



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 054-01-1/2018/8
Ljubljana, 3. 12. 2018

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), pripravila

P o r o č i l o

k Odgovoru Statističnega urada Republike Slovenije na Pobudi Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide glede spremljanja podatkov o številu prejemnikov minimalnih plač ter plačah po individualnih in kolektivnih pogodbah

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide se je na 13. seji 21. 11. 2018 **seznanila** z Odgovorom Statističnega urada Republike Slovenije na Pobudi Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide glede spremljanja podatkov o številu prejemnikov minimalnih plač ter plačah po individualnih in kolektivnih pogodbah, ki ga je Državni svet prejel 9. 11. 2018.

Komisija je sklep o naslovitvi pobud glede spremljanja podatkov o številu prejemnikov minimalnih plač ter plačah po individualnih in kolektivnih pogodbah na Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) sprejela na 11. seji 5. 10. 2018 v okviru točke Razno, na podlagi seznanitve z navedeno problematiko, na katero je opozoril član komisije, državni svetnik Ladislav Rožič. Državni svet je pobudi komisije obravnaval na 11. seji 10. 10. 2018 in ju posredoval Statističnemu uradu Republike Slovenije v proučitev in odgovor. Pobudi sta se glasili:

1. Statistični urad Republike Slovenije naj ponovno uvede mesečno spremljanje in posredovanje podatkov o plačah po kolektivnih in individualnih pogodbah ter o številu prejemnikov minimalne plače na petmestni ravni standardne klasifikacije dejavnosti (SKD 2008).
2. Statistični urad Republike Slovenije naj začne spremljati plače v zasebnem sektorju po delovnih mestih in objavljati povprečne zneske posameznih elementov plač (osnovne

plače, dodatki za neugoden delovni čas in težke pogoje dela, dodatek za delovno dobo in za delovno uspešnost) ter višine plač po spolu.

Komisija je bila seznanjena, da je pobudi komisije obravnaval tudi Statistični svet Republike Slovenije na 58. seji 26. 10. 2018, na pobudo državnega svetnika mag. Petra Požuna, ki je predstavnik Državnega sveta v navedenem svetu.

Komisija na podlagi pisnega odgovora in ustnih pojasnil SURS na seji komisije ugotavlja, da je objavljanje podatkov o plačah zaposlenih po kolektivnih in individualnih pogodbah, ki jih je do 2017 mesečno objavljala Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES), v 2017 prevzel SURS in pri tem uvedel njihovo statistično obdelavo in statistično zaščito. Objavljati jih je začel 25. 7. 2017 (na podlagi serije podatkov od januarja do maja 2017), od takrat naprej pa jih objavlja mesečno.

Pri analizi podatkov o minimalnih plačah je SURS zaznal precejšnja mesečna nihanja števila zaposlenih oseb, ki prejemajo plačo na ravni minimalne plače, pridobljenih na podlagi t. i. obrazca 1-ZAP/M (primer: ob upoštevanju točnega zneska minimalne plače je skupno število prejemnikov minimalne plače 10.000, ob upoštevanju zneska, višjega zgolj za en evro, se število prejemnikov poveča že na 25.000, pri upoštevanju zneska, višjega za 10 evrov, pa znaša že 40.000 oseb), kar naj bi bila posledica nepravilnega izpolnjevanja podatkov o minimalni plači s strani poročevalskih enot, zaradi kompleksnosti zakonsko določenega koncepta minimalne plače (nekatera podjetja poročajo tudi o osebah, ki prejemajo nižje osnovne plače od minimalne; zaradi različnih razlogov (odsotnost z dela zaradi bolezni) lahko izplačilo kakšen mesec pade pod znesek minimalne plače). Med drugim navedene razlike v rezultatih statističnih analiz kažejo tudi na to, da zelo veliko število zaposlenih oseb prejema plačo, ki je le malo (lahko zgolj nekaj evrov) višja od zakonsko predpisanega zneska minimalne plače. Z namenom zagotavljanja čim bolj zanesljivih podatkov, povezanih z minimalno plačo, je SURS izpopolnil obrazec 1-ZAP/M, hkrati pa začel s proučevanjem možnosti statistične obdelave podatkov na podlagi iREK obrazcev, kar naj bi omogočilo bolj popoln zajem poslovnih subjektov (iREK obrazec zajame zaposlene pri vseh pravnih in tudi registriranih fizičnih osebah, medtem ko obrazec 1-ZAP/M zajame samo zaposlene pri pravnih osebah, ki niso proračunski uporabniki), bolj kakovostne izračune in razbremenitev poročevalskih enot.

Rezultate omenjene raziskave je SURS predstavil tudi Sosvetu za statistiko dela (na 13. seji 12. 6. 2018). Zaradi prej navedenih ugotovitev, da že majhna odstopanja od zakonsko predpisane vrednosti minimalne plače vodijo do precej različnega števila zaposlenih oseb, ki so prejele plačo na ravni minimalne plače, je bilo članom sosveta predlagano, da bi bilo bolj smiselno opazovati število zaposlenih oseb, ki so prejele plačo v določenem razponu bruto oz. neto zneska, in ne števila zaposlenih oseb, ki so prejele točno določen znesek. Člani so se s predlaganim načinom prikaza podatkov strinjali.

SURS dodatno pojasnjuje, da bo z uporabo podatkov iz iREK obrazcev omogočena priprava podatkov na mesečni ravni in tudi objava dodatnih tabelaričnih ali grafičnih prikazov distribucije zaposlenih oseb po višini bruto in neto plač, kar bo omogočilo večjo uporabno vrednost navedenih podatkov v procesih odločanja. Z namenom izboljšanja kvalitete zajetih podatkov na podlagi iREK se SURS že dogovarja s Finančno upravo

Republike Slovenije, da bi se evidence, ki temeljijo na podatkih iz obrazcev iREK nadgradilo na način, da bi se vanje zajelo določene elemente, ki bi omogočili bolj statistično relevantno spremljanje plač po kolektivnih in individualnih pogodbah (npr. zaostala plačila, jasno ločitev na osnovne plače in dodatke do minimalne plače itd.).

Komisija ugotavlja, da je SURS 25. 10. 2018 v podatkovni bazi SI-STAT objavil novo tabelo s podatki iz statističnega raziskovanja ZAP/M (za obdobje januar 2017–avgust 2018) o številu opazovanih pravnih oseb, ki niso proračunskih uporabniki, in podatke o oceni števila zaposlenih pri pravnih osebah, ki niso proračunski uporabniki, ki so prejele plačo na ravni minimalne plače. Novembra pa SURS napoveduje objavo podatkov o oceni števila zaposlenih oseb pri proračunskih uporabnikih, ki so prejele razliko do minimalne plače za obdobje od januarja 2017 dalje, na podlagi analiz podatkov iz ISPAP.

V zvezi s pobudo, da naj SURS začne spremljati plače v zasebnem sektorju po delovnih mestih in objavljati povprečne zneske posameznih elementov plač (osnovne plače, dodatki za neugoden delovni čas in težke pogoje dela, dodatek za delovno dobo in za delovno uspešnost) ter višine plač po spolu, pa SURS pojasnjuje, da ni pristojen za vzpostavljanje administrativnih zbirk podatkov, prav tako tudi ne za zasebni sektor po zgledu informacijskega sistema ISPAP (informacijski sistem za plače in analizo plač), ki služi za zbiranje podatkov o plačah v javnem sektorju. Pri tem SURS dodatno poudarja, da je v skladu s temeljnimi načeli delovanja državne statistike ter v skladu s Kodeksom ravnanja evropske statistike veliko podatkov v povezavi s plačami statistično zaščitene (kar 30 %), zato kakršnekoli podrobnejše analize (npr. do ravni delovnih mest) za posamezne deležnike iz gospodarstva, sindikalnih vrst ali odločevalce ne bi bile dovolj informativne in torej ne bi dosegle zelenega cilja. Tudi izkušnje z izdelavo kataloga delovnih mest v okviru javne uprave kažejo na to, da bi bil takšen projekt za zasebni sektor trenutno prezahteven projekt. Kot alternativo navedenim podatkom SURS navaja podatke o povprečnih plačah po spolu in socio-demografskih značilnostih, ki jih že vrsto let objavlja v okviru letnega statističnega raziskovanja *Strukturna statistika plač* ter štiriletnega mednarodno primerljivega statističnega raziskovanja *Raziskovanje o strukturi plače*.

Komisija je bila seznanjena tudi s stališčem Ministrstva za javno upravo, ki pojasnjuje, da je v okviru javnega sektorja uveden poseben sistem poročanja o plačah zaposlenih v javnem sektorju. Na podlagi intenzivnih dogovarjanj Ministrstva za javno upravo s SURS in AJ PES v 2014 in 2015 po novem subjektom javnega sektorja od decembra 2015 ni več treba dvojno poročati o izplačanih plačah (prej so bili zavezani poročati tako na podlagi ZAP/M obrazca kot tudi v sistem za spremljanje plač in števila zaposlenih v javnem sektorju ISPAP), ampak zgolj samo še v ISPAP po metodologiji, ki temelji na določbah zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Vsebina poročanja je podrobneje urejena v Pravilniku o metodologiji za posredovanje in analizo podatkov o plačah v javnem sektorju. Poročanje o plačah sistemu javnega sektorja po pojasnilih Ministrstva za javno upravo temelji na katalogu delovnih mest, ki se nanaša na celoten javni sektor, ne zgolj za državno upravo. Kot pojasnjuje Ministrstvo za javno upravo, je bila njegova vzpostavitev, torej prikazovanje plač po delovnih mestih in posameznih podrobnejših elementih, zelo zahteven projekt, a glede na centralno upravljanje z vodenjem in kolektivnimi pogodbami vseh subjektov v javnem sektorju, vendarle lažje izvedljiv kot bi bil v okviru zasebnega sektorja, na kar je opozoril že SURS.

Ministrstvo za javno upravo dodatno pojasnjuje, da se v okviru podatkovne baze ISPAP podatkov o prejemnikih minimalne plače v javnem sektorju ne prikazuje ločeno, da pa se jih da izluščiti iz obstoječih podatkov, saj gre za podatke odprtega tipa, ki se jih objavlja v okviru Odprtega portala podatkov Slovenije - OPSI. Ker navedeni podatki znotraj javnega sektorja niso objavljeni ločeno, bo SURS od zdaj naprej spremljal gibanje števila prejemnikov minimalne plače tudi za subjekte javnega sektorja. Glede na trenutne podatke naj bi bilo slednjih v javnem sektorju 7.600, četudi ta številka iz meseca v mesec variira, kar pa ni posledica metodoloških nepravilnosti, ampak običajnih nihanj v strukturi zaposlenih.

Komisija se je seznanila tudi s pojasnili AJPES, ki podatke o prejemnikih minimalnih plač v zasebnem sektorju spremlja na podlagi obrazca ZAP/M in jih v skladu z dogovorom posreduje SURS. Pri tem ugotavlja, da je odzivnost poročevalskih enot, zlasti ključnih, dobra, pri čemer AJPES tudi preko svojih izpostav proaktivno skrbi za pridobivanje čim večjega števila podatkov, kar zagotavlja njihovo statistično značilnost. AJPES preko sistema ISPAP spremlja tudi plače v javnem sektorju in jih posreduje Ministrstvu za javno upravo kot pristojnemu za plače v javnem sektorju in SURS za namene državne statistike. Navedene podatke je AJPES do konca 2016 tudi sam objavljala, sedaj pa jih zaradi racionalizacije sistema objavljata SURS in Ministrstvo za javno upravo na svojem portalu. Tudi AJPES izpostavlja trud, ki so ga vložili v vzpostavitev navedenega sistema, predvsem z namenom razbremenitve poročevalskih enot.

AJPES je podal tudi nekaj pripomb na vsebino pobud komisije oziroma odgovora SURS na navedeni pobudi. Odzval se je na zapis v prvem odstavku obrazložitve sklepa Državnega sveta k pobudama komisije, v katerem je zapisano, da je v obrazložitvi obvestila, da zaradi odsotnosti ustrezne pravne podlage za objavljanje podatkov iz obrazca 1-ZAP/M ne bo več objavljala in posredovala podatkov o izplačanih plačah po kolektivnih in individualnih pogodbah ter številu oseb, ki so prejele minimalno plačo po dejavnostih (na ravni 5-mestne šifre SKD), AJPES pojasnil, da večji uporabniki statističnih podatkov (Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Združenje delodajalcev Slovenije, Zveza svobodnih sindikatov Slovenije in Gospodarska zbornica Slovenije) teh podatkov ne potrebujejo zelo pogosto in zato njihova objava ni potrebna, pri čemer slednjega pri socialnih partnerjih dejansko niso preverili. AJPES v zvezi z navedenim posebej poudarja, da te trditve nikoli ni izrekel ali zapisal, pri čemer sklepa, da je bila navedena vsebina morebiti povzeta iz dopisa SURS z dne 21. 2. 2017, v katerem je SURS zapisal, da je SURS pri poizvedovanju pri več uporabnikih v letu 2016 ugotovil, da večina teh institucij podatkov o izplačanih plačah po t. i. individualnih pogodbah ne potrebuje tako pogosto, da bi bila potrebna njihova mesečna objava.

Glede tretjega odstavka v odgovoru SURS na pobudi komisije pa AJPES pripominja, da AJPES ni objavljala statistično nezaščitene podatkov, ampak agregatne podatke po dejavnostih, razdelano do ravni oddelkov in skupin, pri čemer pa zaradi zaščite občutljivih podatkov v primeru, da je bilo v okviru posamezne dejavnosti skupno število pravnih oseb manjše od šest, podatkov ni niti objavil niti posredoval. Glede četrtega odstavka odgovora SURS na pobudi komisije pa AJPES dodaja, da sta se tako SURS kot AJPES vseskozi trudila zagotavljati statistično zanesljive podatke glede minimalnih plač, zaradi česar je bil

vsebinsko dopolnjen obrazec 1-ZAP/M (posebej navedena definicija podatkov, ki se jih sporoča, ter podrobno opisan pravilen način izpolnjevanja podatka o številu zaposlenih, ki so prejeli plačo na ravni minimalne plače). O navedenih spremembah je AJPES obvestil širšo javnost s posebno notico na svoji spletni strani. Kot pojasnjuje, se namreč zaveda svoje odgovornosti do poročevalcev in nujnosti njihove razbremenitve, na podlagi racionalizacije in čim bolj učinkovite uporabe administrativnih virov, ki so na voljo.

V razpravi komisije je pobudnik za obravnavo problematike, državni svetnik Ladislav Rožič, izrekel zahvalo SURS, da so podatki o številu zaposlenih pri pravnih osebah, ki niso proračunski uporabniki, na mesečni ravni ter ocene o številu zaposlenih, ki prejemajo plačo na ravni minimalne plače, ponovno na voljo. Navedeni podatki namreč predstavljajo pomemben vir informacij za pogajanja socialnih partnerjev, predvsem bi-partitno, na ravni kolektivnih pogodb. Medtem ko ISPAP ponuja jasne podatke, po njegovem mnenju na ravni zasebnega sektorja pri podatkih ostaja precej nedorečenosti. Pri tem je izrazil željo, da bi se poleg podatkov do 5-mestne šifre SKD, zagotovilo bolj poglobljene podatke oziroma analize podatkov, kar so tako delodajalci kot delojemalci že večkrat pisno predlagali. Kar se tiče želje po razbremenitvi gospodarstva glede obvez poročanja o posameznih podatkih pa je menil, da je treba prisluhniti gospodarstvu, ki bo samo sporočilo, če si bo te razbremenitve želelo, zato zbiranja podatkov že vnaprej ni treba pretirano omejevati.

Posebej je poudaril, da se obe strani bi-partitnega dialoga zavzemata za vzpostavitev določenih administrativnih zbirk podatkov, ki bodo socialnim partnerjem na bi-partitni ravni omogočili, da se ne bodo pogovarjali o imaginarnih podatkih, ampak o dejstvih glede stanja plač v zasebnem sektorju, ki predstavlja temelj gospodarske aktivnosti v državi. Posledično je predlagal nadaljevanje pogovorov s SURS na to temo z namenom uskladitve glede vzpostavitve sistema zbiranja podatkov, ki ni nujno, da bi bil primerljiv z obsegom podatkov, ki se jih zajema ISPAP, in s tem lažje obvladljiv, a ki bi vendarle zajemal ključne podatke in elemente, ki bi pripomogli h kvalitetnejšemu bi-partitnemu dialogu med socialnimi partnerji.

Predstavniki delodajalcev v Državnem svetu, državni svetnik Jože Smole, se je pridružil besedam predhodnika in obenem izrazil spoštovanje do dela SURS ter pohvalil kvaliteto podatkov, ki jih ponuja svojim uporabnikom. Obenem je SURS pozval k še večji odprtosti do potreb uporabnikov po specifičnih podatkih in k nadaljnjemu iskanju možnih rešitev za pridobitev čim širšega spektra podatkov. Pri tem so uporabniki podatkov pripravljene upoštevati strokovna stališča in priporočila SURS glede izvedljivosti ali možnosti spremljanja posameznih trendov, saj lahko to še dodatno izboljša cilje delodajalcev in delojemalcev pri pridobivanju posameznih podatkov. Dodatno se je zavzel tudi za to, da javne institucije kot sta SURS in AJPES podatke zainteresiranim uporabnikom (predvsem socialnim partnerjem) podatke zagotavljajo zgolj na nekomercialnih osnovah. Izkušnje zadnjih let namreč kažejo, da se dostop do določenih podatkov, ki so bili v preteklosti dostopni socialnim partnerjem, sedaj zaračunava.

V odzivu na razpravo komisije je SURS izrazil pripravljenost na nadaljnje pogovore o možnih rešitvah. Po njegovem mnenju bi bilo smiselno pred začetkom postopkov pridobivanja bolj poglobljenih podatkov od drugih institucij (npr. FURS) natančno določiti, katere specifične podatke potrebujejo uporabniki in kakšne so možnosti njihove pridobitve

tako z vidika morebitnih strokovnih zadržkov statistične stroke ali zadržkov na strani drugih institucij. Glede brezplačnosti podatkov pa SURS zagotavlja, da bo podatkovna baza SI-STAT vedno javna in brezplačno dostopna.

AJPES je v zvezi z (ne)komercialnim dostopom do podatkov pojasnil, da vse podatke, ki jih zbirajo, obdelajo in javno objavijo na portalu, zato so posledično vsem brezplačno dosegljivi. Posredujejo jih tudi vsem upravičenim uporabnikom. V primeru ponovne uporabe podatkov, jih Zakon o dostopu do informacij javnega značaja zavezuje, da gre za t. i. javne podatke. Navedene podatke AJPES posreduje uporabnikom oz. tistim, ki se nanje obrnejo. Izjemo predstavljajo podatkovne zbirke letnih poročil gospodarskih subjektov, za katere Zakon o dostopu do informacij javnega značaja za AJPES predvideva izjemo, kar mu na podlagi Tarife nadomestil za storitve, ki jih Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve opravlja po 58. členu Zakona o gospodarskih družbah, in ki jo sprejme Vlada Republike Slovenije, omogoča zaračunavanje določenih stroškov za posredovanje omenjenih podatkov. Ob tem AJPES poudarja, da tudi navedene podatke določeni uporabniki prejmejo brezplačno. Skladno z Zakonom o gospodarskih družbah so do brezplačne pridobitve med drugim upravičeni člani Ekonomsko-socialnega sveta. Kar zadeva statistične podatke, ki jih ne ureja Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ampak Zakon o državni statistiki, pa je po pojasnilih AJPES v slednjem jasno opredeljeno, kdo je upravičen do navedenih podatkov na individualni ravni, torej na ravni poročevalske enote. Tistim, ki do tega niso upravičeni zaradi zagotavljanja statistične zaupnosti podatkov, navedenih podatkov AJPES ne sme posredovati. Ob vsem navedenem AJPES posebej poudarja, da podatki o plačah zagotovo nikoli niso bili del podatkov, v zvezi s katerimi bi AJPES lahko zaračunaval kakršnekoli stroške po prej omenjeni tarifi, ki jo sprejme Vlada Republike Slovenije.

Sekretarka komisije
mag. Nuša Zupanec, l.r.

Podpredsednik komisije
mag. Peter Požun, l.r.