



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 110-03-1/2018/5 EPA 228-VIII
Ljubljana, 5. 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

M n e n j e

k Predlogu zakona o spremembah Zakona o minimalni plači (ZMinP-B) – druga obravnava

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 13. seji 21. 11. 2018 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**.

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 smiseln 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 mnenja 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 sprememba 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 dosedanjo 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 izvzelo 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 druge

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 primerne 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 ravnijo 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.**
- 2. Komisija predlaga, da se predlog zakona uvrsti na dnevni red decembrske redne seje Državnega sveta.**

* * *

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

Sekretarka komisije
mag. Nuša Zupanec, l.r.

Podpredsednik komisije
mag. Peter Požun, l.r.