovor o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2022 in 2023 (Ur.l.RS, št. 136/2022)
- Odločitev Ustavnega sodišča št. U-I-249/10-27
- Sodba VDSS X Pdp 471/2012

³⁵ ILO, str. 3.

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_dialogue/%40dialogue/documents/genericdocument/wcms_172420.pdf

The Role of Social Partnership in Regulating Wages in the Public Sector

Jakob Počivavšek*

Summary

The paper analyzes the involvement of social partners—trade unions and the government—in the design, monitoring, implementation, and reform of the public sector wage system. Social partnership and social dialogue are fundamental pillars of this system, with collective agreements serving as the central mechanism for wage regulation. In this process, the government does not act as an authoritative body but as an employer, which requires a clear separation of roles.

The paper highlights the legal foundations governing the participation of social partners at different levels—national, sectoral/occupational, and at the level of individual employers. It emphasizes that while formal frameworks (laws, collective agreements) define the role of partners, established practices and traditions often go beyond legal obligations and enable a more flexible and effective functioning of the system.

A detailed discussion is provided on the Act on the Common Foundations of the Wage System in the Public Sector (ZSTSPJS), with the author emphasizing the importance of coordination and alignment of legislative proposals between the government and trade unions. The mechanism of a working group for preparing and monitoring legislation and collective agreements is described, allowing for in-depth technical discussions while involving union representatives.

Special attention is given to collective bargaining on wages, including its content and the rules governing the conclusion of collective agreements and relationships between the parties, especially concerning the General Collective Agreement for the Public Sector (KPJS), although the autonomy of the contracting parties is limited in this area. The new legal framework introduces complex quorum and anti-quorum rules for concluding the KPJS, aimed at addressing the unconstitutionality of the previous system.

* Jakob Počivavšek, LLB., President of the KSS PERGAM.
jaka.pergam@siol.net

The author also discusses other competences of social partners, such as negotiating adjustments of the wage scale to inflation, determining performance-related pay from the sale of goods and services, and defining performance criteria. Social partners play an important role in the preparation and implementation of employers' internal regulations, such as job classification acts. Emphasis is placed on the importance of regularly aligning the wage scale with the minimum wage to prevent increased wage compression.

In conclusion, the paper finds that the public sector wage system could not function without social partnership. While the formalized role of social partners may have legal implications, agreements made through social dialogue—even where not legally formalized—create political and social pressure to honor those commitments. Successful social dialogue enhances the legitimacy of adopted solutions, promotes social peace, and facilitates the effective implementation of policies in the complex environment of the public sector.