



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide*

Številka: 060-09-13/2018/6  
Ljubljana, 5. 12. 2018

Predlog

**Z A P I S N I K**

13. seje Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, ki je bila v sredo, 21. 11. 2018, v sobi 212/II, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je začela ob 14.00 uri in se zaključila ob 16.30 uri.

Prisotni:

- podpredsednik: mag. Peter Požun,
- člani: Igor Antauer, Tomaž Horvat, Lidija Jerkič, Ladislav Rožič, Jože Smole,
- nadomestni član: Janoš Kern (nadomeščal dr. Matjaža Gamsa).

Opravičeno odsotni:

- člani: dr. Matjaž Gams, Mitja Gorenšek in Alojz Kovšca.

Ostali prisotni:

- Luka Mesec, poslanec Državnega zbora, Poslanska skupina Levica,
- Tilen Božič, mag. Katja Rihar Bajuk, Damjan Mašera, Andraž Bobovnik, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Mojca Ramšak Pešec, Ministrstvo za javno upravo,
- Irena Drmaž, Meta Šinkovec, Maja Toni, Simona Poljanšek, Ministrstvo za finance,
- Genovefa Ružič, Matej Divjak, Statistični urad Republike Slovenije,
- mag. Marjan Širaj, Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve
- Dan Juvan, Poslanska skupina Levica.

Sejo je sklical in vodil podpredsednik komisije mag. Peter Požun.

Dnevni red (7 ZA, 0 PROTI):

1. Potrditev zapisnika 12. seje Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide
2. Odgovor 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
3. Predlog zakona o spremembah Zakona o minimalni plači (ZMinP-B) – prva obravnava, EPA 228–VIII

Ad 1.)

Komisija je zapisnik 12. seje komisije **potrdila brez pripomb** (7 ZA, 0 PROTI).

Ad 2.)

Komisija se je **seznanila**<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> Brez glasovanja, zgolj prebran sklep o seznanitvi z obravnavano zadevo ob koncu razprave.

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 zaščitenih (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 objavljajal, 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 objavljajal in posredoval 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 objavljajal statistično nezaščitenih 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.

Ad 3.)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o spremembah Zakona o minimalni plači, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Luko Mescem.

Komisija predlog zakona **podpira (5 ZA, 2 PROTI)**.

Komisija ugotavlja, da se želi s predlogom zakona na podlagi dveh enakomernih dvigov zvišati minimalno plačo na višino, ki jo predlagatelji ocenjujejo kot raven, ki naj bi omogočala dostojno življenje njenim prejemnikom in njihovim družinam. Tako naj bi se minimalna plača s 1. 1. 2019 dvignila na 886,63 evrov bruto oz. 667,11 evrov neto in s 1. 1. 2020 na 940,58 bruto oz. 699,93 evrov neto. Predlaga se tudi uvedbo posebne varovalke v obliki formule za določitev višine minimalne plače (neto znesek minimalne plače bi moral biti za 20 odstotkov višji od minimalnih življenjskih stroškov), kar naj bi zagotovilo, da minimalna plača niti v kriznih časih ne bi več padla pod prag absolutne revščine. Kot tretjo rešitev pa predlagatelji navajajo izločitev vseh preostalih dodatkov (za delovno dobo in težje pogoje dela), dela plače za delovno uspešnost in plačila za poslovno uspešnost iz definicije minimalne plače. Na podlagi slednjega naj bili delavci, katerih osnovne plače so nižje od minimalne plače, dejansko nagrajeni za uspešno delo.

Komisija se je seznanila z mnenjem pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki ocenjuje, da vsebina predloga zakona v pretežni meri zasleduje strokovne cilje na področju minimalne plače in z navezavo na minimalne

življenjske stroške vzpostavlja smiselno razmerje med dohodki delovno aktivnih in delovno neaktivnih oseb. Dvig minimalne plače je po mnenju Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti smiselno in nujen tudi zaradi nedavnega dviga zneska osnovnega minimalnega dohodka ter z vidika ohranjanja razmerij med navedenim dohodkom in višino minimalne plače oziroma z vidika stimulacije za delo in zmanjševanja t. i. pasti neaktivnosti.

Predlagani znesek minimalne plače za 2019 in 2020 po mnenju Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti primerno odraža pretekla in predvidena prihodnja makroekonomska gibanja v Sloveniji (kumulativna realna rast BDP v letih 2015–2017 10,3 %, napovedana rast BDP 2018 4,4 %, 2019 3,7 % in 2020 3,4 %; kumulativna realna rast produktivnosti v letih 2015–2017 4,2 %, napovedana rast 2018 1,5 %, 2019 2,1 % in 2020 2,6 %; kumulativna realna rast povprečne plače v letih 2015–2017 4,8 %, 2018 1,7 %, 2019 2,8 % in 2020 2,6 %; kumulativna realna rast minimalne plače 2015–2017, 2018 4,5 %).

Predlagani dvig bruto minimalne plače 2019 za 5,2 % in nato 2020 za 6 %, ob upoštevanju napovedani inflaciji, po pojasnilih Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predstavlja realno rast minimalne plače okrog 3 % letno, kar je nekoliko pod napovedano realno rastjo bruto domačega proizvoda in rahlo nad realno rastjo produktivnosti in povprečne plače. V skladu z navedenim Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ocenjuje, da je predlagani dvig bruto minimalne plače v skladu z makroekonomskimi napovedmi. Predlagatelj ob tem dodatno poudarja procikličnost ukrepa dviga minimalne plače, na podlagi spodbujanja potrošnje in pospeševanja gospodarske rasti. Posledično se bo cikel padanja gospodarske aktivnosti v primeru pojava nove gospodarske krize (konjunktura naj bi vrh dosegla lani), na možnost česar opozarja gospodarstvo, podaljšal in ne skrajšal.

Na podlagi izračunov Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti dodatno ocenjuje, da bodo stroški za delodajalce 2019 in 2020 nižji od predlagane rasti bruto minimalne plače, in sicer naj bi se stroški delodajalcu ob bruto dvigu minimalne plače za 5,2 % povečali za približno 3,38 %. Kot je opozoril tudi predstavnik predlagateljev, je namreč pri oceni posledic predlaganih sprememb treba upoštevati, da 410. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) kot najnižjo osnovo za plačilo prispevkov v letošnjem letu določa 54 % zadnje znane povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, preračunane na mesec (2019 56 %, 2020 58 %, od 2021 naprej pa 60 %) in ne znesek minimalne plače, ter da se bodo posledično povišani stroški dela odrazili predvsem prek kategorije neto in ne bruto minimalne plače oziroma prispevkov za socialno varnost. Glede predlagane uvedbe nove formule za izračun minimalne plače, v skladu s katero neto minimalna plača ne bi smela biti nižja od 120 % minimalnih življenjskih stroškov, pa Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ocenjuje, da gre za arbitrarno določeno razmerje, ki bi moralo biti predmet nadaljnje razprave in socialnega dialoga.

Komisija je bila seznanjena tudi z mnenjem Ministrstva za finance, ki je slednjega podalo z vidika posledic predlaganih rešitev za proračunska sredstva. Kot skrbnik javnih financ Ministrstvo za finance opozarja, da predlog zakonodajnih sprememb ne vsebuje analize javnofinančnih posledic oziroma podrobnejše obrazložitve ocene predlagateljev,



da je vpliv predlaganih rešitev za proračun nevtralen. Pri tem Ministrstvo za finance opozarja na nujnost varovanja javnih financ, zavezanost Slovenije fiskalnemu pravilu, na to, da proces konsolidacije še ni zaključen ter da je tudi z naslednjimi proračuni treba zagotoviti, da se ne preseže danih finančnih zmožnosti države. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti se do finančnih posledic predlaganih rešitev za proračun ni opredelilo, medtem ko je predlagatelj podal pojasnilo, da je Fiskalni svet Republike Slovenije v okviru Ocene javnofinančnih in makroekonomskih posledic Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2018–2022 podal oceno, da bi imel predlagan 4,5 %-ni dvig minimalne plače relativno nevtralen vpliv na saldo javnih financ (imel naj bi pozitiven vpliv tako na proračunske prihodke kot bruto domači proizvod).

Komisija ugotavlja, da je skupina poslank in poslancev aktualni predlog sprememb zakonske ureditve minimalne plače v zakonodajno proceduro vložila brez predhodnega posvetovanja s socialnimi partnerji v okviru Ekonomsko-socialnega sveta. Pri tem komisija dodatno ugotavlja, da vse tri strani, ki sodelujejo v socialnem dialogu, pozivajo, da naj se zakonodajo, katere vsebina je opredeljena kot predmet socialnega dialoga, ne glede na predlagatelja in njegovo zavezanost posvetovanja z Ekonomsko-socialnim svetom, predhodno predloži v njegovo obravnavo.

Komisija je bila seznanjena, da se je Ekonomsko-socialni svet na predlog ministrice za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti vendarle seznanil z vsebino predloga zakona na seji 16. 11. 2018, a šele po vložitvi predloga zakona v zakonodajno proceduro, pri čemer pa zaradi različnih stališč delodajalske in delojemalske strani ni uspel opraviti poglobljene vsebinske razprave o posameznih členih predloga zakona. Glede na pojasnila Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj bi slednja služila kot podlaga za pripravo mnenja Vlade Republike Slovenije do predloga zakona, ki posledično do seje komisije Državnemu zboru še ni bilo predloženo. Pri tem je bila komisija seznanjena, da je bil po seji na pobudo delodajalske strani sklican Strokovni svet za konkurenčnost in stabilno gospodarsko okolje, ki ga vodi Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in ki se je sestel 20. 11. 2018, izvedeni ali načrtovani pa so tudi dodatni sestanki Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti s posameznimi predstavniki delodajalskih organizacij. Pri tem Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti poudarja, da se bo še naprej prizadevalo za dialog, ki bi zasledoval cilj dostojnega plačila na eni strani kot tudi preprečevanja morebitnih tveganj, do katerih bi lahko prišlo na trgu dela na splošno ali na ravni posameznikov na drugi strani. Predstavniki interesov delojemalcev v Državnem svetu so v zvezi z navedenimi informacijami pozvali k enakopravni obravnavi obeh partnerjev v okviru socialnega dialoga in izrazili pričakovanje, da se bodo pristojna ministrstva pogovarjala in usklajevala tudi s sindikalno stranjo.

Glede na to, da vsebina obravnavane zakonske novele predstavlja enega od ključnih elementov socialnega dialoga, in glede na to, da so se predstavniki interesov delodajalcev in delojemalcev v Državnem svetu v razpravi na seji komisije podrobneje opredeljevali tudi do posameznih vsebinskih rešitev predloga zakona, so v nadaljevanju poročila njihova stališča posebej izpostavljena.

Komisija v zvezi s predloženimi spremembami zakonodajne ureditve minimalne plače poudarja, da raziskave kažejo, da plača resda ni glavni motivator za delo, je pa lahko glavni demotivacijski dejavnik pri delu, če je prenizka. V današnji sodobni in razviti družbi po mnenju komisije zagotavljanje dostojnega plačila za dostojno delo ne bi smelo biti več vprašanje, ker je nedopustno, da ljudje, ki so polno zaposleni, na podlagi prejetega dohodka ne morejo zadostiti osnovnim eksistenčnim potrebam. Minimalna plača predstavlja minimalen standard za plačilo opravljenega dela, cilj družbe pa bi moral biti, da se delavcem zagotovi ne samo dohodkovni minimum, ki zadostuje za preživetje, ampak tudi kaj več (možnost dostopa do segmentov družbe, ki izboljšujejo kakovost življenja, a so pogosto povezani z dodatnimi stroški, ki si jih marsikdo ne more privoščiti, npr. udeleževanje kulturnih prireditev, športnih aktivnosti itd.), zlasti glede na pozitivne gospodarske rezultate, ki jih trenutno beleži Slovenija in ki naj bi se v prihodnjih nekaj letih še nadaljevali.

Komisija ugotavlja, da se tako predstavniki interesov delojemalcev kot predstavniki interesov delodajalcev v Državnem svetu strinjajo, da je vprašanje višine minimalne plače eno od tistih, ki ga je nujno treba razrešiti, pri čemer pa se njihovi pogledi na način njegovega razreševanja tudi ob obravnavi aktualne novele zakona, kot že večkrat v preteklosti, precej razlikujejo. Predstavniki interesov delojemalcev tako navajajo številne poskuse socialnega dialoga na tem področju v daljšem časovnem obdobju in njegovo vsakokratno neuspešnost, kar po njihovih pojasnilih privede do iskanja alternativnih načinov reševanja navedene problematike (s pobiranjem podpisov podpore državljanek in državljanov predlaganim zakonodajnim spremembam, vlaganje sprememb zakonodaje s strani poslank in poslancev ...). Predlagani dvig minimalne plače podpirajo, ob tem pa izpostavljajo tudi podatek, da se je v zadnjih petih letih minimalna plača dvignila zgolj za 14 evrov. Predstavniki interesov delodajalcev pa opozarjajo na to, da že majhne spremembe višine minimalne plače lahko bistveno vplivajo na izrazito povečanje števila prejemnikov minimalne plače in da se v aktualnem primeru predlaga spremembo višine minimalne plače na podlagi politične odločitve in ne na podlagi izračunov, upoštevanja realnih zmožnosti države in gospodarstva, razmerij med plačnim sistemom in sistemom socialnih transferjev ter socialnega dialoga, kar bi sicer terjala pravila socialnega dialoga tako na nacionalni kot mednarodni ravni (različne konvencije Mednarodne organizacije dela). Izpostavljajo tudi visok dvig minimalne plače v višini 23 % 2010 in dejstvo, da so bili zadnji posegi v strukturo minimalne plače izvedeni mimo socialnega dialoga. Kot so predlagali že na seji Ekonomsko-socialnega sveta 16. 11. 2018, se predstavniki interesov delodajalcev zavzemajo za usklajevanje o minimalni plači za leto 2019 po obstoječih določbah veljavnega zakona, saj bi to omogočilo hitrejši način uskladitve še letos in s tem bolj predvidljivo poslovno okolje za delodajalce. Predstavniki interesov delojemalcev ob tem opozarjajo na dosedanje dinamiko usklajevanja minimalne plače, po kateri so se o uskladitvi ponavadi socialni partnerji uspeli dogovoriti šele januarja tistega leta, za katerega je uskladitev veljala, in še to večinoma na predlog pristojnega ministrstva.

Predstavniki interesov delodajalcev v Državnem svetu dodatno opozarjajo tudi na to, da minimalna plača predstavlja korektiv tako za najbolj ranljivi del zaposlenih kot tudi za najbolj ranljivi del delodajalcev. Pri tem izpostavljajo možne posledice - po njihovem mnenju nepremišljenih posegov - v zakonsko ureditev minimalne plače, zlasti glede trenutno veljavnih dodatkov k minimalni plači, ki naj bi po njihovih predvidevanjih

negativno vplivali na sposobnost nadaljevanja gospodarske aktivnosti določenega deleža gospodarskih subjektov (po ocenah 1/3 vseh gospodarskih subjektov), katerih konkurenčnost je v precejšnji meri vezana na višino stroškov dela, in posledično na izgubo delovnih mest oziroma odločitve o selitvi proizvodnje v države z nižjo ceno dela, prav tako pa bi lahko porušili plačna razmerja znotraj podjetij (plača podrejenega, ki prejema minimalno plačo, lahko zaradi dodatkov, zlasti tistih, povezanih z delovno dobo, preseže plačo nadrejenega). Pri posegih v minimalno plačo je tako po mnenju interesov delodajalcev treba upoštevati trenutno dano strukturo delovne sile in gospodarstva v Sloveniji, ki je posledica politik razvoja gospodarske strukture v Sloveniji v preteklih desetletjih, ter trenutno raven produktivnosti gospodarstva, neodvisno od želje po njenem povečanju v prihodnje, za kar se sicer zavzemajo vsi deležniki v sistemu. Posledično menijo, da bi morale biti tovrstne spremembe metodologije določanja minimalne plače predmet poglobljenih analiz in predvsem socialnega dialoga. Opozarjajo tudi, da je pri zadnji spremembi vsebine minimalne plače, ko se je izvezlo določene dodatke k plači (za nočno delo, delo v težkih pogojih dela itd.), pozitiven učinek pokazal predvsem na prihodkovni strani državnega proračuna, ne pa tudi v neto prejemkih posameznikov.

Predstavniki interesov delojemalcev v zvezi z navedenim opozarjajo, da se o izključevanju vseh dodatkov iz minimalne plače v okviru socialnega dialoga odvijajo razprave že dlje časa, a brez konsenza, in da smo ena redkih držav, ki še ima v minimalni plači vključene vse dodatke. Opozarjajo tudi na to, da minimalna plača predstavlja plačno dno in posledično ne sme biti merilo za konkurenčnost gospodarstva, zato se je po njihovem mnenju ne sme prilagajati sposobnosti najšibkejših delodajalcev, saj lahko to na dolgi rok vodi v nesprejemljivo zniževanje standardov plačila za delo na splošno. Že zdaj je zaskrbljujoče, da velik del zaposlenih ostaja na spodnjem delu plačne lestvice ter da se pomanjkanje delovne sile v Sloveniji rešuje na podlagi sklepanja sporazumov s posameznimi državami (npr. Srbijo), kjer obstaja delovna sila, ki je še pripravljena delati za nizke plače. Vse navedeno lahko vpliva na to, da se na nizki ravni ohranja povprečne dohodke iz dela in zaradi ohranjanja ustreznih razmerij v plačnem sistemu posledično tudi minimalno plačo.

Dvig zneska minimalne plače na bolj ambiciozen nivo bi, po mnenju predstavnikov interesov delojemalcev v Državnem svetu, dosegel, da se bo gospodarstvo v določenem delu primorano preusmeriti na proizvodnjo z višjo dodano vrednostjo. Pri tem kot primere dobre prakse navajajo številne slovenske delodajalce, ki so najnižje neto plače v podjetjih že uspeli dvigniti na raven 1.000 evrov ali več in se jim posledično z vprašanji dviga minimalne plače v tem trenutku sploh ni treba ukvarjati, ter podjetja, ki so dodatke k plači že zdavnaj izločila iz minimalne plače. Posledično predstavniki interesov delojemalcev pozivajo k spremembi razmišljanja o minimalni plači kot izhodišču za konkurenčnost v okviru gospodarstva, v zvezi z opozorili glede možnih propadov podjetij in izgubami delovnih mest zaradi dviga minimalne plače pa izpostavljajo izsledke številnih znanstvenih raziskav z ekonomskega področja v zadnjih letih, ki kažejo na to, da so bila dosedanja prepričanja na tem področju napačna, saj naj bi primerna višina minimalne plače vodila k višji stopnji zaposlenosti. Prav tako opozarjajo na dejstvo, da trenutno v Sloveniji delovne sile primanjkuje in da jo posledično skušajo delodajalci pridobiti od drugje

Komisija v zvezi z izpostavljenim možnim negativnim vplivom izločitve dodatkov iz minimalne plače na vzdržnost gospodarstva izpostavlja vprašanje ustreznosti in sposobnosti poslovanja podjetij, ki na trgu ne zmorejo konkurirati drugače kot s ceno, ter utemeljenost vztrajanja pri nadaljnjem poslovanju podjetja, ki daljše časovno obdobje posluje z izgubo, za vsako ceno in na račun slabega življenjskega standarda zaposlenih. Pri tem izpostavlja negativno prakso države v povezavi z najemanjem družb, ki izvajajo storitve varovanja in v katerih velik delež zaposlenih prejema minimalne plače. Prav tako dodatno opozarja tudi na številne dodatke k plači, ki so bili kot pravica pridobljeni skozi leta pogajanj v okviru javnega sektorja. Slednji pogosto zamegljujejo realno ceno dela v javnem sektorju, zato bi bilo tudi v njegovem okviru treba razmisliti o jasni ločitvi osnovne cene dela od dodatnih plačil.

Komisija ugotavlja, da se tudi v povezavi s predlagano uvedbo posebne formule za izračun minimalne plače stališča predstavnikov interesov delodajalcev in delojemalcev v Državnem svetu bistveno razlikujejo. Predstavniki interesov delojemalcev podpirajo predlagani avtomatizem določanja višine neto minimalne plače, ki naj bi bila 20 % višja od zneska minimalnih življenjskih stroškov, saj bo slednje ne samo zagotovilo dostojno plačilo, ampak po njihovem mnenju omogočilo tudi bolj predvidljivo gospodarsko in delovno okolje za daljše časovno obdobje, kar naj bi zadostilo tudi interesom delodajalcev. Menijo, da mora biti minimalna plača objektivno merljiva kategorija po zgledu merjenja minimalnih življenjskih stroškov. V zvezi z navedenim izpostavljajo, da obstajata dva različna metodološka pristopa izračuna minimalnih življenjskih stroškov, ki ju je 2009 in 2017 opravil Inštitut za ekonomska raziskovanja (po prvi varianti izračun minimalnih življenjskih stroškov temelji na deležu izdatkov za prehrano in brezalkoholne pijače v izdatkih za življenjske potrebščine 20 % gospodinjev z dna dohodkovne lestvice, po drugi varianti, ki privede do višje postavljene meje minimalnih življenjskih stroškov, pa izračun slednjih temelji na deležu izdatkov za prehrano in brezalkoholne pijače v izdatkih za življenjske potrebščine 40 % gospodinjev z dna dohodkovne lestvice). Do zdaj se je pri izračunu osnovnega zneska minimalnega dohodka in posledično tudi pri ocenah primernega dviga minimalne plače vedno upoštevalo nižje izračunano mejo minimalnih življenjskih stroškov, pri čemer bi se politični odločevalci lahko odločili tudi drugače, saj sta oba pristopa metodološko ustrezna. V primeru izbire druge, višje postavljene meje, bi se znesek minimalne plače v teh letih že avtomatično približal znesku, ki se ga predlaga v aktualni noveli. Posledično predlagateljem v razmislek predlagajo nadgradnjo predlaganih sprememb glede načina določanja minimalne plače (2. člen predloga zakona) na način, da bi se zakonsko zagotovilo bolj realno in bolj pogosto ugotavljanje višine minimalnih življenjskih stroškov (od 2009 do 2017 izvedeni zgolj dve oceni minimalnih življenjskih stroškov) in s tem tudi bolj pogoste in bolj realne popravke višine minimalne plače.

Predstavniki interesov delodajalcev pa predlaganim rešitvam iz 2. člena predloga zakona ostro nasprotujejo, saj menijo, da v povezavi z drugim odstavkom 1. člena predloga zakona (izvzem vseh dodatkov iz minimalne plače) predstavljajo popolnoma arbitraren način določanja minimalne plače, ki nakazuje na interese poddržavljanja plačne politike v zasebnem sektorju, rušenje sistematike celotnega plačnega sistema v Sloveniji, neupoštevanje definicije plače po Zakonu o delovnih razmerjih in popolno negacijo tako tripartitnega kot bipartitnega socialnega dialoga na ravni 26 kolektivnih pogodb.

Komisija ocenjuje, da je primerno, da se v zakonodajo uvede sistem predvidevanja po zgledu predlagane posebne formule za izračun minimalne plače na daljši rok. Da potrebujemo določene varovalke v sistemu določanja minimalne plače, je namreč pokazala nedavna gospodarska kriza, v okviru katere se je pod robom relativne ali celo absolutne revščine znašlo večje število ljudi. Da navedene negativne posledice še vedno vplivajo na možnost dostojnega življenja posameznikov, ki so jih prizadeli določeni varčevalni ukrepi v času krize, kažejo tudi različne zakonodajne iniciative, ki jih trenutno vlagajo v zakonodaji postopek skupine poslank in poslancev (npr. gospodinjski dodatek itd.) in s katerimi se skuša izboljšati socialni položaj posameznih družbenih skupin.

Glede vprašanja morebitnih negativnih posledic dviga višine minimalne plače v povezavi z višino socialnih transferjev ter drugih posledic, ki jih lahko povzroči dvig minimalne plače, komisija meni, da se bo z uvedbo predlagane varovalke za ohranitev minimalne plače nad ravni minimalnih življenjskih stroškov posredno zmanjšal pritisk na socialno politiko, torej tako na državo kot lokalne skupnosti, ki so, poleg centrov za socialno delo, čedalje bolj pogosto deležne prošenj posameznikov za plačilo stroškov, ki jih sami iz prejetih dohodkov iz dela niso sposobni kriti. Posledično je po mnenju komisije za navedene težave treba čim prej najti rešitve na podlagi socialnega dialoga in na sistemski ravni.

Komisija je po opravljeni razpravi sprejela naslednja sklepa:

- 1. Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide Predlog zakona o spremembah Zakona o minimalni plači (ZMinP-B) PODPIRA (5 ZA, 2 PROTI).**
- 2. Komisija predlaga, da se predlog zakona uvrsti na dnevni red decembrske redne seje Državnega sveta (5 ZA, 0 PROTI).**

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen podpredsednik komisije mag. Peter Požun.

Mag. Nuša Zupanec  
sekretarka komisije

Mag. Peter Požun  
podpredsednik komisije