

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Kaja Tomšič

**SINDIKALNO POVEZOVANJE V SISTEMU
JAVNIH USLUŽBENCEV**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Kaja Tomšič
Mentor: doc. Dr. Miro Haček**

**SINDIKALNO POVEZOVANJE V SISTEMU
JAVNIH USLUŽBENCEV**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

KAZALO:

1	UVOD	1
2	METODOLOŠKI OKVIR	3
2.1	PREDMET ANALIZE	3
2.2	DELOVNA HIPOTEZA	3
2.3	METODE ANALIZE	4
2.3.1	DESKRIPTIVNA (OPISNA) METODA	4
2.3.2	ANALIZA VSEBINE PISNIH VIROV	4
3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	5
3.1	JAVNI SEKTOR	5
3.2	JAVNA UPRAVA	8
3.2.1	Razvoj in pomen	8
3.2.2	Naloge sodobne javne uprave	10
3.2.3	Segmenti javne uprave	11
3.3	JAVNA UPRAVA V SLOVENIJI	15
3.4	VLADA	18
3.5	JAVNI USLUŽBENCI	21
3.6	SINDIKAT	25
4	SINDIKALNO GIBANJE NA SLOVENSKEM	29
4.1	RAZLIKE MED SINDIKATI V JAVNEM IN ZASEBNEM SEKTORJU	34
4.2	SINDIKAT V RAZMERJU DO VLADE	34
4.3	SOCIALNO PARTNERSTVO IN SOCIALNI DIALOG	36
4.4	RAZLIČNI INTERESI SOCIALNIH PARTNERJEV	41
4.4.1	Sindikrat	41
4.4.2	Delodajalske organizacije	42
4.4.3	Država	42
5	SINDIKALNO POVEZOVANJE V SISTEMU JAVNIH USLUŽBENCEV	44
5.1	NORMATIVNA UREDITEV PLAČNEGA SISTEMA	44
5.2	SODELOVANJE SINDIKATA	46
5.3	SINDIKAT VZGOJE, IZOBRAŽEVANJA, ZNANOSTI IN KULTURE SLOVENIJE	46
5.3.1	Potek usklajevanja	49
5.4	ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCII	51
5.5	ZAKON O SISTEMU PLAČ V JAVNEM SEKTORJU	54
5.6	KOLEKTIVNA POGODBA	58

5.7	ŠTUDIJA PRIMERA: KONFEDERACIJA SINDIKATOV JAVNEGA SEKTORJA	61
6	ZAKLJUČEK	66
7	BIBLIOGRAFIJA	69
7.1	LITERATURA	69
7.2	PRAVNI VIRI	72
7.3	INTERNETNI VIRI	73
	PRILOGA A: Intervju z glavnim tajnikom SVIZ-a, g. Branimirjem Štrukljem	74

1 UVOD

Naš pravni sistem pojma javnega sektorja ne definira. Odgovor na vprašanje kako ločiti zasebni sektor od javnega, je iskalo že rimsko pravo. V razmejitvi pravnih oseb javnega in zasebnega prava se pri nas v zadnjem času spet ukvarja čedalje več teoretikov (Pirnat,1995:491), (Bohinc,1998:1352-1378), (Virant, 1998:21). »Delitev na javno in zasebno pravo je še posebej značilna za francoski sistem javnih uslužbencev, kar v teoriji utemeljujejo predvsem z zgodovinskim razlogom njegove močne naslonitve na rimsko pravo.«(Haček, 2001:53) Zelo groba definicija vključuje v javni sektor vse javnopravne osebe in skupnosti, za katere veljajo pravila javnega prava.

Posebno mesto v javnem sektorju zavzemajo delavci, zaposleni v negospodarstvu oziroma javnem sektorju. To so javni uslužbenci, ki zagotavljajo »funkcioniranje« države in »dejavnosti posebnega družbenega pomena« v njej, zato država njihov delovnopравни status podrobno ureja, tako glede ugodnosti kot tudi omejitev.

Javni sektor se v vseh razvitejših državah srečuje z velikimi spremembami. Bistvena problema sta, kako zmanjšati javne izdatke in kako uspešno in učinkovito organizirati in upravljati javni sektor. Zadeve na tem področju so se začele spreminjati že ob koncu osemdesetih let in v začetku devetdesetih let. V Sloveniji smo v zadnjem desetletju priča velikim družbenim spremembam. Začetek devetdesetih let 20.stol. je bil za slovensko družbo in gospodarstvo zgodovinskega pomena. S prvimi demokratičnimi volitvami leta 1990 so se namreč začeli procesi demokratizacije, leta 1991 pa je Slovenija postala samostojna in neodvisna država. Spremembe niso bile le politične, temveč tudi družbeno-ekonomske in druge. Tu gre zlasti za prehajanje iz samoupravnega socialističnega v tržno kapitalistično gospodarstvo, za prehajanje iz družbene lastnine v zasebno ter za zamenjavo samoupravnih sporazumov o osebnih dohodkih s kolektivnimi pogodbami o plačah. Medtem ko

so se nekateri tovrstni procesi v zahodnih razvitih državah odvijali že veliko prej, se Slovenija kot bivša socialistična država z njimi srečuje šele sedaj (Malačič, 1996:288).

V prejšnjih sistemih je država svojim uslužbencem v zameno za njihovo lojalnost zagotavljala predvsem posebno varstvo v zvezi s plačami in varnostjo zaposlitve, kratila pa jim je v celoti ali delno pravico do sindikalne svobode. Sindikalno delovanje se je omejevalo bolj na zagotavljanje cenejših kulturnih in športnih prireditev za člane ter za ugoden nakup ozimnice. Kot socialni partner se pa sindikt ni izrazil. V Republiki Sloveniji se je pravi ideološki napad na javni sektor, ki naj bi bil krivec za oviranje produktivnega tržnega gospodarstva in oviranje razvoja podjetništva zgodil v 90. letih, s povečevanjem vsesplošne ekonomske krize. Posledica le-te je bilo zmanjšanje stroškov javne porabe ter postopno zmanjševanje števila zaposlenih v javnem sektorju. Ti dogodki so pripeljali do tega, da so delavci v javnem sektorju začutili potrebo po sindikalnem udejstvovanju s ciljem, da bi kolektivno zavarovali svoje profesionalne interese. Funkcija sindikata je zaradi številnih sprememb zakonodaje na področju javne uprave postala vedno bolj aktualna. Zaradi prostega trga delovne sile znotraj javne uprave postajajo zaposleni vedno bolj negotovi, kar je tudi razlog za številčno včlanjanje v sindikate.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 PREDMET ANALIZE

V diplomski nalogi bom predstavila sindikalno povezovanje v sistemu javnih uslužbencev. Osredotočila se bom predvsem na prikaz delovanja sindikatov zaposlenih v javnem sektorju, za njihove težave pri zagotavljanju pravic, ter na poseben položaj samostojnih sindikatov dejavnosti v odnosu do vlade, ter vse večjo potrebo po povezovanju le teh za pridobitev statusa enakovrednejšega socialnega partnerja v pogajanjih z vlado.

2.2 DELOVNA HIPOTEZA

V zadnjem obdobju se na področju negospodarstva vedno bolj kaže, da socialni partnerji med seboj niso usklajeni.

Glede na številne težave sindikatov javnega sektorja pri uveljavljanju svojih interesov, ter neuspešno dogovarjanje z ostalimi socialnimi partnerji, se je za dosego večje učinkovitosti pokazala potreba oziroma nuja po njihovem povezovanju. Vse to pa nas pripelje do naslednje hipoteze: »Povezovanje sindikatov javnega sektorja je potrebno, glede na napovedane socialno-ekonomske reforme, ki bodo vplivale na kakovost življenja ne samo delavcev temveč vseh državljanov.«

2.3 METODE ANALIZE

Cilji analize predmeta diplomskega dela zahtevajo uporabo različnih družboslovnih raziskovalnih metod, da bi lahko prišli do potrditve ali zavrnitve postavljene hipoteze.

2.3.1 DESKRIPTIVNA (OPISNA) METODA

V diplomski delu bom s pomočjo deskriptivne metode opisala aktivnosti sindikatov na področju javnega sektorja, in sicer ob Zakona o javnih uslužbencih, sprejemanja Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ter preko sprejemanja in usklajevanja Kolektivne pogodbe za javni sektor. Osredotočila se bom na Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije, in sicer glede na njihovo vlogo pri uveljavljanju in zastopanju interesov delavcev v razmerju do vlade, ter povezanost z ostalimi reprezentativnimi sindikati javnega sektorja.

2.3.2 ANALIZA VSEBINE PISNIH VIROV

Zbrala sem pisne vire s proučevano tematiko, jih proučila in podatke uporabila v diplomskem delu. Pisani viri so različnega izvora kot tudi različnih oblik – to so knjige, članki, pravni viri (zakoni, podzakonski akti, predlogi,...), internetni viri.

Želela sem doseči celovitost predmeta analize diplomskega dela, zato bom diplomsko delo dopolnila z ustnim razgovorom oziroma intervjujem.

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1 JAVNI SEKTOR

Javni sektor se od privatnega sektorja razlikuje v mnogočem, zato ga je treba obravnavati ločeno, saj so določene predpostavke, na katerih temelji model javnega sektorja, postale neustrezne.

Če bi hoteli natančno opredeliti javni sektor, bi se verjetno znašli v zadregi, saj ni nobene univerzalne definicije in tudi ne popolnega modela za ugotavljanje obsega javnega sektorja (Corry, Watson, 1997:41). Velikokrat so definicije oblikovane tako, da ustrezajo tistim, ki jih želijo predstaviti. Pri razlagi javnega sektorja se vedno srečamo s pojmi, kot so javno upravljanje in javna uprava. Zato se mi zdi primerno, da najprej opredelimo ta pojma. Upravljanje neposredno povezujemo z organizacijo. Organizacija je sestav razmerij med ljudmi (v podjetju ali državi), ki zagotavlja obstoj, družbeno ekonomske in druge značilnosti ter smotrno uresničevanje ciljev (Pučko, 1996:6). V vsaki organizaciji poteka svojevrsten proces odločanja, kako dejansko uresničevati zastavljene cilje. Ta proces imenujemo upravljanje.

Pojem »uprava« je ožji od »upravljanja«. Predvsem ga lahko tolmačimo na dva načina, in sicer kot (Virant, 1998:17):

- proces oziroma dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev) in
- struktura oziroma organizacija (organizacijska ali subjektivna opredelitev).

Pri prvem nas zanima dejavnost uprave, drugi pa nam pove, kateri subjekti sestavljajo upravo. Organizacije, kjer poteka javno upravljanje, imenujemo javnopravne skupnosti. Najširše zasnovana javnopravna skupnost je država, so pa tudi ožje teritorialno opredeljene javnopravne skupnosti: občina, pokrajine ipd ..., vendar javnopravne skupnosti niso opredeljene le po teritorialnem principu (Bučar v Virant, 1998:18). Skupno vsem javnopravnim skupnostim je element družbene prisile, svojo oblast pa črpajo iz državnih pooblastil. Javna uprava je

strokovno izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega država kot najširša javnopravna skupnost dosega svoje cilje in koristi. Država ima sicer lahko dva pomena: država kot organizirana politična skupnost, ki ima na prostorsko omejenem ozemlju omejeno oblast ali pa država kot politična sila, ki predstavlja, vodi in upravlja to skupnost. Država ima na svojem teritoriju izključno in popolno oblast, ki je ne more spodkopati nobena druga organizacija. Politična oblast države temelji na fizični prisili, ki pa se danes veliko manj uporablja kot v preteklosti. Politična oblast države mora biti institucionalizirana, kar pomeni da morajo obstajati v državi institucije in mehanizmi, preko katerih se izvaja odločanje o javni zadevah. Slednji pa se razlikujejo od države do države. V avtokratični državi javni interes določa vladar sam, medtem ko se v demokratični državi mehanizmi in institucije oblikujejo tako, da v javnih zadevah lahko odločajo vsi polnoletni državljani. Demokracija zahteva aktiven javni sektor. Brez možnosti za aktivnost javnega sektorja se demokracija umakne in posamezniki izgubijo možnost odločanja v skupnosti, v kateri živijo.

Razmerje med javno in zasebno sfero se je v zgodovinskih obdobjih pojmovalo različno. Država je vseskozi nihala med dvema skrajnostima: med liberalnim pojmovanjem, ki sledi ideologiji tržne družbe, in državo blaginje, za katero je značilna intervencija. Na začetku je država nastopala le kot porok družbenega reda in varnosti družbene skupnosti navzven. Država se je torej minimalno vmešavala (*laissez-faire*), vse je prepuščala sistemskim (zlasti tržnim) mehanizmom. Javna sfera se je večinoma umikala zasebni. Sčasoma pa je država, predvsem v času gospodarskih recesij, začela posegati v gospodarstvo, še bolj pomembno pa je poseganje države v socialna razmerja, in sicer v smeri zagotavljanja minimalnega socialnega standarda vsakega državljanca. Tako se je razvila država blaginje (*welfare state*) (Virant, 1998:22).

Zamisel državne blaginje na primer vključuje spoznanje ljudi, kako je njihova demokratična pravica, da so zaščiteni od uničujočih posledic neumešavanja države v liberalni kapitalizem. Njihove zamisli so bile izražene v demokratičnem procesu in postavljena je bila jasna zahteva, da mora moč države posredovati

tam, kjer ne more delovati trg. Bolj splošno povedano, s političnimi dejanji lahko ljudje pogosto vplivajo na svoja lastna življenja. V sodobni državi je razmerje med javno in zasebno sfero stalno aktualno vprašanje. Sodobne politične stranke iščejo ravnovesje med javnim in zasebnim, intervencijo in svobodo, med skupnostjo in posameznikom. V času so se kazale določene tendence v razvoju države:

- demokratizacija - država se je v pojavnih oblikah kazala kot organizacija v rokah ene same osebe (vladarja), nato v rokah družbenega sloja ali razreda, postaja pa organizacija, s katero upravljajo vsi njeni člani- državljani. Demokratizacija se kaže z razpršitvijo družbene moči in z vzpostavljanjem mehanizmov in institucij, ki omogočajo odločanje državljanov o javnih zadevah (volitve, referendum),
- zmanjšanje vloge prisile – je posledica demokratizacije, saj posamezniki postavljena pravila jemljejo za svoja, za legitimna. Dejansko je dovolj že zavest o možnosti uporabe prisilnih sredstev,
- razvoj servisne vloge – država nastopa v dveh vlogah, in sicer kot oblast (avtoritarno) in kot subjekt, ki zagotavlja različne storitve (servisno). Servisna vloga pridobiva na račun avtoritarne, ni pa mogoče pričakovati, da bo avtoritarna vloga države v prihodnosti popolnoma zamrla (Virant, 1998:25-27).

Poznati moramo organe oblasti v državi, njihovo organizacijo in delovanje in medsebojna razmerja.

Zakonodajni organi (parlament, skupščina, kongres) so v vseh demokratičnih državah najvišji organi oblasti. Njihovo funkcijo označuje že ime – sprejemanje zakonov in drugih pravnih aktov, torej oblikovanje pravnega reda.

Izvršilno – upravni organi opravljajo izvršilno in upravno funkcijo. Njihova naloga je torej zagotoviti, da so vsi zakoni in akti, ki jih sprejmejo zakonodajni organi, tudi dejansko uresničeni. Zelo pomemben je tudi odnos med zakonodajnimi in izvršilno-upravnimi organi.

Sodno funkcijo državne oblasti izvajajo sodišča kot posebni državni organi. Sodišča tako ugotavljajo, ali je bilo ravnanje posameznih subjektov v skladu z zakoni in drugimi pravnimi normami. Prav tako tudi razrešujejo spore, ki

nastanejo med različnimi interesi. Bistveno je, da so pri svojem delu neodvisna, samostojna in objektivna. V vseh pravnih državah je zato neodvisnost sodišč primarna zahteva.

Delitev na tri osnovne funkcije državne oblasti je bila izhodišče za oblikovanje dveh danes najbolj razširjenih sistemov - parlamentarnega in predsedniškega. Načelo delitve oblasti je tudi eno izmed načel naše ustave in ima pomen zlasti pri zagotavljanju nadzora nad ustavnostjo in zakonitostjo delovanja državnih organov. Le-ti morajo delovati v skladu z javnim interesom, ki je oblikovan na demokratičen način in ne z javnim interesom, kar pa pojmujejo sami ali celo z zasebnim interesom.

3.2 JAVNA UPRAVA

3.2.1 Razvoj in pomen

Javna uprava je skupek organov in organizacij. Teorija loči med pojmom organizacija in organ. Organizacija je sestav ljudi in sredstev, ki skušajo na podlagi trajne delitve dela doseči neki cilj, organ pa je skupina ljudi, celo posameznik, ki opravlja neko funkcijo za druge, praviloma za neko organizacijo ali skupnost. To pomeni, da so upravni organi po eni strani posebni sestavi ljudi, torej posebne upravne organizacije, po drugi strani pa so tudi organi države. Organi in organizacije, ki v urejeni družbi zagotavljajo dobrine, ki so za razvoj in obstoj družbe nujno potrebne, do njih pa ni moč priti z delom posameznikov, pa tudi ne s pomočjo organizacij, ki delujejo po načelu tržnih zakonitosti. Slednje se vsaj delno opirajo na državo, ki lahko z uporabo oblasti znotraj svojega teritorija prerazporeja ustvarjeno energijo. Država z davki, prispevki, taksami, pristojbinami odvzema gospodarskemu podsystemu in z njimi napaja organizacijske enote v drugih družbenih podsystemih (npr. javno varnost, ljudsko obrambo, urbanizem, cestno gospodarstvo, vzgojo in izobraževanje, kulturo,

zdravstvo itd.). V urejeni družbi ima vlogo »koordinatorja« dela vseh ostalih podsistemov upravni podsistem ki je tudi usmerjevalec sistema kot celote, zato ga imenujemo javna uprava.

Pomembna je povezava med razvojem javne uprave in razvojem industrializacije. Industrializacija oziroma množična proizvodnja je vzpodbudila vzpostavitev obveznega državnega šolstva, osnovne zdravstvene službe, socialne službe, socialno zavarovanje, dejavnosti s področja prometne in komunalne infrastrukture itd. Seznam dejavnosti, ki se pojavljajo kot nujen pogoj za razvoj industrijske družbe, se še vedno večja.

Obstaja velika nevarnost, da se smisel delovanja javne uprave spremeni v svoje nasprotje. Preveliko »odvzemanje energije privatnemu sektorju« za potrebe dejavnosti v javni upravi lahko postane prehudo breme za zasebni sektor. Gospodarstvo izgubi svojo konkurenčno sposobnost na mednarodnem trgu. Zato je pomembno, da se v javno upravo vključijo le tiste dejavnosti, ki jih na tržni način sploh ni mogoče opravljati ali pa ne v zadovoljivi meri, so pa za obstoj in razvoj družbe na določeni stopnji razvoja nujno potrebne.

Stopnja družbenega in delovanje države sta neposredno povezani. Na začetku razvoja je država delovala zgolj s sredstvi oblasti, kasneje pa si je prizadevala delovati tudi gospodarsko in družbeno koristno, s čimer je krepila svojo moč ter večala blaginjo ljudi. Razvila je različne sisteme prometa, pošte, preskrbe, uskladiščevanja živil, z razvojem industrializacije pa tudi obvezno državno šolstvo, zdravstveno in socialno varstvo, komunalno ureditev, prometno in komunalno infrastrukturo itd. (Šmidovnik, 1985: 131).

Javna uprava ima podobno kot država v družbi dvojno vlogo. Po eni strani predstavlja in varuje interese vlade, po drugi strani pa je mehanizem, ki opravlja za obstoj in delovanje družbe nujno potrebna dela.

3.2.2 Naloge sodobne javne uprave

Prof . Šmidovnik (v Virant, 1998:68) ločuje naslednje sklope nalog javne uprave:

- policijske naloge,
- javne službe,
- pospeševalne naloge,
- servisne naloge,
- predlaganje nove politike in
- izvajanje politike.

Policijske naloge so tiste, pri katerih nastopa javna uprava z oblastvenimi (policijskimi) sredstvi. Sem spadajo naloge policije (varnost prebivalstva, urejanje cestnega prometa), upravnega dela notranjih zadev (vodenje matičnih knjig, izdajanje potnih listov, osebnih izkaznic, vozniških in prometnih dovoljenj, različnih evidenc, prijava in odjava bivališča itd.), uprave na področju varstva prostora in značilnosti pokrajine (izdajanje lokacijskih dovoljenj) ter graditve objektov. Tudi inšpekcijske službe spadajo v okvir policijske uprave , pa tudi upravni posli v zunanji trgovini, posli obmejne kontrole in carinske kontrole ter prizadevanja za varstvo okolja.

Javne službe se delijo na:

- dejavnosti, kot so vzgoja in izobraževanje, kultura, veterinarstvo, socialno varstvo,
- dejavnosti materialne infrastrukture (komunalne dejavnosti, cestno, železniško, vodno in energetsko gospodarstvo, PTT promet),
- strokovne dejavnosti operativne narave (geodetska, hidrometeorološka, seizmološka služba, služba prometne varnosti, kriminalistična služba itd.).

Javne službe lahko opravljajo s pristankom države tudi nedržavne organizacije (šole, bolnice, socialni zavodi, razna javna podjetja itd.) pa tudi zasebniki (odvetniška, zdravniška, lekarniška služba). Javne službe so na voljo vsem

ljudem ne glede na njihov gmotni ali družbeni položaj, zato imajo velik pomen pri izravnovanju socialnih razlik v socialni družbi.

Pospeševalne naloge javne uprave izvajajo pospeševalne službe za dejavnosti, ki jih sicer opravljajo posamezniki ali organizacije po tržnih načelih (kmetijstvo, turizem, šport, umetnost, kultura, znanost itd.). Tudi posebni finančni in strokovni instrumentarij, ki zagotavlja, da se pospešeno stekajo sredstva na manj razvita ali nerazvita območja, uvrščamo v tovrstne naloge.

Naloge, ki jih zagotavlja javna uprava, so tudi naloge v okviru vojske, policije (zagotavljanje notranjega reda in miru), pravosodja in javnega tožilstva. Tudi ustvarjanje rezerv, kot so npr. proračunske in blagovne pa tudi kadrovske naloge, sodijo v ta okvir.

V okvir nalog javne uprave za obstoj sistema se uvršča tudi naloga, povezana z delovanjem lokalne samouprave in državne uprave. V sodobni družbi narašča ustvarjalna vloga javne uprave, saj se kopičijo tekoči gospodarski in drugi problemi, ki jih v visoko razviti družbi ni mogoče reševati le po tržnih načelih.

3.2.3 Segmenti javne uprave

Državna uprava

Pojem državna uprava je ožji od pojma javna uprava, saj javna uprava zajema tudi lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Je pa državna uprava najstarejši segment javne uprave, kajti ostale enote javne uprave so se razvile šele z decentralizacijo pristojnosti in razvojem servisne vloge države. Zgodovinsko gledano je javna uprava nastala v Evropi v 17. in 18. stoletju v času prosvetljenega absolutizma. V tem dvestoletnem zgodovinskem

razvoju so se oblikovale določene tendence v javni upravi, ki so še vedno prisotne (Virant, 1998: 93):

- rast
- diferenciacija, profesionalizacija in
- zmanjšanje vloge prisile.

Organizacije, ki sestavljajo sistem javne uprave, imajo naslednje značilnosti, posebnosti (Virant, 1998: 93):

- relativna trajnost obstoja,
- visoka stopnja formalizacije odnosov in delovanja,
- visoka stopnja profesionalnosti,
- opravljanje nalog družbenega pomena,
- instrumentalni značaj njihovega dela, kar pomeni, da uresničujejo cilje, ki jih niso same oblikovale.

Organizacije se oblikujejo po treh principih:

- po namenu oziroma področju opravljanja nalog (t.i. resorni princip)
- po vrsti dela oziroma delovnih operacij (t.i. funkcionalni princip),
- po teritoriju (t.i. teritorialni princip).

Pusić navaja (v Virant, 1998: 94), da je bil upravni sistem sprva nediferenciran in šele, ko je rasla vloga države v družbi, se je tudi upravni sistem postopoma diferenciral. Najprej je bila državna uprava le skupina oboroženih oseb, ki je skrbela za notranjo in zunanjo varnost ljudi v državi in tudi za pobiranje davkov. Ko vojna ni bila več vsakdanja skrb države, se je uprava počasi razdelila na področje za notranje (obramba) in za zunanje zadeve (diplomacija). Na notranjem področju so se razvili organi notranjih zadev, financ in pravosodja. Iz financ so se razvili gospodarski resorji, in to šele, ko se je država začela vmešavati v gospodarstvo in tržno menjavo. Bolj ko se je razvijala socialna država, več je bilo tudi družbenih služb oziroma negospodarskih dejavnosti. Z razvojem tehnologije so nastajale tudi nove upravne naloge na področju

infrastrukture, prometa, telekomunikacij. Pusić (v Virant, 1998:94) omenja še ločitev komunalnih informacijskih služb (predvsem na ravni lokalnih skupnosti).

»Tako državna uprava še zdaleč ni samo strokovni servis za predstavniške organe in vlado, ampak dejansko postaja najbolj stabilen in obenem eden najpomembnejših dejavnikov odločanja v javnih zadevah.« (Rakočević, 1994: 169-170)

Lokalna samouprava

Lokalna samouprava je eden izmed segmentov javne uprave. Gre za upravljanje javnih zadev, pri katerih neposredno ali posredno sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti, ki je ožja od države (Virant, 1998:161). Lokalna samouprava lahko obstaja le, če ji država podeli pravico odločati o določenih vprašanjih in ji v ta namen tudi dodeli za to potrebna sredstva.

V evropskem (kontinentalnem modelu) imajo lokalne skupnosti dve vrsti pristojnosti:

- izvirne, pri katerih občinski organi samostojno prejemajo vse odločitve,
- prenesene naloge, ki jih opravljajo v imenu države in so jih od države dobile v procesu decentralizacije pristojnosti.

Izvirne naloge bi lahko opredelili po petih temeljnih funkcijah (Virant, 1998: 175):

- servisna funkcija (gospodarske in negospodarske javne službe),
- gospodarjenje z infrastrukturo,
- pospeševalna (razvojna) funkcija (z različnimi spodbudami usmerja razvoj na svojem področju),
- prostorska funkcija (prostorsko planiranje),
- regulativna (občina kot oblast – javnopravna skupnost, ki na prisilni način ureja pravna razmerja na svojem področju).

Prenesene naloge pa so v različnih državah različne, kajti večinoma so odvisne od stopnje decentralizacije pristojnosti.

Za izvajanje svojih pravic in dolžnosti potrebuje občina tudi materialna sredstva, ki jih črpa iz svojega premoženja – premičnin in nepremičnin, denarnih sredstev in pravic. Financira se tudi iz nekaterih davkov in drugih javnih dajatev. Za sofinanciranje posameznih ukrepov in investicij pa država zagotavlja tudi določena sredstva iz proračuna.

Javne službe

Razvoj javnih služb po svetu ni bil enak. Zelo hitro so se razvile v meščanskih državah predvsem zaradi razvoja proizvodnih sil in spremenjenih proizvodnih odnosov (Rakočevič, 1991:112). Največji pomen so javne službe dobile v Franciji, kjer so dolgo ostale temeljni pojem upravnega prava. V skladu s tem naj bi bila naloga države upravljanje in zagotavljanje javne službe (*service public*). Tudi druge države so pojem javne službe povzele po francoskem pojmovanju. Javnih služb po tem pojmovanju pa nista poznali ne nemška ne avstrijska ureditev. V preteklosti je pojem javne službe zajemal celotno delovanje države in lokalnih skupnosti v javnem interesu. Pri nas je pojem zasnovan nekoliko ožje, saj zajema le servisno vlogo države in lokalnih skupnosti, ne pa tudi oblastnih funkcij.

Javna služba je dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine in ima naslednje značilnosti (Virant, 1998: 129):

- izvaja se v javnem interesu
- za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost,
- izvzeta je iz pravnega režima tržnih dejavnosti,
- izvaja se po posebnem javnopravnem režimu.

Javne službe ločimo na gospodarske in negospodarske. Gospodarske so varstvo okolja, energetike, promet in zveze, komunalno in vodno gospodarstvo itd. .. Znotraj teh jih delimo še na državne in lokalne ter na obvezne in izbirne gospodarske dejavnosti. Negospodarske javne službe so vzgoja in izobraževanje, znanost, kultura, šport, socialna varnost, invalidsko varstvo in podobne. Razlike med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami so bistvene. Gospodarske javne službe so večinoma monopoli oziroma ima dovoljenje za opravljanje te dejavnosti le omejeno število subjektov. Druga bistvena razlika je v tem, da se gospodarske javne službe financirajo preko cen svojih storitev (ki niso prosto določene na trgu), medtem ko se negospodarske dejavnosti v celoti ali delno financirajo iz javnih sredstev (proračuna oziroma posebej oblikovanih skladov).

3.3 JAVNA UPRAVA V SLOVENIJI

V Sloveniji smo na področju javne uprave po osamosvojitvi, manj tudi pred tem, uveljavili že precej sprememb, načrtujejo pa se še bolj korenite. Z reorganizacijo javne uprave, lastninjenjem, dodeljevanjem koncesij, uveljavljanjem integralnega proračuna, javnostjo javnih financ, smiselnimi spremembami davčne politike in zakonodaje, spreminjanjem obstoječe in uveljavljanjem nove zakonodaje s tega področja, usklajevanjem obsega javnih financ z nihanjem ustvarjenega bruto domačega proizvoda, spremembami na področju javnih služb želi Slovenija posodobiti in racionalizirati delovanje javne uprave.

Do pred kratkim je bila pestrost ponudbe storitev, ki jih je ponujal javni sektor, manj usmerjena k uporabniku kot storitve, ki jih je ponujal zasebni sektor. Poglavitni razlog za to je bilo dejstvo, da je bil javni sektor glede številnih storitev v monopolnem položaju. Konkurenca v javni upravi pač ni obstajala. Zaradi tega je bila kakovost storitev manj pomembna. Posledica tega je bila, da je bilo dojemanje javnega sektorja med državljani na splošno negativno (zapravljanje

davkoplačevalskega denarja, neučinkovito delovanje, togo in neodgovorno obnašanje).

Javna uprava in njen sistem javnih uslužbencev sta komponenti vladanja in ju je mogoče analizirati tudi s tega, recimo mu političnega vidika, vendar je ob tem treba vseskozi vedeti, da je to menedžerska dejavnost v okviru javnih organizacij; državljani jo najpogosteje zaznavajo kot drugo komponento vlade oziroma politične oblasti, čeprav pogosto najmanj spoštovano komponento. Javno mnenje je lahko eden najpomembnejših virov birokratske moči znotraj sistema javnih uslužbencev, vendar je natančen vpliv javnega mnenja na sistem javnih uslužbencev in na javne politike, ki jih le-ta izvaja, še vedno dokaj neraziskano področje. Nekateri raziskovalci trdijo, da javno mnenje celo prevladujoče vpliva na delovanje javnega sektorja. Za sistem javnih uslužbencev sta namreč pomembni, če ne celo ključni, ravno njegova stanovitnost in trdnost, kar mu omogoča kvalitetno delovanje v daljšem časovnem obdobju. In kakšno je javno mnenje o upravi in javnih uslužbencih v Sloveniji? Lahko trdimo, da se velikokrat pretirava z nesposobnostjo in podkupljivostjo javnih uslužbencev, saj je javno mnenje o upravi in javnih uslužbencih precej dobro. Uprava je na sedem stopenjski lestvici slovenskega javnega mnenja dosegla oceno 4.06. Razen političnih strank nobena druga institucija izrazito ne odstopa; »obsojena« je predvsem manipulativna narava politike kot take, kar ji glede na rezultate v očeh povprečnega slovenskega človeka daje videz nepoštenosti (Haček, 2001: 69-71).

Pod prisilo številnih dejavnikov se je moral javni sektor začeti spreminjati.

V povezavi s tem naj bi potekala tudi politika decentralizacije, ki naj bi se v glavnem materializirala na tri načine (Hunink, 1997: 674):

- s privatizacijo, s katero naj bi bile organizacije za nudenje storitev predstavljene iz javnega sektorja in podrejene disciplini zasebnega trga,
- z okrepljenim sodelovanjem s prostovoljnim sektorjem pri nujenju javnih storitev, še posebej na področju socialnega skrbstva,
- z obsežnim povečanjem odgovornosti na ravni lokalne samouprave.

Zelo velike pozitivne spremembe naj bi dosegli s privatizacijo javnega sektorja, znotraj tega pa tudi javnih služb. Tako bi omejili vlogo države in okrepili zasebni sektor gospodarstva. Država bo postala regulator družbenih razmerij in strokovni servis tako javnega kot zasebnega sektorja.

Celotna problematika ureditve javnih služb je pri nas povezana z reformo državnega in gospodarskega sistema. Zato je potrebno vse sisteme normativno oblikovati tako, da bodo usklajeno delovali v smeri povečanja učinkovitosti.

Družba mora sama ugotoviti, katere dejavnosti so zanjo tako pomembne in nujno potrebne, da bo sama skrbela za njihovo izvrševanje, in katere lahko prepusti zasebnemu sektorju. Zgodovinski razvoj, družbeni standard, ekonomske možnosti, družbenoekonomska ureditev vplivajo na vsako dejavnost posebej, pa tudi na odločanje o javnih službah, pri čemer je poglavitni kriterij javni interes.

Javne službe se lahko prepustijo v izvajanje zasebni (nedržavni) organizaciji ali posamezniku, obdrži pa se kontrola nad njenim izvajanjem. Tak način izvrševanja javne službe je praviloma bolj racionalen zaradi večjega zasebnega interesa in ne zahteva vključevanja proračunskih sredstev.

Javni sektor se od privatnega razlikuje v mnogočem, zato ga je potrebno obravnavati ločeno.

Prvi razlog je ta, da ekonomski subjekti v javnem sektorju pri opravljanju svoje ekonomske aktivnosti ne sledijo načelu maksimizacije profita.

Drugi razlog, ki navaja, da je javni sektor po svojem značaju nekoliko drugačen, je ta, da zaposlenost v javnem sektorju narašča hitreje kot v kateremkoli drugem sektorju narodnega gospodarstva. V novih državah, med katere sodi tudi Slovenija, je neodvisnost pomenila nov začetek predvsem za upravo. Pojavile so se številne nove naloge, povečal se je obseg upravnega dela in število zaposlenih. Analize so pokazale, da je v Sloveniji po osamosvojitvi naraslo število zaposlenih v državnih organih (približno za 29000) in lokalnih skupnostih

(za okrog 3100), vendar je še vedno med 5 in 10 odstotkov aktivnega prebivalstva, kar v Evropi šteje za normalno (Brejc, 1997: 621).

Delovanje sindikatov, kolektivno sporazumevanje in urejanje sistema plač so naslednji razlog, ki loči javni sektor od zasebnega. V mnogih državah sindikaliziranost v javnem sektorju ni bila (kot npr. v ZDA) oziroma še vedno ni dovoljena. Pri nas je sindikaliziranost približno 60 - odstotna, čeprav se kultura kolektivnega pogajanja šele uveljavlja.

Na splošno bi lahko rekli, da so plače v javnem sektorju nižje glede na plače v privatnem sektorju. Po drugi strani pa je varnost zaposlitve v javnem sektorju večja, saj je odpuščanje delavcev tu razmeroma redek pojav.

Splošna definicija javnega sektorja navaja vse možne javnopravne oblike, v katerih so lahko organizirane osebe javnega prava.

Javni sektor sestavljajo:

- *državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju lokalne skupnosti)*
- *javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.*
- *javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost. (ZJU, 2002, uvodne določbe, 1. čl).*

3.4 VLADA

Osamosvojitve Slovenije ter izgradnja njene suverene nacionalne in državne identitete je prelomnica, ki omogoča državljanom Slovenije izgradnjo urejene državne organizacije na podlagi suverenosti ljudstva in demokratičnosti.

Država ima dva pomena: država kot organizirana politična skupnost, ki ima na prostorsko omejenem ozemlju omejeno oblast, ali pa država kot politična sila, ki predstavlja, vodi in upravlja to skupnost. Država ima na svojem teritoriju izključno in popolno oblast, ki je ne more spodkopati nobena druga organizacija (glej Ustava RS).

Državna ureditev je skupek predpisov, ki urejajo organizacijo državne oblasti, položaj in pristojnosti temeljnih državnih organov, načela za njihovo delovanje in medsebojna razmerja. Poznamo dva modela organizacije državne oblasti: parlamentarni in predsedniški sistem, medtem ko iz načela enotnosti oblasti izhaja skupščinski sistem, kot smo ga poznali po prejšnji ustavni ureditvi (Ustava RS, 1992: 56).

Temeljni akt državne ureditve je Ustava. Ustava Republike Slovenije je bila sprejeta dne 23. decembra 1991 kot osrednji in najvišji pravni akt samostojne in neodvisne države. V Sloveniji prevladuje parlamentarni sistem, v katerem ima ljudstvo oblast, ki jo izvršuje neposredno ali z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

V Sloveniji temelji organizacija oblasti na načelu delitve oblasti in se bistveno razlikuje od prejšnje oblasti, ki je temeljila na enotnosti oblasti. Načelo delitve oblasti izhaja iz postavke, po kateri temeljne državne funkcije - zakonodajno, izvršilno in sodno – opravljajo različni državni organi, pri čemer so razmerja med njimi določena tako, da noben ne more prevladovati nad drugim. Pomen tega načela je v tem, da bi zagotavljali medsebojno nadzorstvo teh organov in s tem onemogočilo prevlado ene veje oblasti nad drugimi, kar naj bi zagotavljalo demokratično ravnotežje med njimi, kot tudi preprečevalo preveliko osamosvojitev oblasti kot take od državljanov (Ustava RS, 1992: 56).

Državni zbor (Parlament) kot zakonodajno telo je organ, ki sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Sestavlja ga 90 poslancev, ki so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice, s tajnim glasovanjem.

»Državni zbor ima predsednika, ki ga izvoli z večino glasov vseh poslancev.«
(Ustava RS, 1992:116, čl. 84) Voli se za štiri leta.

Vlada je organ izvršilne veje oblasti in hkrati najvišji organ državne uprave. Vlada in državna uprava sta dva neločljivo povezana segmenta izvršilne ali izvršilno-upravne veje oblasti. Grad (1993:75) slikovito ugotavlja, da je vlada kot vrh izvršilne oblasti »obrnjena nasproti parlamentu«, kot najvišji organ državne uprave pa nasproti upravi. Tudi način oblikovanja in struktura vlade kažeta na to, da ima vlada vlogo »vmesnika« med parlamentom in državno upravo.

V 1. členu Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št.4/93, 71/94, 23/96 in 47/97) je določeno, da je Vlada Republike Slovenije organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije (Virant, 1998 :46).

Vlado sestavljajo predsednik vlade in ministri, ki so hkrati predstojniki posameznih upravnih resorjev. Je kolegijski organ, kar pomeni da odločitve sprejema na sejah. V 111.členu ustave RS je določeno , da »predsednika vlade voli državni zbor z večino vseh poslancev, če ni to z ustavo drugače določeno.«(Ustava RS, 1992:123)

Ministre imenuje in razrešuje državni zbor na predlog predsednika vlade.

Število članov vlade se v posameznih državah razlikuje, v povprečju pa jih je od petnajst do dvajset. Število članov je določeno z zakonom ali pa jih določi predsednik vlade sam.

Vlada je tista, ki skrbi za izvrševanje zakonov, proračuna in drugih političnih aktov, ki pa jih sprejema Državni zbor.

Čeprav je vlada v parlamentarnem sistemu odgovorna Državnemu zboru, pa je samostojen državni organ. Možna je samo taka vlada, ki ima podporo v parlamentu. Po načelu delitve oblasti je vlada pri opravljanju svojih funkcij samostojna. To pomeni, da ni vezana na navodila Državnega zbora (ni njegovo

izvršilno telo), temveč je samostojna nosilka izvršilne funkcije. Zakon o Vladi določa v 3. členu, da je »Vlada samostojna pri opravljanju svojih funkcij v okviru Ustave in zakonov, državnega proračuna ter načelnih in dolgoročnih usmeritev Državnega zbora«. (Virant, 1998: 55).

Pomemben instrument v razmerju med vlado in parlamentom je institut konstruktivne nezaupnice, kar pomeni, da lahko parlament doseže prenehanje funkcije vlade, in sicer tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. Drugi pomemben instrument je zaupnica vladi, katere glasovanje zahteva predsednik vlade sam in pa interpelacija, »ki je razprava o delu vlade ali delu posameznega ministra, ki jo lahko sproži najmanj deset poslancev. Konča se lahko z glasovanjem o razrešitvi predsednika vlade ali ministra.« (Virant, 1998:57)

Dejstvo je, da je vlada v parlamentarnem sistemu kolegijsko izvršilen organ, ki je odgovoren zakonodajnemu organu.

3.5 JAVNI USLUŽBENCI

Temeljni element vsake organizacije je človek. Tudi v organizacijah javne uprave (ministrstvih, organih v sestavi ministrstev, upravnih enotah in občinski upravi) lahko izvajajo funkcije organizacije samo ljudje, ki delajo v teh organizacijah. Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, imenujemo »javni uslužbenci«. S tem izrazom običajno označujemo osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti – ne pa tudi oseb, ki opravljajo v teh organih politične funkcije.

Družbeni položaj javnega uslužbenca je bil in je še danes v nekaterih pogledih drugačen od položaja osebe, zaposlene v zasebnem sektorju. Njegov položaj se je skozi zgodovino spreminjal. V začetku se je služba v javni upravi enačila z

izvajanjem oblasti. Javni uslužbenec je bil obravnavan kot del oblastne strukture, kot nosilec dela državnega monopola oblasti. Po drugem kasnejšem pojmovanju je služba v javni upravi privilegij, ki prinaša imetniku določene koristi (Virant, 1998:187).

Na ureditev položaja javnih uslužbencev v veliki meri vplivajo standardi Evropske unije, ki se nanašajo na demokratičnost, pravno državo in tržno gospodarstvo. Ena glavnih značilnosti sistemov javnih uslužbencev v evropskih državah je nevtralnost javnih uslužbencev, saj je pogoj za oblikovanje sodobne demokratične ureditve (Haček, 2001:125).

Sodobni pogled na službo v javni upravi gleda kot na družbeno koristno funkcijo. Javni uslužbenec opravlja naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost, saj je del aparata, ki je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, ki se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev, hkrati pa pripravlja strokovne podlage za politično odločanje.

Pomen dela javnega uslužbenca je v marsičem drugačen kot pomen dela, zaposlenega v zasebnem sektorju. Delo javnega uslužbenca nima vpliva le na organizacijo, v kateri dela (npr. na ministrstvo), vendar ima širši vpliv, saj javna uprava upravlja z javnimi zadevami in strokovno servisira politične organe, da lahko odločajo o javnih zadevah. Od strokovnosti in učinkovitosti javne uprave je odvisno delovanje celotne države in lokalnih skupnosti.

»Položaj javnih uslužbencev je specifičen tudi zato, ker se sredstva za njihove plače zagotavljajo iz proračuna in ker učinka njihovega dela skorajda ni mogoče izmeriti«. (Virant, 1998:187)

Za ureditev področja javnih uslužbencev je bil leta 2002 sprejet Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št.35/05 v nadaljevanje ZJU), ki določa:

(1) javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.,

(2) Javni sektor po tem zakonu sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki javnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

(3) Javna podjetja in gospodarske službe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, po tem zakonu niso del javnega sektorja.

(4) Funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci.

(5) V zakonu uporabljeni izrazi uradnik, uslužbenec, predstojnik in drugi izrazi, zapisani v moški spolni slovnični obliki, so uporabljeni kot nevtralni za moške in ženske .

Zakon razlikuje status javnega uslužbenca in delavca. Javni uslužbenec opravlja v imenu osebe v javnem sektorju javne naloge, ki spadajo v delovno področje osebe v javnem sektorju, kot ga določajo predpisi. Delavec pa ne opravlja javnih nalog temveč spremljevalna in servisna dela, ki so potrebna za normalno opravljanje javnih nalog (administrativno-finančni delavci, računalniški delavci, tehnični delavci).

Temeljni namen ZJU je izboljšanje delovanja javne uprave. Z vključitvijo v Evropsko unijo pa je Slovenija dolžna spoštovati tudi določene standarde, ki so se razvili v evropskem pravu in se nanašajo na javne uslužbence. Vsi ti standardi so v novem zakonu zajeti v temeljnih načelih.

V ZJU so plače , delovna razmerja in plače javnih uslužbencev opredeljeni v petem členu. V drugem odstavku tega člena je določba, da plače javnih uslužbencev ureja poseben zakon – Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št.70/04 v nadaljevanju ZSPJS).

Plača je vsota, ki jo za določena razdobja dobi zaposleni za svoje delo (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 1994:846).

Načela zakonskega urejanja plačilnega sistema izhajajo iz vsebine mednarodnih pravnih aktov , predvsem iz Deklaracije o človekovih pravicah, Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Evropske socialne listine in drugih.

Po teh načelih je plača opredeljena kot pravica; višina plače naj bi bila takšna, da bi zaposlenemu in njegovi družini omogočila dostojen življenjski standard; za večji obseg dela ali za delo v drugačnih pogojih, kot je polna zaposlitev v običajnem delovnem času, naj bi bil zaposlenim zagotovljen sorazmerni del; plačo naj bi bilo mogoče v delu zadržati ali zaseči le v primerih, določenih z zakonom; v okvir pravice do obveščenosti naj bi sodilo tudi seznanjanje z višino plače in drugih elementov njenega zvišanja ali znižanja, plača naj bi bila odvisna od vsebine, zahtevnosti, obsega in kakovosti opravljenega dela in ne od drugih različnosti; zaposleni naj bi imeli možnost udeležbe pri dobičku in rezultatih pravne osebe; pri določanju višine plače naj bi se dosledno uresničevala pravica do minimalne plače, ki je ni mogoče zmanjševati.

Neto plača je bruto plača, zmanjšana za prispevke za socialno varnost in akontacijo davka od osebnih prejemkov. Povprečna mesečna plača je povprečen znesek, ki ga kot plačilo za mesec dela prejmejo zaposleni (Statistični letopis RS, 1998:236).

Plača je plačilo za opravljeno delo, ki ga delodajalec izplača delavcu, glede na kolektivno in individualno pogodbo o zaposlitvi. Plača se običajno nanaša na delavca, čeprav pri njenem določanju igra vlogo tudi delovno mesto (položaj), na katerem delavec dela. Največjo vlogo pri določanju višine plače igrajo tržne razmere, ponudba in povpraševanje po določenem delu (Lipičnik, 1995:456).

Po Bučarju je plača ne samo denarno nadomestilo, ampak tudi simbol družbenega priznanja za delo. Kdor ima nizko plačo, se smatra, da prispeva družbi manj kot tisti, ki ima visoko (Bučar, 1969:681).

V času uveljavljanja dohodkovnih odnosov (od leta 1965 dalje; pred tem smo tudi pri nas uporabljali pojem plača) se je v bivšem sistemu uveljavil pojem osebni dohodek z namenom, da ga povežemo z dohodkom, iz katerega je (naj bi) delavec dobival plač(il)o v skladu s prispevkom, ki ga je »dajal s svojim živim in minulim delom k ustvarjenemu dohodku« (Uhan, 1995:166).

V literaturi pa je bilo zaslediti definicijo sindikalista Gregorja Mikliča, ki pravi, da mora biti plača pravično plačilo za delavčevo delo, pogoje, v katerih delo opravlja, in rezultate, ki jih delavec dosega pri svojem delu. Plača mora delavcu in njegovi družini zagotavljati človeka dostojno življenje.

3.6 SINDIKAT

Z namenom vzpostavitve ravnovesja med ekonomsko močjo delodajalcev, ki jo daje lastnina, ter organizacijo in številčno močjo delavstva, ki ima zgolj delovno silo, se je v zgodovini začelo delavsko gibanje razvijati zaradi nasprotij med interesi delavcev in delodajalcev, z namenom prenosa razmerja pri delu z individualne na kolektivno raven.

»Sindikat lahko definiramo tudi v luči teorije o organizaciji. Značilnost vsake organizacije so določeni cilji, kontinuiteta, ki se zagotavlja s pomočjo regularnosti in standardizacije njenega delovanja ter jasna upravljalna struktura«. (Poole v Stanojević, 1996:10)

Po tej teoriji je »sindikat interesno združenje z vsemi naštetimi značilnostmi organizacije: je trajno združevanje, ki ga ob jasni notranji diferenciranosti med navedenimi člani, neprofesionalnimi aktivisti in profesionalci – funkcionarji določa predvsem osredotočenost na specifične cilje zaštite in izboljšanja gospodarskega in socialnega in tudi političnega položaja delojemalcev.« (Poole v Stanojević, 1996:10).

Nemški avtor Daübler (v Novak in drugi, 1992: 25) opredeljuje sindikat kot trajno, svobodno oblikovano demokratično urejeno združenje, ki je neodvisno od svojega nasprotnika in države, drugih organizacij in je pripravljeno, da v uresničevanju sprejetih ciljev, varovanja in razvijanja delovnih in gospodarskih pogojev, če je potrebno, uporabi tudi »sredstva delovne borbe.

Ena od definicij sindikata je ta, ki pravi, »da je sindikat interesno združenje delavcev, sindikalno delovanje pa aktivnost za varstvo socialnih in ekonomskih interesov delavcev. Njihov nastanek lahko v glavnem razumemo kot odziv na kapitalistično organiziranje proizvodnje«. (Kavčič in drugi, 1991)

Zaradi razvoja proizvodnih odnosov, ki so temeljili na ekonomski moči delodajalcev in delovni sili delavcev, ter zaradi vedno večjih neskladij so se delavci pričeli združevati v organizacijo, ki so jo poimenovali sindikat, z namenom, da zaščitijo svoje socialne in ekonomske interese. Sindikat delavcev v državni upravi se je začel oblikovati in razvijati bistveno kasneje kot v gospodarstvu, saj so bili ti delavci v odnosu do delavcev v državni upravi dolgo časa, zaradi svoje specifične funkcije, v privilegiranem položaju.

Prve zametke sindikatov zasledimo v dobi organizacije usposobljenih mojstrskih delavcev v mojstrske oziroma cehovske sindikate v sredini 19. stoletja v Veliki Britaniji. Kasneje, v 19. stoletju so se pričeli v sindikate organizirati nekvalificirani delavci. Zgodovinski razvoj sindikatov razlagamo kot odgovor na razvoj industrializacije, ki je spodkopala sistem individualnih pogajalskih razmerij med delodajalcem in delojemalcem. V industrializiranih gospodarstvih so se delavci organizirali v sindikate z namenom zaštite proti možni ali dejanski eksploataciji s

strani delodajalcev in z namenom zagotoviti njegovim članom dostojne mezde ali plače in dostojne pogoje dela. Obstaja mnogo klasifikacij sindikatov, ki vključujejo strokovne, panožne ali proizvodne, splošne ali generalne ter profesionalne sindikate, ki so lahko odprtega ali zaprtega tipa . Po drugi svetovni vojni sta se pri nas povsem spremenila značaj in vloga sindikatov. Proizvodni in neproizvodni delojemalci so vsi sindikalno organizirani v Enotnih sindikatih in tako ostane skoraj do leta 1990. Sindikati javnega sektorja so bili združeni v Zvezo sindikatov Slovenije (Enciklopedija Slovenije, 1997:78-83).

Za sindikalno gibanje na področju državne uprave veljajo nekatere posebnosti. Javni uslužbenci namreč zagotavljajo »funkcioniranje« države in »dejavnosti posebnega družbenega pomena« v njej, zato so države njihov delovnopравни status podrobno urejale, tako glede ugodnosti kot tudi omejitev.

V zameno za lojalnost država zagotavlja svojim uslužbencem predvsem posebno varstvo v zvezi s plačami in varnostjo zaposlitve, hkrati pa jim v celoti ali delno krati pravico do sindikalne svobode. Zato se ni niti pokazala potreba po sindikalnem organiziranju delavcev, zaposlenih v javnem sektorju (negospodarstvu) do konca druge svetovne.

Sicer pa je opaziti, da so vse vlade še vedno nezaupljive do sindikalnega organiziranja uslužbencev javnega sektorja, saj ima nefunkcioniranje javnih služb veliko večjo politično odmevnost kot različne oblike sindikalno organiziranih odporov delavcev proti delodajalcem. V svetu je že po drugi svetovni vojni prišlo do slabljenja moči javnih uslužbencev kot predstavnikov moči suverene države in do zmanjševanja privilegijev.

V 90. letih se je s povečanjem vsesplošne ekonomske krize v Republiki Sloveniji zgodil pravi ideološki napad na javni sektor, kot na krivca za oviranje produktivnega tržnega gospodarstva in oviranje razvoja podjetništva. Posledica

ekonomske krize je zmanjšanje stroškov javne porabe ter postopno zmanjševanje števila zaposlenih v javnem sektorju.

Ti dogodki so pripeljali do potrebe delavcev v javnem sektorju po sindikalnem udejstvovanju s ciljem, da bi kolektivno zavarovali svoje profesionalne interese.

Različne vrste sindikatov pogojujejo različno strukturo članstva, različne velikosti in predvsem različne cilje delovanja. Potrebno je vedeti, da sindikati niso homogene tvorbe, imajo različne cilje in uporabljajo različne poti in načine za uveljavljanje svojega vpliva (glej Vehovar, 1994).

4 SINDIKALNO GIBANJE NA SLOVENSKEM

Razvoj strokovnega sindikalnega gibanja na Slovenskem od leta 1868 pa do danes zaznamujejo različna obdobja. Izpostavimo lahko dve veliki prelomnici, in sicer revolucionarne razmere ob koncu prve svetovne vojne in ustanovitvi jugoslovanske države ter med fašistično okupacijo leta 1941.

Sredi 19. stoletja se je na Slovenskem začel proces pospeševanja industrializacije, ki je značilen za nadaljnja desetletja vse do začetka 20. stoletja. Zamljiška odveza z odškodnino je povzročila zlasti propadanje malih kmetov, ki so začeli iskati zaposlitve v mestih oziroma industrijskih središčih in rudarskih revirjih. Tako se je povečalo število zaposlenih v neagrarnih panogah, zlasti v industriji in rudarstvu, medtem ko je moderna tovarniška proizvodnja povzročila propadanje obrtništva. Število delavstva se je v posameznih industrijskih središčih nenehno krepilo. Nemški kot tudi slovenski kapitalisti so si s skrajnim izkoriščanjem delavstva, značilnim za začetna obdobja industrializacije, ustvarjali kapital za nove naložbe. Nevzdržne delovne razmere pa so v delavcih prebujale zavest, da si lahko le z organiziranim bojem izboljšajo gmotni in delovni položaj. Medtem ko si je v industrijsko razvitih državah delavstvo že v 18. stoletju izbojevalo pravico, da se organizirano v sindikate oziroma v strokovne organizacije bojuje za izboljšanje socialnoekonomskih razmer, so avstrijske oblasti šele leta 1867 dovolile ustanavljanje delavskih izobraževalnih društev ter nato po velikih delavskih demonstracijah leta 1870 ukinile prepoved ustanavljanja delavskih strokovnih organizacij (Stiplovšek, 1989:11).

Za prvi dve desetletji v razvoju delavskega gibanja je značilno, da so bili njegovi nosilci delavska izobraževalna društva. Z ustanavljanjem strokovnih društev pa so bili storjeni tudi prvi koraki pri posebnem organiziranju za socialnoekonomske boje, med katerimi se jih je kar nekaj končalo s stavko.

Strokovne organizacije so po prvi svetovni vojni zaradi zakonodaje in vpoklicev delavcev k vojakom skoraj povsem prenehale delovati in so se obnovile šele leta 1917. Nadaljnjo slabitev sindikatov v tem obdobju je pomenila izguba nekaterih ozemelj (Primorska , Koroška).

Po prvi svetovni vojni so bile v Sloveniji naslednje skupine sindikatov:

- socialistični in komunistični,
- krščansko socialistični,
- narodno socialni,
- klerikalna zveza združenih delavcev (od leta 1934).

V obdobju druge svetovne vojne so bili vsi naporji usmerjeni v osvoboditev, zato sindikalnih aktivnosti ni bilo. Delavci so imeli svoje zastopništvo v obliki organizacije Delavske enotnosti, ki je bila ustanovljena 1942. Šlo je bolj za domoljubno, osvobodilno gibanje.

Po 2. svetovni vojni leta 1945 je bilo ustanovljeno enotno sindikalno telo: Enotna strokovna zveza delavcev in nameščencev Jugoslavije za Slovenijo, ki je bila 1949 preimenovana v Zvezo sindikatov Jugoslavije. Zveza sindikatov Jugoslavije ni bila krovna organizacija v klasičnem smislu, kot jo poznamo, ampak so bili posamezni manjši sindikati podružnice te zveze. V posameznem podjetju je obstajal le en sindikat (Kacin-Wohinz, 1986:83).

Sindikati so v obdobju od leta 1945 do 1990 največkrat igrali vlogo delavskega servisa, tako da so svoje delovanje omejili na nudenje članskih uslug in storitev.

Po 2. svetovni vojni razlikujemo dve obdobji:

- obdobje socializma in delavskega samoupravljanja,
- obdobje med privatizacijo družbene lastnine in po njej.

Funkcije sindikatov se v obeh obdobjih razlikujejo, saj sindikati v obeh obdobjih delujejo v različnem družbenem okolju in različnem družbenopolitičnem sistemu.

Varnost delavcev je bila v obdobju samoupravljanja zelo velika, medtem ko je varnost oziroma zaščita delovnih mest in delavcev v obdobju tranzicije postala eden temeljnih ciljev sindikalnih zahtev.

Osamosvojitve Slovenije, ki je povzročila sistemske spremembe je privedla tudi do reforme slovenske sindikalne scene. Družbena in predvsem politična kriza, ki se je pojavila pred osamosvojitvijo, je sprožila val reorganizacij na političnem in sindikalnem področju. Z ustavnimi dopolnili je bila torej demokratizacija v Sloveniji pravno urejena. Politični pluralizem pa je avtomatično pomenil sindikalni pluralizem.

Med državnimi pravnimi viri je tudi na področju sindikalnega prava prvi vir Ustava RS (Uradni list RS št. 1/92). V 42. členu splošno opredeljuje pravico do zbiranja in združevanja, 76. člen opredeljuje sindikalno svobodo, 77. člen pa pravico do stavke (Ustava RS, 1992).

Sindikalna svoboda pomeni, da je ustanavljanje in delovanje sindikatov ter včlanjevanje vanje svobodno. »Pozitivna sindikalna svoboda pomeni zajamčeno pravico posameznika, da se včlani v sindikat po svoji izbiri. Negativna pa pomeni, da je vsakemu, ki sicer izpolnjuje pogoje za včlanjevanje, prepuščena odločitev, da se v sindikat včlani ali pa ne«. (Novak in drugi, 1992:25)

Pravico ustanavljati sindikate imenujemo organizacijska svoboda, pravico do delovanja sindikatov pa akcijska svoboda.

Slovenski sindikati so se politično in ideološko razdelili na stare reformirane in nove neodvisne sindikate. Izoblikovale so se štiri reprezentativne konfederacije, med katerimi je bila najpomembnejša stara reformirana Zveza svobodnih sindikatov Slovenije.

Po osamosvojitvenem procesu se je v Sloveniji začel razvijati sindikalni pluralizem. Tako so se sindikati potegovali za pridobitev lastnosti

reprezentativnega sindikata. Reprezentativnost je pomembna vedno, kadar prihaja do sindikalnega pluralizma in pomeni za konkretni sindikat priznanje države, da lahko nastopa kot predstavnik vseh sindikalno organiziranih delavcev. Način pridobitve, lastnosti pravne osebe in reprezentativnosti sindikatov v Sloveniji ureja Zakon o reprezentativnosti sindikatov (Uradni list RS, št. 13/93). S tem zakonom je urejen način, kako pridobi lastnost pravne osebe sindikat, kar je pomembno za njegovo poslovanje v pravnem prometu in način pridobitve lastnosti reprezentativnosti sindikata, ki je bistvena za sklepanje kolektivnih pogodb s splošno veljavnostjo, nadalje za sodelovanje v organih, ki odločajo o vprašanjih ekonomske in socialne varnosti delavcev ter predlagajo predstavnike delavcev, ki sodelujejo pri upravljanju v skladu s posebnimi predpisi. Da bi pridobil lastnost reprezentativnosti, mora sindikat izpolnjevati naslednje pogoje:

- da je demokratičen in zagotavlja svobodo včlanjevanja v svoje vrste,
- da neprekinjeno deluje vsaj zadnjih šest mesecev, preden vloži zahtevo za pridobitev lastnosti reprezentativnosti,
- da je neodvisen od državnih organov in delodajalcev, ter se financira iz lastnih virov,
- da ima določeno število članov, predpisano z zakonom (za zveze in konfederacije najmanj 10 % delavcev iz posamezne panoge, za panoge, poklice ali občine pa 15%).

Tako je bilo leta 1993 s tem zakonom rešeno vprašanje, katere sindikalne organizacije smejo v imenu svojih članov sklepati in podpisovati kolektivne pogodbe. Danes so v Sloveniji štiri splošni reprezentativni sindikati:

- Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS),
- Neodvisnost-Konfederacija novih sindikatov Slovenije (KNSS),
- Konfederacija sindikatov 90 (KS 90) in
- Konfederacija sindikatov Slovenije (PERGAM)

Omenjeni sindikati imajo pomembno vlogo pri zastopanju interesov delavcev na državni ravni, to je pri raznih pogajanjih z Vlado Republike Slovenije in organizacijami delodajalcev.

Delavci se združujejo v sindikate zaradi varovanja pravic in interesov članstva.

Za Kavčiča (1991:245-246) pa so glavni razlogi, zaradi katerih se delojemalci združujejo v sindikate, naslednji:

1. varnost dela oziroma zaposlitve (trajnost delovnega mesta);
2. dobri delovni pogoji (zdravo in varno delovno okolje);
3. možnost napredovanja;
4. pomembnost dela, ki ga opravljajo (delavci želijo zahtevnejše in bolj ugledno delo, na podlagi katerega se krepi samospoštovanje);
5. potreba po priznanju (za dobro opravljeno delo delavci pričakujejo priznanje);
6. potreba po spoštovanju (odnos nadrejenih do podrejenih);
7. potreba po pripadnosti (sindikat združuje ljudi s podobnimi interesi);
8. plačilo za delo (pošteno plačilo za pošteno delo).

Ključna razloga za vključevanje v sindikate sta praviloma varnost zaposlitve in pošteno plačilo.

V Sloveniji je trenutno enaintrideset reprezentativnih sindikatov.

Poleg reprezentativnih sindikatov delujejo tudi drugi sindikati, vendar ne delujejo na državni ravni, ampak v določeni organizaciji ali panogi. Ker je moč sindikata odvisna od števila članov, se ti povezujejo v zveze. Tako iz večjega števila manjših sindikatov nastanejo zveze sindikatov, ki imajo na podlagi večje moči več možnosti za uveljavitev svojih interesov. Sindikati imajo podobne funkcije in naloge.

4.1 RAZLIKE MED SINDIKATI V JAVNEM IN ZASEBNEM SEKTORJU

Sindikati tako v javnem kot v zasebnem sektorju skušajo kar najbolj intenzivno lobirati pri zakonodajni oblasti (parlament v Sloveniji) s ciljem sprejema najbolj ugodne zakonodaje za delavce. Ker država predstavlja tako zakonodajno kot izvršilno oblast in ker je prisotna pri tripartitnih pogajanjih, ki so v javnem sektorju običajna, sindikati javnih uslužbencev lobirajo pri državnih organih in s tem posredno pri delodajalcih, kar pa ni običaj v zasebnem sektorju. V zasebnem sektorju sindikati in delavci ne lobirajo pri delodajalcih, temveč se z njimi pogajajo ali stavkajo proti njim.

Naslednja razlika med obema vrstama sindikatov je ta, da sindikati delavcev v javnem sektorju pogosto obidejo delodajalca, se pravi dotično institucijo ali organizacijo in se obrnejo neposredno na vlado, ministrstvo ali parlament, še raje pa na širšo javnost in tako poskušajo doseči pozornost omenjenih institucij in širše javnosti. Sindikati skušajo doseči podporo javnosti in zakonodajnega telesa in s tem izvajajo pritisk na management javnih institucij in dosežejo tripartitna pogajanja.

Pri nas bo vlada v naslednjih nekaj letih v zasebnem sektorju odstopila od kolektivnih pogajanj med sindikati in delodajalci, združenimi v združenju delodajalcev. Sindikati se v tripartitnih kolektivnih pogajanjih pogajajo tako neposredno z managementom javnih organizacij kakor tudi posredno preko državnih institucij (glej Brejc, 1995:54).

4.2 SINDIKAT V RAZMERJU DO VLADE

Suverenost (lat. *souverain* – najvišji, vrhoven, neodvisen) lahko opredelimo kot najvišjo, vrhovno oblast (Veliki slovar tujk, 2002:1114). Ustavnopravna teorija razlikuje med državno, nacionalno in ljudsko suverenostjo. Državna suverenost

pomeni lastnost državne oblasti kot najmočnejše in najvišje sile v posamezni družbi. Je izraz dejstva, da država monopolno razpolaga s sredstvi fizičnega prisiljevanja.

Ljudska suverenost je načelo, ki označuje ljudstvo kot nosilca suverene oblasti v posamezni državno urejeni skupnosti. Izraža zamisel o tem, da vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu, ter da nosilci oblasti delujejo kot predstavniki ljudstva. Načelo ljudske suverenosti je v naši ustavi določeno v splošnih določbah kot eden izmed temeljev državne ureditve.

Iz načela ljudske suverenosti logično izhaja načelo o demokratičnosti (gr. demos – ljudstvo, gr. kratein – vladati) države kot oblike političnega sistema, ki uteleša vladavino ljudstva. Demokratična je tista državna ureditev, v kateri vsa oblast izhaja iz ljudstva in se izvaja v njegovem interesu (Veliki slovar tujk, 2002:193, 621). Ustava RS (1992:97) že v prvem členu zatrjuje:«Slovenija je demokratična republika».

Zavest socialnega partnerstva se je v Sloveniji razvijala od šestdesetih let naprej, v tedaj hegemonskih formah operacionaliziranih v socialističnem žargonu. Prve prepoznavne oblike so bile uvedene v sedemdesetih letih, ko so celo z Ustavo SFRJ in Ustavo SRS uveljavljeni družbeni dogovori in samoupravni sporazumi, nekakšni predhodniki socialnih sporazumov. Z uvajanjem privatizacije se je odvijal tudi proces ukinjanja participacije delavcev skozi delavske svete. Nekaj časa je bila situacija zelo različno urejena: v nekaterih podjetjih, ki so bila v družbeni lastnini, ni bilo delavskih svetov, v drugih podjetjih, ki so bila že privatizirana ali v mešani lastnini, so delavske svete ohranili. Samoupravljanje se je razgrajevalo, zaposleni pa niso imeli novih mehanizmov za soodločanje v podjetjih in zavodih (Lukšič, 1994:6). Delavci so postajali vse bolj izkoriščani in brez prave zaščite pravic. Prihajalo je do vse pogostejših stečajev podjetij in zmanjševanja proizvodnje, kot posledica tega pa do stalnega povečevanja brezposelnosti. Delavske plače so se ves čas zmanjševale. Delavci so bili vedno večjih težavah. To je njihovo interesno organizacijo – sindikate pripravilo

do najrazličnejših organiziranih ali manj organiziranih oblik protestov in tudi stavk. Svoje proteste so usmerjali proti vladi in vodstvu podjetij, ki predvsem v podjetjih z družbeno lastnino še niso bili pravi predstavniki delodajalcev. Sindikati so zagrozili tudi z organizacijo generalne stavke.

Vse to je privedlo, da bi se organizirali delodajalci in vlada, in se začeli z organizacijami delojemalcev - sindikati dogovarjati o tripartitnem sporazumevanju pri reševanju nakopičenih socialnih problemov, da bi dosegli socialni mir. V Sloveniji je bilo vzpostavljanje socialnega partnerstva še posebej težavno zaradi nedokončanega lastninskega preoblikovanja podjetij.

Vlada v političnem sistemu nastopa kot predlagatelj zakonov in hkrati tudi kot izvrševalec sprejetih zakonov. Sindikat kot socialni partner stopa v razmerje z vlado že v fazi priprave predlogov zakonov, ki se tičejo socialno-ekonomskega položaja delavcev v državi. Ker je Slovenija demokratična in socialna država, je še kako pomembno sodelovanje sindikata pri pripravi nacionalne strategije zagotavljanja minimalnih socialnoekonomskih standardov za delavce.

4.3 SOCIALNO PARTNERSTVO IN SOCIALNI DIALOG

Socialno partnerstvo je zelo pomemben segment, ki izhaja iz veljavne zakonodaje. Socialno partnerstvo kot stalen proces dogovarjanja, usklajevanja in sprejemanje stališč med različnimi interesnimi skupinami pri premagovanju socialno-ekonomskih problemov se je z uvedbo pluralističnih družbenih odnosov in procesom lastninjenja uveljavilo tudi v Republiki Sloveniji. Uveljavlja se kot tripartitni socialni dialog med asociacijami delavcev - sindikati, asociacijami delodajalcev in državo - vlado, ter kot dvopartitno sodelovanje na ravni delavci-delodajalci. Pravno formalno je tripartitno sodelovanje socialnih partnerjev dobilo svojo podlago z dogovorom podpisnikov pri dogovoru o politiki plač za leto 1994 o ustanovitvi Ekonomsko-socialnega sveta.

Socialno partnerstvo je opredeljeno kot razmerje, za katero je značilno enakopravno dogovarjanje subjektov o problematiki socialno-ekonomskih razmerij v družbi. Gre za razmerje med državo, asociacijami zaposlenih in asociacijami delodajalcev, v katerih poskušajo ti subjekti doseči tisto stopnjo usklajenosti interesov, ki je potrebna za učinkovito urejanje socialno-ekonomskih razmerij ter za izvajanje obstoječe pravne ureditve (Vodovnik, 1993, št.3:203). O uvedbi socialnega partnerstva je mogoče govoriti s priznanjem sindikatov kot relevantnega partnerja v pogajanjih z delodajalci in vlado. Akt priznanja pomeni hkrati akt vzajemnega priznanja. Tudi sindikati so morali priznati stran kapitala za pogajanja kot mono stran, prav tako pa tudi stran vlade za arbitra in delavstvu naklonjenega pogajalskega partnerja, v nekaterih primerih pa celo kot predstavnika kapitalske strani.

Socialno partnerstvo oziroma tripartizem je družbeno razmerje med delodajalci, sindikati in vlado. Sindikati in delodajalci predstavljajo dve nasprotni stranki, vlada pa je hkrati posrednik med prej omenjenima strankama in njun partner. V ožjem smislu pomeni socialno partnerstvo neposredno sodelovanje med vlado ter predstavniki delavcev in delodajalcev, širše gledano pa zajema tudi dvopartitne oziroma bipartitne odnose med delodajalci in sindikati.

Kolektivna pogodba kot pravni akt je eden izmed pomembnejših elementov socialnega partnerstva.

Ideologija je eden od temeljev socialnega partnerstva. Najvišji vrednoti sta socialni mir in stabilnost političnega sistema, ki ju zagotavlja sodelovanje med partnerji. Partnerji drug drugemu priznavajo avtonomijo, pogajalsko moč in moč za uresničitev dogovorov znotraj lastnih vrst, kar pomeni, da je stopnja centralizacije in koncentracije v organizacijah zelo visoka.

»Dogovori na vrhu so preverjeni po demokratični proceduri ali vsiljeni članstvu z avtoriteto vodstva. Socialno partnerstvo ponuja namesto tekmovanja in razrednega boja sodelovanje ter oblikovanje skupnega interesa med družbenimi skupinami, ki imajo identiteto in zavest o skupnem interesu toliko razvito, da so

organizirane in nastopajo kot pomemben politični dejavnik«. (Lukšič, 1994, št.168-169:14)

Zavest socialnega partnerstva se je v Sloveniji razvijala od šestdesetih let naprej, v tedaj hegemonskih formah, operacionaliziranih v socialističnem žargonu. Prve prepoznavne oblike so bile uvedene v sedemdesetih letih, ko so celo z Ustavo SFRJ in Ustavo SRS uveljavljeni družbeni dogovori in samoupravni sporazumi, nekakšni predhodniki socialnih sporazumov. Z uvajanjem privatizacije se je odvijal proces ukinjanja participacije delavcev skozi delavske svete. Nekaj časa je bila situacija zelo različno urejena: v nekaterih podjetjih, ki so bila v družbeni lastnini, ni bilo delavskih svetov, v drugih podjetjih, ki so bila že privatizirana ali v mešani lastnini, so delavske svete ohranili. Samoupravljanje se je razgrajevalo, zaposleni pa niso imeli novih mehanizmov za soodločanje v podjetjih in zavodih (Lukšič, 1994: 6).

Prihajalo je do vse pogostejših stečajev podjetij in zmanjševanja proizvodnje, kot posledica tega pa do stalnega povečevanja brezposelnosti. Delavci so postajali vse bolj izkoriščani in brez prave zaščite pravic.

Vse to je privedlo do pripravljenosti organiziranih delodajalcev in vlade, da so se začeli z organizacijami delojemalcev – sindikati dogovarjati o tripartitnem sporazumevanju pri reševanju nakopičenih socialnih problemov, da bi dosegli socialni mir. V Sloveniji je bilo vzpostavljanje socialnega partnerstva še posebej težavno zaradi nedokončanega lastninskega preoblikovanja podjetij.

Po institucionalni strani se je socialno partnerstvo v Sloveniji začelo graditi že leta 1990. Tedaj je bil v okviru Ministrstva za delo kmalu po ustanovitvi prve vlade po strankarskih volitvah ustanovljen Svet za zaposlovanje, v katerem so bili zastopani predstavniki ministrstva, zbornice in sindikatov. Vlada se za njegove sklepe ni menila in sveta ni upoštevala. Bil pa je to zametek tripartitnega dogovarjanja v novi slovenski državi. Na tej zasnovi so se oblikovale zahteve, da se vzpostavi tripartitni organ, ki bo vključeval predstavnike vlade (ne le ministrstva za delo), predstavnike sindikatov in predstavnike delodajalcev. V tem

organu naj bi razpravljali o vseh pomembnih zadevah s področja gospodarske in socialne politike. Še v času prve vlade je bila dana formalna pobuda, da se tak svet ustanovi. Vlada je imenovala delovno skupino, ki je gradivo pripravila, vendar je odločanje o tem zamrznila zaradi drugih prednostnih nalog. Tedaj je vlada vztrajala na stališču, da tripartitni organ ne sme biti institucionaliziran. Interes je bil tedaj vezan predvsem na obvladovanje rasti plač in zmanjševanje inflacije.

Leta 1994 se je konstituirala nova delovna skupina vlade, sindikatov in delodajalcev, ki je pripravila dogovor o politiki plač in predlog za ustanovitev tripartitnega organa kot najvišje institucije socialnega partnerstva. Potreba po ustanovitvi tripartitnega organa kot institucionalne oblike sodelovanja socialnih partnerjev je izšla tudi iz izkušenj pri sklepanju kolektivnih pogodb, ker so sindikati vedno znova izsiljevali ugodnejše rešitve.

Prvi uradni dokument, ki so ga sprejeli socialni partnerji, je bil Dogovor o politiki plač v gospodarstvu za leto 1994, ki so ga podpisali sindikati, Gospodarska zbornica Slovenije, Združenje delodajalcev Slovenije, Obrtna zbornica Slovenije in Vlada Republike Slovenije. Dogovor naj bi bil separat socialnega sporazuma, ki tedaj še ni bil sklenjen. V dogovoru so podpisniki ustanovili Ekonomsko-socialni svet kot skupni posvetovalni in usklajevalni organ vseh partnerjev. Socialni partnerji so oktobra 1994 sprejeli tudi pravila delovanja Ekonomsko-socialnega sveta (Uradni list RS, št.59/94 in 64/94).

Socialni partnerji so za leto 1996 podpisali nov socialni sporazum skupaj s separatom o zaposlovanju (Uradni list RS, št. 296/96). Sledil je Zakon o izvajanju socialnega sporazuma (Uradni list RS, št. 34/96).

Dogovor o politiki plač za leto 1994 je zelo pomemben, saj določa rast plač v letu 1994 in metodologijo za njeno ugotavljanje. Dogovor naj bi bil separat socialnega sporazuma. Združenje delodajalcev Slovenije je v oktobru 1994 pripravilo koncept pristopa k vsebinski opredelitvi socialnega sporazuma za leto

1995, ki je bil sprejet aprila 1995. Sprejet je bil tudi separat socialnega sporazuma z naslovom Dogovor o politiki plač in drugih prejemkov zaposlenih v gospodarstvu. Socialni sporazum vsebuje obveznosti do posameznih partnerjev za uresničevanje usmeritev in ciljev na podlagi argumentov in moči posameznega partnerja. To je zagotovo pot k utrjevanju posameznih socialnih partnerjev in zmanjševanju konfliktnih situacij.

V letu 1996 je bil med socialnimi partnerji dogovorjen, sprejet in uveljavljen Socialni sporazum za leto 1996 in Separat o zaposlovanju. Na podlagi teh izkušenj so bili podobni sporazumi sprejeti tudi za naslednja leta.

Tripartitni organ Ekonomsko-socialni svet je bil oblikovan na temelju dogovora o politiki plač za gospodarstvo za leto 1994. Dogovor so podpisali v imenu vlade predsednik dr. Drnovšek, za delodajalce predsedniki Združenja delodajalcev Slovenije, Gospodarske zbornice Slovenije in Obrtne zbornice Slovenije, za delojemalce pa predsedniki šestih največjih reprezentativnih sindikatov. Socialni partnerji so oktobra 1994 sprejeli Pravila delovanja Ekonomsko-socialnega sveta (Uradni list RS, št.59/94 in 64/94). Opredeljen je kot tripartitni organ socialnih partnerjev v Republiki Sloveniji, ustanovljen z namenom obravnavanja vprašanj in ukrepov, ki se nanašajo na ekonomsko in socialno politiko in drugih vprašanj, ki zadevajo posebna področja dogovarjanja socialnih partnerjev v republiki Sloveniji. Razen tega spremlja tudi izvajanje dogovora o politiki plač in daje tolmačenje v zvezi z njegovim izvajanjem ter po potrebi predlaga tudi njegove spremembe. Glede vprašanj s področja svojega delovanja posreduje predloge in pobude Državnemu zboru, Državnemu svetu ter strokovni in širši javnosti.

Svet obravnava zadeve na zahtevo enega od socialnih partnerjev, lahko pa obravnava posamezne zadeve tudi na lastno pobudo.

Vzrok za težje vzpostavljanje socialnega partnerstva je bil v tistih razmerah strukturni: šibka vlada (zaradi prevelikega števila strank), nemočni sindikati

(začetek pluralizacije sindikatov) in nepriznavanje gospodarske zbornice kot prave predstavnice interesov delodajalcev (Združenje delavcev takrat še ni obstajalo).

Socialni partnerji v Sloveniji, ki sklepajo socialni sporazum, so:

- Vlada republike Slovenije;
- Predstavniki delodajalcev: Gospodarska zbornica Slovenije, Obrtno združenje Slovenije, Združenje delodajalcev Slovenije, Združenje podjetnikov Slovenije, panožna združenja območne zbornice;
- Predstavniki delojemalcev: Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, KNSS – Neodvisnost, konfederacija novih sindikatov Slovenije, Konfederacija sindikatov Slovenije - Pergam, Konfederacija sindikatov 90 (Kocmur, 1995:222).

4.4 RAZLIČNI INTERESI SOCIALNIH PARTNERJEV

4.4.1 Sindikat

Sindikati se zavzemajo za omejitev inflacije in oživljanje gospodarstva, za zaščito najnižjih slojev prebivalstva, za varne delovne razmere in visoke plače. Poudarek dajejo omejevanju cen osnovnih živil ter aktivno politiko zaposlovanja (predvsem zaposlovanju mladine, invalidov in dolgotrajno brezposelnih).

Kot socialni partner v Sloveniji nastopajo v vlogi predstavnikov delojemalcev predvsem Zveze in konfederacije sindikatov na ravni države (Novak in drugi, 1992:117-119). Po zakonu o reprezentativnosti sindikatov (Uradni list RS, št. 13/93), s katerimi je vlada skušala zagotoviti preglednost sindikalnega delovanja so na nivoju države štiri sindikalne zveze oziroma konfederacije in sicer: Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, KNSS – Neodvisnost, konfederacija novih sindikatov Slovenije, Konfederacija sindikatov Slovenije – Pergam, Konfederacija sindikatov 90.

4.4.2 Delodajalske organizacije

Kot predstavniki delodajalcev socialni sporazum na ravni države sklepajo organizacije delodajalcev. Delodajalci se zavzemajo za povečano konkurenčnost svojih podjetij, ki naj bi jo dosegli z nizkimi obdavčitvami podjetji, z zniževanjem stroškov dela (nižjimi plačami in prispevki za socialno zavarovanje ipd.), z deregulacijo trga delovne sile in s tem večjo fleksibilnostjo delovne sile, kar naj bi samo po sebi privedlo do rasti zaposlovanja.

4.4.3 Država

Podlaga za uveljavitev tripartitnih svetovalnih teles v Evropi je predvsem zasluga MOD in njene Filadelfijske deklaracije (ki je sestavni del ustave MOD), ki jo mora spoštovati tudi naša država. Tudi priporočilo MOD št. 113 o konzultaciji (industrijski in nacionalni nivo) iz leta 1960 pravi, da naj bi vsaka država sprejela ukrepe za pospeševanje učinkovitega posvetovanja in sodelovanja med javnimi oblastmi ter organizacijami delodajalcev in delavcev. To naj bi se izvajalo na nacionalnem nivoju in na nivoju posameznih sektorjev. Vendar naj ne bi kršilo načela svobode združevanja ali pravic delodajalskih in delavskih organizacij, vključujoč pravico do kolektivnih pogajanj. Za cilj naj bi imelo doseganje v čim večji meri skupaj dogovorjenih rešitev.¹

V Republiki Sloveniji je tripartitni organ socialnih partnerjev Ekonomsko-socialni svet. Ustanovljen je z namenom obravnavanja vprašanj in ukrepov, ki se nanašajo na ekonomsko in socialno politiko v najširšem smislu, kakor tudi posebnih področij dogovarjanja socialnih partnerjev v Republiki Sloveniji, ter daje v zvezi z njim mnenja oziroma stališča (Vodovnik, 2001:49). Oblikovan je bil na

¹ - Skledar Štefan, Predlog za izdajo zakona o Ekonomsko –socialnem svetu Slovenije – 1996, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

temelju Dogovora o politiki plač v gospodarstvu za leto 1994 (Uradni list RS, št.23/94). Podpisali pa so ga predsednik vlade v imenu Vlade, za delodajalce predsedniki Obrtne zbornice Slovenije, Gospodarske zbornice Slovenije in Združenja delodajalcev Slovenije, za delojemalce pa predsedniki Konfederacije sindikatov Slovenije 90, Konfederacije sindikatov Slovenije Pergam, Neodvisnih sindikatov Slovenije, Neodvisnost – Konfederacije novih sindikatov Slovenije, Zveze svobodnih sindikatov Slovenije ter Sindikata delavcev poslovnih bank.

5 SINDIKALNO POVEZOVANJE V SISTEMU JAVNIH USLUŽBENCEV

5.1 *NORMATIVNA UREDITEV PLAČNEGA SISTEMA*

Plačne sisteme lahko v splošnem razvrstimo v dve skupini glede na to, ali plače določa enostransko delodajalec ali se določajo dogovorno s kolektivnimi pogodbami. Za javni sektor je značilno, da država zaradi odgovornosti za izvajanje ustrezne makroekonomske politike bolj ali manj intenzivno posega v določanje plač (Haček, 2001:56).

Problematika plač v javnem sektorju v Sloveniji je v zadnjih letih verjetno bolj kot kdajkoli prej predmet najrazličnejših razprav in polemik. Pri tem ne gre vedno le za višine oziroma absolutne vrednosti, temveč zelo pogosto za primerjave med plačami na podobnih delovnih mestih .

Ferner (v Haček, 2001:56) ugotavlja, da so zaradi težnje po zmanjševanju javne porabe evropske države v plačnem sistemu javnega sektorja dajale prednost kriteriju sposobnosti države za plačilo pred drugimi kriteriji, kot so na primer kriterij pravične primerljivosti .

Uvedba plačnega sistema in pravil določanja in izplačevanja plač ter drugih prejemkov, ki se izplačujejo iz javnih sredstev, pomeni jasen in pregleden način porabe javnih sredstev, urejen in primerljiv delovnopravni status zaposlenih, primerljiv sistem plačila za opravljanje javnih funkcij. Za uvedbo primerljivega in preglednega sistema plač zaposlenih je treba oblikovati enotne standarde določanja zahtevnosti delovnih mest, pri čemer formalna izobrazba ne bore biti edino merilo določanja zahtevnosti.

Z zakonom o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju ZRPJZ), sprejetim leta 1994 so se poenotili številni med seboj neusklajeni sistemi plač, bil pa je predlagan in sprejet le kot prehodna rešitev do sprejema Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU). Nobenega dvoma ni, da največji del odgovornosti za polom plačne politike v javnem sektorju v zadnjih šestih letih nosijo slovenske vlade, ker zaradi pomanjkanja politične volje, pripravljenosti na enakopraven dialog med socialnimi partnerji in premajhne strokovne usposobljenosti niso uspele ponuditi razumne alternative vse bolj deformiranemu plačnemu sistemu.

Zagotovitev preglednosti in primerljivosti plač je temeljna naloga plačnega sistema, saj je v primeru, da je način določitve posameznih plač tem načelom podrejen, posledično vzpostavljeno družbeno ravnotežje in socialni mir. ZRPJZ preglednosti in primerljivosti plač ni dosegel, saj so ugotovili, da ga je treba temeljito prenoviti in ga na državni ravni poenotiti. Poskusi vlade in sindikatov z dodatki zdaj eni drugič drugi skupini delavcev niso dali željenih rezultatov. Ob Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS), sprejetim leta 2002, področje plač v javnem sektorju ureja več kot 40 predpisov, ki so bili seveda sprejeti v različnih obdobjih in temeljijo na različnih načelih, posledično pa je s takšnim delnim urejanjem prišlo do bistvenih sprememb, zakonsko postavljenih razmerij med plačami v javnem sektorju. S sprejetjem ZJU so se lotili systemskega reševanja problematike plač v javnem sektorju, saj je uvedel enoten, primerljiv in pregleden sistem določanja in izplačevanja plač ter drugih prejemkov iz javnih sredstev. ZJU pa v petem členu določa, da sistem plač v javnem sektorju ureja poseben zakon, to pa je ZSPJS.

5.2 SODELOVANJE SINDIKATA

Zaposleni v javnem sektorju so lahko sindikalno aktivni. Kolektivno dogovarjanje dobiva novo vsebino in odgovornost za delovanje vseh delov javnega sektorja, saj pomeni drugačnost in ustvarjanje pravičnosti pri obravnavanju vseh zaposlenih v javnem sektorju. Kolektivno dogovarjanje pomeni pravično in razumno zastopanje interesov posameznih skupin zaposlenih. Zastopanje je v skladu z realnimi ekonomskimi možnostmi države in njeno dolžnostjo, da zagotavlja uporabnikom vse storitve javnega sektorja na enaki ravni.

S kolektivno pogodbo za javni sektor ki jo podpišejo sindikati z vlado se določijo minimumi zagotovljenih pravic delavcem v javnem sektorju.

»Kolektivna pogodba za javni sektor pa je sklenjena, ko jo podpišejo Vlada Republike Slovenije in reprezentativni sindikati javnega sektorja najmanj štirih različnih dejavnosti, katerih skupno število članstva presega 40% zaposlenih v javnem sektorju«. (ZSPJS, čl. 42)

V Sloveniji pogajanja za podpis kolektivnih pogodb posameznih dejavnosti še vedno potekajo, saj reprezentativni sindikati ne najdejo skupnega jezika z vlado.

5.3 SINDIKAT VZGOJE, IZOBRAŽEVANJA, ZNANOSTI IN KULTURE SLOVENIJE

Primer usklajevanja in dogovarjanj med socialnimi partnerji, torej med vlado in samostojnim Sindikatom vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (v nadaljevanju SVIZ) - pred sprejemom ZJU in ZSPJS bom prikazala na primeru SVIZ-a, ki mi je najbolj poznan. Tu lahko omenim, da so enako dolgotrajna pogajanja potekala med vlado in sindikati drugih dejavnosti javnega sektorja.

Vlada se pogaja z vsakim posebej in od tod tudi premoč vloge vlade in neuspešnost reprezentativnih sindikatov.

SVIZ, ustanovljen leta 1990, je s 40000 člani največji samostojni sindikat v javnem sektorju. V statutu SVIZ-a Slovenije je določeno, da je samostojna in nestrankarska interesna organizacija, v katero se zaposleni v vzgoji, izobraževanju, znanosti in kulturi prostovoljno vključujejo, da bi na organiziran način izražali in uresničevali svoje interese ter uveljavljali in varovali svoj gmotni, ekonomski in socialni položaj, pravice zaposlenih in članov sindikata. Sindikat deluje samostojno in neodvisno na podlagi svojega statuta in programa.«(Statut SVIZ Slovenije, I.temeljne določbe, 1. člen)

SVIZ je pravna oseba, kar pomeni da je nosilec pravic in dolžnosti. Svojo dejavnost financira po načelu samofinanciranja s članarino in drugimi prihodki.

V sindikat se lahko vključujejo zaposleni na področjih: predšolske vzgoje, osnovnega in glasbenega šolstva, srednjega splošnega in poklicnega šolstva ter dijaških domov, vzgoje in izobraževanja, usposabljanja in socialnega varstva otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, visokega šolstva in študentskih domov, ljudskih univerz in organizacij za izobraževanje odraslih, znanstvene in raziskovalne dejavnosti, knjižnic, arhivov, muzejev, galerij, varstva kulturne dediščine, poustvarjalne in ustvarjalne umetnosti. Član v sindikatu postaneš s podpisom pristopne izjave in pridobitvijo članske izkaznice. Člani sindikata sodelujejo pri oblikovanju stališč, predlogov in zahtev sindikata na vseh ravneh organiziranosti, neposredno uveljavljajo sindikalna stališča in zahteve v svoje okolju,...

V osmem in devetem členu statuta je opredeljeno, da je »sindikat lahko organiziran na ravni zavoda oziroma druge organizacije, na ravni območja, na ravni pokrajine in na ravni države. Organi SVIZ-a pa so:

- skupščina ,
- glavni odbor,

- glavni tajnik,
- komisija za statutarna vprašanja in pritožbe,
- izvršilni odbor SVIZ, izvršilni odbor sindikata zavoda,
- nadzorni odbor SVIZ, nadzorni odbor območnega odbora, nadzorni odbor sindikalnega zavoda,
- zbor sindikalne konference SVIZ, zbor območne sindikalne konference,
- predsedstvo sindikalne konference SVIZ, predsedstvo območne sindikalne konference,
- predsedstvo območnega odbora,
- pokrajinski odbor,
- predsednik območnega odbora,
- zbor sindikata zavoda,
- sindikalni zaupnik.

Mandat organov sindikata traja štiri leta«. (Statut SVIZ Slovenije)

Volitve v sindikatu so tajne, izvede jih volilna komisija, ki jo imenuje skupščina. Kandidat, ki je izvoljen, mora dobiti večino glasov, da so volitve veljavne. Se jih mora udeležiti več kot polovica članov volilnega telesa, da so veljavne.

Programske usmeritve SVIZ-a za obdobje od 2002 do 2006 ter načela in cilji so usmerjeni: v ohranjanje medsebojne solidarnosti, saj člani SVIZ-a menijo, da je medčloveška solidarnost ključni pogoj za uspešno uveljavljanje interesov, varovanje človeškega dostojanstva in povečanja ugleda poklicev.

Tudi neodvisnost sindikata je pomembna determinanta, vsebovana v programu, saj bo SVIZ tudi v prihodnje ostal politično neodvisen sindikat in se ne bo vezal na nobeno politično stranko. Zavzemali se bodo tudi za vzpostavljanje socialnega dialoga (partnerstva), saj je to ključ do stabilnega razvoja naše in drugih držav.

Osrednja naloga in cilji sindikata pa so povezani z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju. Zakon od socialnih partnerjev zahteva sklenitev nove kolektivne

pogodbe o metodologiji za vrednotenje delovnih mest in kolektivne pogodbe za javni sektor.

Kot socialni partner se bo SVIZ aktivno vključeval v socialni dialog z namenom zavarovanja že pridobljenih in novih pravic svojih članov.²

5.3.1 Potek usklajevanja

ZRPJZ, sprejet leta 1994, je bil z vključitvijo Slovenije v Evropsko unijo in reformami javne uprave nujno potreben preobrazbe. Že v tem zakonu so se vzpostavila neustrezna razmerja med posameznimi primerljivimi poklici v javnem sektorju, ki so jih stopnjevale še različne možnosti in načini napredovanja. SVIZ je zakonu nasprotoval že leta 1993 s stavko. Z določitvijo drugačne osnove za izračun poslanskih plač, plač sodnikov, tožilcev in državnih funkcionarjev je bila storjena tista osnovna in temeljna napaka, ki je pripeljala do neobičajnih in nesprejemljivih razlik med plačami primerljivih poklicev v javnem sektorju. Različne osnove so namreč odločno vplivale na povečanje števila kolektivnih pogodb in podzakonskih predpisov, posledično pa na številne nelogičnosti v zdaj povsem nepreglednem plačnem sistemu.

Po večkratnem usklajevanju in glasovanju pa je bil 7. 5.2002 sprejet nov zakon, ZSPJS, ki se je začel uporabljati 1.7.2004, ki je v pravnem smislu že potrjen, je v veljavi, manjka pa mu še pozicijski-izvedbeni del.

Usklajevanja med sindikati in vlado so se začela konec leta 2001, januarja 2002 pa so se začela med socialnimi partnerji in sindikati javnega sektorja intenzivna usklajevanja o novem zakonu o sistemu plač v javnem sektorju.

Maja 2001 se je SVIZ pogajal z vlado o povišanju plač za šolnike in skušal doseči, da bi se osnovne plače profesorjev v visokem šolstvu približale zdravniškim. SVIZ je s primerjavo plač med funkcionarji, sodniki, uradniki, zdravniki in učitelji dokazal, da so razmerja povsem porušena in v škodo

² - http://www.sviz.si/?page=natisni&print_si/predstavitev/program, 18.09.2005

- <http://www.sviz-sl.si/?page=natisni&print=si/aktualno/dogodki/resolucija2>, 5.10.2005.

zaposlenih v vzgoji in izobraževanju ter povzročajo stalne socialne spore in škodijo uravnoteženemu razvoju države in poenotenju vrednotenja nekaterih poklicev. Vlada na to ni pristala, vendar je obljubila in podpisala, da bo pripravila nov zakon o plačah zaposlenih v javnem sektorju, s katerim bodo razlike zmanjšane. S podpisom se je obvezala, da bo to storila do 30.4.2002, če pa ne, se bodo plače v šolstvu, posledično tudi v znanosti povečale. Minister Dimovski je tudi parafiral zapisnik, kjer je bilo zapisano priporočilo vladi, naj bo v zakonu razmerje med začetno plačo učitelja z visoko izobrazbo in začetno plačo splošnega zdravnika 1 : 12. To pomeni, da bi bila začetna plača učitelja za 20% nižja od zdravnikove, ne pa nižja za 60% kot je bila takrat.³

Vlada Republike Slovenije je 18.1.2002 v Državni zbor vložila s socialnimi partnerji neusklajen predlog zakona. V zakonu je predlagala namesto znižanja razlik med plačami, kot je to zagotovila na pogajanjih 2001, še povečane razlike v škodo učiteljev, vzgojiteljev in drugih strokovnih delavcev. Hkrati pa je na vso silo želela do konca aprila sprejeti strokovno nedodelan zakon, da ji ne bi bilo treba plačati obljubljenih dodatkov v šolstvu.

SVIZ je na podlagi razprav, pri katerih je sodeloval, ocenil da je predlog zakona nesprejemljiv ter za delavce in sindikate škodljiv, zato je s svojimi argumentiranimi predlogi skušal zakon izboljšati. Vlada se je do sindikata obnašala arogantno in je brez soglasja sindikatov 7.3.2002 predlog zakona vložila v drugo branje Državnemu zboru. Zaradi tega je SVIZ organiziral protestni shod v Cankarjevem domu, kjer je potrdil Resolucijo o plačnem sistemu v javnem sektorju. V resoluciji so bili jasno zapisani štirje pogoji za njihovo soglasje k zakonu: enakopravno sodelovanje sindikatov pri pripravi zakona, vključitev vseh zaposlenih v javnem sektorju v nov plačni sistem, odprava neustreznih razmerij med plačami primerljivih poklicev in ohranitev kolektivnih pogodb kot instrumenta za določanje pogojev in cene dela, in pozval vse sindikate negospodarstva k enotnemu delovanju. Po drugem branju predloga zakona dne 18.4.2002, je večina negospodarskih sindikatov sprejela tak

³ - SVIZ - obvestila, 2002, št.51/02, 21.10.2005.

predlog, kot ga je predložila vlada, samo SVIZ, policijski sindikat in FIDES so predlogu nasprotovali. V drugem branju je bilo upoštevanih nekaj SVIZ-ovih amandmajev, nekoliko se je popravila najvišja plača strokovnih delavcev OŠ in SŠ, vendar ne toliko, kot je zahteval SVIZ.

24.4.2002 so se končala usklajevanja ZSPJS, o katerem je Državni zbor RS odločal še tretjič na svoji izredni seji 26.4.2002. SVIZ zakonu še vedno nasprotuje, ker med drugim zmanjšuje že pridobljene pravice zaposlenih v javnem sektorju in obenem zmanjšuje vlogo in enakopravnost sindikatov javnega sektorja nasproti vladi, zlasti ker ukinja panožne kolektivne pogodbe, ter zaposlene in njihove sindikate pri pogajanjih o višini osnovnih plač potiska v podrejen položaj in ne odpravlja neustreznih razmerij med plačami. Razmerja med plačami naj bi se urejala s KPJS. Kljub vsemu je bil zakon 26.4.2002 sprejet, veljati pa naj bi začel 1.1.2004. Vlada je bila zadovoljna, saj je bil zakon sprejet še nekaj dni pred dogovorjenim rokom, pri tem pa je pozabila na možnost »veta«, ki ga lahko izreče Državni svet. V takem primeru mora Državni zbor ponovno odločati o zakonu. SVIZ je z lobiranjem dosegel, da je 3.5.2002 Državni svet izglasoval »odločilni veto« na zakon, zato je moral Državni zbor 7.5.2002 ponovno odločati o zakonu in ga je neusklajenega med vsemi socialnimi partnerji (večinskimi), tudi sprejel.⁴

5.4 ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH

ZJU sprejet leta 2002 je na novo uredil področje javnih uslužbencev. Temeljni namen ZJU je izboljšati delovanje javne uprave in v tem okviru tudi usposobiti naš upravni sistem za vključitev v Evropsko unijo, saj je sistem javnih uslužbencev temelj za učinkovitost javne uprave v razmerju do posameznikov in do gospodarstva.

⁴ - <http://ai.ijs.si/mezi/sindikat/ref01.htm>, 29.03.2005

- http://www.sviz-sl.si/?page=natisni&print=si/informacije/sistem_plac, 29.03.2005.

Cilji zakona:

1. Definirati pojem javnega uslužbenca in urediti nekatera skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev.
2. Razširiti veljavnost enovitega sistema državnih organov in organov lokalnih skupnosti na tiste osebe javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge (javne agencije, javni skladi) in delujejo po podobnih načelih kot organi javne uprave; s tem zagotoviti enoten uslužbenski sistem za vse državne organe, organe lokalnih skupnosti, javne agencije, javne sklade.
3. Ločiti opravljanje javnih nalog od spremljajočih dejavnosti; ločiti status uradnika od statusa drugih javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih.
4. Decentralizirati in poenostaviti postopke odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizirati in bistveno okrepiti nadzor ter vzpostaviti odgovornost in sankcije za kršitve.
5. Ločiti politične položaje (funkcije) od upravnih položajev; v tem delu se zakon povezuje z zakonoma, ki urejata vlado in državno upravo.
6. Zagotoviti odprtost delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja (kodeks etike) in usmerjenost k uporabnikom storitev.
7. Vzpostaviti pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev.

Zakonsko urejanje sloni na načelih izvrševanja nalog, ki so namenjena vzpostavitvi standardov kakovosti. Načela so: zakonitost, politična nevtralnost in nepristranskost, strokovnost, prepoved sprejemanja daril, častno ravnanje, zaupnost, kariera, odgovornost za rezultate, dobrega gospodarjenja, varovanje poklicnih interesov, odprtost do javnosti.

ZJU definira pojem javnega uslužbenca tako, da zajame vse zaposlene v javnem sektorju oziroma v osebah javnega prava. Vsebuje tudi nekatere organizacijske določbe, vezane na načrtovanje zaposlovanja in dopustnosti novih zaposlitev. Gre za določbe, ki zagotavljajo načrtno zaposlovanje pri delodajalcih, pri katerih

se plače in druge obveznosti delodajalca financirajo iz javnih sredstev. Zakon je usmerjen predvsem v urejanje sistema javnih uslužbencev v javni upravi – natančneje, v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih. Po eni strani je bila s tem zakonom izvedena reforma javne uprave, po drugi strani pa njegove uvedne določbe predstavljajo nastavek za sektorsko urejanje sistema javnih uslužbencev, predvsem pa tudi zakon o plačah v javnem sektorju.

Delovno razmerje v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih se sklene s pogodbo o zaposlitvi, ki mora biti v skladu z delovnopravnimi predpisi in s kolektivnimi pogodbami. Pogodbena svoboda posameznega organa oziroma organizacije pa bo omejena s skupnimi izhodišči, ki jih bo določila vlada z uredbo.

Zakon je uvedel tudi položaj vodje upravnega dela. Pri prejšnji ureditvi so odločitve o kadrovskih zadevah sprejemali »predstojniki« organov, ki so večinoma funkcionarji (ministri, predstojniki vladnih služb in organov v sestavi, župani). Kadrovske odločitve se je v veliki meri preneslo v domeno upravnih managerjev, funkcionarjem pa so pridržane odločitve splošnega pomena (predlaganje načrta zaposlovanja, akt o sistemizaciji).

Velika sprememba se je zgodila tudi na področju razmejitve med političnimi in uradniškimi položaji. Vodstveni položaji v ministrstvih, v organih v sestavi in v vladnih službah prehajajo s političnih funkcionarjev na upravne managerje.

Uveden je tudi pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev. Uradniki opravljajo delo v nazivu, nazivov je štirinajst, število tipov uradniških delovnih mest pa je skrajšano na pet tipov delovnih mest.

Sistem temelji na kombinaciji pozicijskega in kariernega sistema. Zaprt karierni sistem je glede na majhnost države in relativno omejene človeške vire zavora pri razvoju uprave. Zato sistem omogoča vstop v upravo tudi »od zunaj«, vendar postavlja določene varovalke, ki daje dejansko prednost tistim, ki že delajo kot uradniki.

Tudi nadzor nad izvajanjem zakona in določitev sankcij za primere nezakonitega ravnanja je ena od novosti zakona. Nadzor izvaja posebna inšpekcija, ki predstavlja notranjo kontrolo v javni upravi.

Za zaposlitev v upravnih službah je razpisan javni natečaj. Poleg tega pa zakon olajšuje premestitve znotraj sistema javne uprave in s tem pospešuje mobilnost, ki je v korist tako javnih uslužbencev kot delodajalcev.⁵

5.5 ZAKON O SISTEMU PLAČ V JAVNEM SEKTORJU

Sodobne ureditve plačnih sistemov v evropskih državah izhajajo iz načela skupnega urejanja plač zaposlenih v javnem sektorju. Področje plač je v vseh državah temeljnega pomena, tako z vidika zagotavljanja kakovostnih storitev s strani zaposlenih v javnem sektorju, kot tudi z vidika makroekonomskih in javnofinančnih učinkov. ZRPJZ je bil sprejet jeseni 1994. Zaradi sprememb v slovenski javni upravi in njeni preobrazbi v evropsko primerljiv sistem je bil leta 2002 sprejet nov zakon – Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št 56/02, 70/04). Cilji zakona so:

- vzpostavitev skupnega plačnega sistema za vse zaposlene v javnem sektorju,
- določitev ustreznih razmerij med plačami zaposlenih v javnem sektorju,
- vzpostavitev fleksibilnega plačnega sistema, ki bo višino plač bolj povezoval z učinkovitostjo in rezultati dela,
- transparenten in obvladljiv plačni sistem z vidika javnih financ.

Plačni sistem velja skupno za vse zaposlene v javnem sektorju, kot tudi za vse funkcionarje, torej za vse, ki se financirajo iz proračunov in drugih javnih sredstev.

⁵ - ZJU, Uradni list RS, št.35/05.

Plača zaposlenega v javnem sektorju se določi letno in izplačuje mesečno v zneskih, ki ustrezajo dvanajstini posamezne letne plače. Letna plača je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za izjemno uspešno opravljeno delo in dodatkov. Letna osnovna plača je letni prejemek zaposlenega in funkcionarja za delo v polnem delovnem času ter za realizirane programe in za dosežene načrtovane cilje in doseženo napredovanje. Letna osnovna plača je izražena v tolarskem znesku na plačni lestvici za vse zaposlene in funkcionarje v javnem sektorju. Zaposlenemu in funkcionarju pripadajo tudi posamezni dodatki, ki se pojavljajo občasno in odražajo posebnosti opravljanja dela ali funkcije ter niso vključeni v osnovno plačo (npr. delo v pogojih radioaktivnega sevanja). Dodatki se prištejejo k osnovni plači.

Ob navedenih dodatkih pripada zaposlenim v javnem sektorju, pa tudi nekaterim funkcionarjem, za katere zakon tako določi, del plače za izjemno uspešno opravljeno delo. Ta del plače predstavlja fleksibilni del plače, ki je namenjen nagrajevanju nadpovprečnega dela zaposlenega in se določa letno, glede na uspeh posameznega zaposlenega v določenem koledarskem letu.

Zakon uvaja sistem tarifnih razredov in plačnih skupin. Osnovne plače javnih uslužbencev se določajo na podlagi uvrstitve delovnih mest in nazivov v tarifne razrede. Najnižji plačni razred se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. Funkcije in delovna mesta zaposlenih se uvrščajo v plačne razrede znotraj tarifnih razredov. V zakonu je devet plačnih skupin in podskupin. Plačne skupine se delijo po abecedi, in sicer: A,B,C za javne funkcionarje in D,E,F,G,H, I, J za zaposlene. Plačne podskupine pa se prav tako delijo po abecedi, vendar so določene tudi s številko. Tarifni razredi, ki jih je deset, za zaposlene niso strogo vezani na stopnjo formalne izobrazbe, temveč se ravnaajo tudi po zahtevnosti delovnih mest.

Funkcije v državnih organih in lokalnih skupnostih se uvrščajo v razrede plačne skupine A, poslovodni organi pri uporabnikih proračuna v B, uradniški nazivi v državni upravi in v upravah lokalnih skupnosti ter drugih državnih organih v C, delovna mesta na področju vzgoje, izobraževanja in športa v D, delovna mesta na področju zdravstva v E, delovna mesta na področju socialnega varstva v F,

delovna mesta na področju kulture in informiranja v G, delovna mesta in nazivi na področju znanosti v H, delovna mesta v javnih agencijah, javnih skladih, drugih javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih ter pri drugih uporabnikih proračuna v I in spremljajoča delovna mesta (velja za ves javni sektor) v J.

Plačni razredi so razvrščeni po zahtevnosti pogojev, ki so predpisani za opravila posameznih delovnih mest.

V skladu z zakonom se poklicne skupine z določenimi skupnimi značilnostmi združujejo v plačne skupine. V poklicne skupine pa se združujejo delovna mesta in funkcije podobne zahtevnosti. V prilogi zakona je določena plačna lestvica, ki vsebuje petinšestdeset razredov, s tolarskimi zneski, ob tej pa je tudi določena najvišja in najnižja vrednost letne bruto plače, ki pripada posamezni poklicni skupini.

V zakonsko predpisanih okvirih zakon predvideva fleksibilno uvrščanje funkcionarjev in zaposlenih v plačne razrede in s tem določanje plač posameznih delovnih mest in funkcij, in sicer:

- funkcije razporedi Državni zbor Republike Slovenije s podzakonskih predpisom;
- delovna mesta uradnikov in direktorjev ter ravnateljev pri posrednih uporabnikih proračuna ter v javnih gospodarskih zavodih razporedi vlada z uredbo;
- tipična delovna mesta v ostalih plačnih skupinah (torej razen funkcionarjev in uradnikov) razporedi vlada z uredbo, ostala delovna mesta v teh plačnih skupinah pa se razporedijo s kolektivno pogodbo za javni sektor, za dejavnost oziroma za zavod državnega pomena (ZZZS, ZPIZ in ZZS).

Kot strokovna podlaga za razporejanje v poklicne in plačne skupine in plačne razrede se uporablja metodologija za sistemiziranje in vrednotenje delovnih mest. Metodologijo, ki ni predpis, temveč strokovni pripomoček, določi vlada.

Analiza izvajanja ZRPJZ, ki jo je pripravilo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve že leta 1995, je ugotovila, da je potrebno vzpostaviti bolj fleksibilen način uvrščanja v plačne razrede. Razmerja plač in njihova višina se spreminjajo glede na potrebe trga delovne sile in politike vlade na določenem področju.

V zakonu je tudi urejeno področje sistema napredovanja na podlagi nadgrajevanja uveljavljenih rešitev, ki jih je uvedel ZRPJZ. Pri napredovanju delimo t.i. vertikalno napredovanje, ki pomeni napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto, ter horizontalno napredovanje, ki pomeni napredovanje brez spremembe delovnega mesta, ki se odrazi v povišanju plače.

Za obvladljivost sistema ter za zagotovitev ustreznega proračunskega načrtovanja je bilo potrebno urediti tudi pristojnosti in način sklepanja kolektivnih pogodb v javnem sektorju.

Zakon določa, da na strani delodajalcev sklepa kolektivne pogodbe vlada, kar pomeni, da ni mogoče ločeno sklepanje kolektivnih pogodb na ravni lokalnih skupnosti. V imenu vlade kot delodajalca vodi postopek za sklenitev kolektivnih pogodb ministrstvo pristojno za sistem plač v javnem sektorju, sodelujeta pa tudi ministrstvo, pristojno za finance in ministrstvo, pristojno za dejavnost. Če ministrstva pristojna za sistem plač v javnem sektorju, za finance in za posamezno dejavnost, zastopajo v zvezi s sklenitvijo kolektivne pogodbe različna stališča, odloči o spornih vprašanjih vlada.

Zakon določa, da v imenu vlade podpiše kolektivno pogodbo predsednik vlade ali po pooblastilu vlade ministri: minister, pristojen za sistem plač v javnem sektorju, minister, pristojen za finance in minister, pristojen za posamezno področje. Na podlagi pooblastila zakona je vlada natančneje določila pristojnosti in naloge posameznih ministrstev in služb pri sklepanju kolektivne pogodbe.

ZSPJS vse zaposlene v javnem sektorju uvršča v enotno plačno lestvico, kar ima za posledico skupno pogajanje vseh sindikatov v javnem sektorju z Vlado Republike Slovenije. To dejstvo je zahtevalo bistveno izboljšanje sodelovanje med sindikati, saj želijo zavarovati skupne interese zaposlenih v javnem sektorju.⁶

⁶ -ZSPJS, Uradni list RS, št.70/04.

5.6 KOLEKTIVNA POGODBA

V začetku septembra (5.9.2002) so se začela tudi pogajanja med sindikati zaposlenih v javnem sektorju in slovensko vlado o metodologiji za uvrščanje delovnih mest v plačne razrede, kot to določa ZSPJS. Metodologija, s katero so določeni kriteriji za ovrednotenje delovnih mest (usposobljenost, zahtevnost delovnih nalog, izkušnje, odgovornost in pooblastila, psihofizični in umski napori ter vplivi okolja), bi morala biti sprejeta v obliki posebne kolektivne pogodbe za javni sektor do konca novembra 2002. Če do tega datuma pogodba ni podpisana, naj bi vlada enostransko brez soglasja sindikatov izoblikovala metodologijo za vrednotenje delovnih mest zaposlenih v javnem sektorju. Z metodologijo ovrednotena delovna mesta bodo razvrščena v plačne razrede. To naj bi bilo določeno z novo kolektivno pogodbo za javni sektor (orientacijska delovna mesta) ter s kolektivnimi pogodbami dejavnosti in poklicev. Nova kolektivna pogodba za javni sektor naj bi bila podpisana do konca marca 2003, sicer naj bi vlada tudi razvrstitev v plačne razrede izvedla sama. SVIZ je že v času usklajevanja zakona tem enostranskim pooblastilom vlade ostro nasprotoval, vendar med drugimi sindikati žal ni dobil dovolj podpore, da bi preprečil njihovo uveljavitev.

Čeprav so se prvi razgovori o metodologiji, s katero naj bi bila ovrednotena ključna delovna mesta v javnem sektorju, začeli že v začetku septembra 2001, je bil prvi krog pravih pogajanj opravljen šele oktobra 2002. Na pogajanjih je sodelovalo 17 reprezentativnih sindikatov, kar za stran delojemalcev predstavlja eno od ključnih težav, saj je izjemno težko poenotiti stališča med različnimi interesi posameznih sindikatov. Med uvodnimi členi je bil za SVIZ najbolj sporen predlog vlade, da naj bi kolektivna pogodba o metodologiji za vrednotenje delovnih mest začela veljati, ko jo podpiše večina reprezentativnih sindikatov. Uveljaviti tako pomembno kolektivno pogodbo le na podlagi podpisa večine sindikatov, ne da bi pri tem upoštevali število članstva po sindikatih, pa za SVIZ

ni bilo sprejemljivo. Vlada je poskušala brez sramu uzakoniti možnost za manipuliranje z večino na delojemalski strani, ki se ji je pri ZSPJS – na škodo sindikatov, predvsem pa zaposlenih v javnem sektorju – tako dobro obnesla.

Kolektivno pogodbo o skupni metodologiji, ki jo od socialnih partnerjev zahteva ZSPJS, je skupina sedemnajstih reprezentativnih sindikatov načelno parafirala 27.3.2003. Kolektivna pogodba vsebuje kriterije za ovrednotenje zahtevnosti posameznih delovnih mest v javnem sektorju. Na podlagi teh kriterijev bodo v kolektivni pogodbi za javni sektor in v kolektivnih pogodbah dejavnosti določene osnovne plače 150000 zaposlenim v javnem sektorju. »Načelno parafiranje« kolektivne pogodbe o skupni metodologiji pomeni, da nobeden od že usklajenih členov ni dokončno zaprt in ga je glede na potek pogajanj o kolektivni pogodbi za javni sektor možno ponovno odpreti. O nekaj pomembnih členih te pogodbe pa se pogajalski strani nista uspeli uskladiti.

Vladni predlog kolektivne pogodbe za javni sektor so sindikati sprejeli 13.3.2003. SVIZ je že ob sprejemanju ZSPJS opozarjal, da vlada sindikate potiska v neenakopraven položaj, ker z določbami zakona oži možnosti za vplivanje na ceno in pogoje dela. V predlogu kolektivne pogodbe za javni sektor pa omejevalne določbe v primerjavi z zakonom še stopnjuje: v predlogu pogodbe je določilo, da se lahko pogajanja o spremembi kolektivne pogodbe začnejo le, če se vlada s tem strinja. To pomeni da lahko vlada prepreči vsak predlog sindikatov za začetek pogajanj. Vse to kaže na to, da je za Vlado RS pri oblikovanju novega plačnega sistema najbolj pomembno, da dolgoročno omeji vpliv sindikatov javnega sektorja, za katere meni, da so v preteklih letih pridobili preveč moči. Pogajanja za sklenitev kolektivne pogodbe za javni sektor so potekla še tudi v letu 2004. Sindikalna stran je dosegla, da je vlada dopolnila predlog kolektivne pogodbe s členi, ki urejajo način prehoda iz starega v nov plačni sistem. Sindikati so vladni strani podali tudi druge predloge, ki pa jih niso med seboj usklajevali po dejavnostih, vendar so jih pripravili vsak zase.

Septembra 2005 pa so sindikati protestirali pri ministru za finance dr. Andreju Bajuku, in ministru za javno upravo dr. Gregorju Virantu, saj jih vlada pred sprejetjem proračuna za leto 2006 in 2007 z njim ni niti seznanila, kaj šele, da bi

se z njimi dogovorila o višini izhodiščne plače in regresa za letni dopust. Sindikati so zavrnili možnost, da bi se o izhodiščni plači, regresu in uskladitvi premij pokojninskega zavarovanja pogajali v sklopu kolektivne pogodbe za javni sektor, saj kolektivna pogodba še ni bila sprejeta in tudi ni bilo mogoče predvideti, kdaj bo. Ministra sta po burni razpravi pristala na ločena pogajanja o izhodiščni plači, regresu in premijah pokojninskega zavarovanja.

V procesu socialnega dialoga je bil sprejet dogovor o višini in načinu uskladitve osnovnih plač ter višini regresa za letni dopust za leti 2004 in 2005 in v prvem členu je določeno, da se podpisniki dogovorijo o višini in načinu uskladitve osnovnih plač ter višini regresa za letni dopust za leti 2004 in 2005 za javne uslužbence, za katere velja ZSPJS (Uradni list RS, št.56/02).

Podpisniki dogovora se strinjajo, da bo vsebina tega dogovora del kolektivne pogodbe za javni sektor, ki bo sprejeta na podlagi ZSPJS.

Sredi leta 2002 je SVIZ med dolgotrajnimi pogajanja z vlado le podpisal aneks h kolektivni pogodbi za dejavnost vzgoje in izobraževanja, s katerim se je vlada obvezala, da bo zagotovila sredstva za povišanje plač strokovnim delavcem vsakega julija v letih od 2003 do 2006. To se lahko šteje kot uspeh SVIZ-a, saj je javne uslužbence zavaroval, da bi njihove plače stagnirale glede na do sedaj neuspešna pogajanja o kolektivni pogodbi za javni sektor. Z aneksom je vlada pritrdila argumentom SVIZ-a, da razmerja med plačami strokovnih delavcev v šolstvu in primerljivih poklicev, kot so zdravnik, sodnik in uradnik niso ustrezna.⁷

⁷-SVIZ- obvestila, št.62/02, 30.8.2002, 17.5.2005

-SVIZ- obvestila, št.63/02, 11.10.2002, 17.5.2005

-SVIZ- obvestila, št. 4/03, 3.4.2003, 17.5.2005.

5.7 ŠTUDIJA PRIMERA: KONFEDERACIJA SINDIKATOV JAVNEGA SEKTORJA

Sindikalni pluralizem in neenotnost sindikatov v Sloveniji onemogočata centralna, nacionalna kolektivna pogajanja ter zmanjšujeta moč sindikatov, ki za razliko od delodajalske strani nimajo krovne organizacije, ki bi predstavljala njihove interese.

V uspešnem socialnem partnerstvu nastopajo sindikati enotno, saj imajo le v tem primeru dovolj veliko pogajalsko moč nasproti organizacijam delodajalcev in tudi nasproti vladi. Socialno partnerstvo je možno le v ustvarjanju dogovora med sindikati, predstavniki delodajalcev in države.

V Sloveniji so sindikati sorazmerno močni v primerjavi s sindikati v drugih tranzicijskih državah. Slovenija ima med vsemi mlajšimi članicami Evropske unije najvišjo stopnjo sindikaliziranosti. Vzroki za to so v obliki tranzicije in v zgodovinsko posebnem socializmu. Slovenski sindikalni sistem je sorazmerno precej reguliran in zato zahteva urejenost in usklajenost vseh akterjev. V takih sistemih pa je potrebno ustvarjati zaveznitva in skupaj ustvarjati.

Zavedajoč se prednosti in pomanjkljivosti že izvedenih dosedanjih delnih in zadnje celovite reforme državne uprave so si sindikati skušali priboriti pripadajoče mesto že v samem procesu oblikovanja politik. In to s ciljem, da čim bolj vsestransko zaščitijo delavce v svojih pravicah na prostem trgu delovne sile. Zato so si v novih zakonodajah vsaj delno priborili ugodnejši položaj. Tako lahko ugotovimo, da imajo reprezentativni sindikati s svojim mnenjem zelo pomembno nalogo pri kakršnemkoli spreminjanju predpisov, ki vplivajo na pravice in obveznosti delavcev. Posebno mesto v razvoju sindikalnega gibanja imajo delavci, zaposleni v negospodarstvu oziroma v javnem sektorju. Javni uslužbenci zagotavljajo »funkcioniranje« države in »dejavnosti posebnega družbenega

pomena« v njej, zato država tako glede ugodnosti kot tudi omejitev, njihov delovnopравни status podrobno ureja.

Med univerzalne mednarodne vire sindikalnega prava štejemo zlasti konvencije in priporočila MOD, ki na univerzalni ravni določajo norme mednarodnega prava. Kot pomemben mednarodni vir je Konvencija MOD št.87 o svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic. Konvencija je bila sprejeta leta 1948 v San Franciscu in je eden temeljnih dokumentov MOD nasploh, posebnega pomena pa je tudi z vidika človekovih pravic (Polonca Končar, 1993:95).

Temeljni cilj konvencije je zagotoviti svobodno uresničevanje pravice delavcev in delodajalcev, da ustanavljajo organizacije ali se jim pridružujejo, če soglašajo s statutom. Te organizacije imajo pravico osnovati federacije ali konfederacije ali se takšnim združenjem priključiti, dopustno je tudi povezovanje na mednarodni ravni. Konvencija tudi opredeljuje, da njenih garancij državna zakonodaja ne sme ogrožati ali jim nasprotovati (Novak in drugi, 1992:23-25).

Na podlagi te konvencije in vse večje nemoči sindikatov oziroma premoči vlade je SVIZ že leta 2003 dal pobudo in predlagal vsem sindikatom javnih služb ustanovitev Konfederacije sindikatov zaposlenih v javnih službah. Ugotovljeno je namreč bilo, da se morajo sindikati začeti povezovati, med sabo usklajevati, ker bodo lahko le na tak način močnejši in suveren partner v socialnem dialogu. Glavni odbor SVIZ-a si je prizadeval, da bi bila konfederacija ustanovljena do konca leta 2003. Zaradi resnih sporov, ki jih je med sindikati sprožil prav leta 2002 sprejeti ZSPJS, razmere za ustanovitev konfederacije niso bile primerne, saj so se sindikati razdelili na zagovornike in nasprotnike zakona.

Predstavniki SVIZ-a so skupaj še s štirimi sindikati javnega sektorja po nekajmesečnem intenzivnem delu, v juniju leta 2005, pripravili predlog statuta konfederacije sindikatov konfederacije javnega sektorja. V delovni skupini so poleg SVIZ-ovih predstavnikov sodelovali še predstavniki zdravstva in socialnega

varstva Slovenije, policijski sindikat Slovenije, sindikat delavcev v zdravstveni negi Slovenije in neodvisni sindikat delavcev Ljubljanske univerze. V omenjenih petih sindikatih je več kot 70% vseh sindikalno organiziranih zaposlenih v javnem sektorju. Med glavnimi prednostmi sodelovanja v konfederaciji je ta, da bo usklajevanje med sindikati različnih dejavnosti lažje, bolj organizirano in nadzorovano ter učinkovitejše. Delovanje konfederacije sindikatov javnega sektorja bo politično neodvisno in bo temeljilo na Listini o človekovih pravicah, Evropski ustavni pogodbi ter Ustavi RS, na konvencijah MOD in Evropski socialni listini. Med pomembnejšimi načeli delovanja konfederacije sta socialni dialog in usklajevanje interesov socialnih partnerjev. V statutu konfederacije pa je zapisano še, da bo medsebojna solidarnost osnova odnosov med sindikati, vključenimi v konfederacijo. Konfederacija sindikatov javnega sektorja se bo trudila zagotavljati čim boljši materialni in socialni položaj javnih uslužbencev, članov konfederacije, se zavzemala za zaščito sindikalnih pravic in sindikalne svobode za spoštovanje človekovih pravic ter za delovanje pravne države. Zastopala in uveljavljala bo dogovorjene skupne interese sindikatov, včlanjenih v konfederacijo. Med pomembnejšimi cilji delovanja konfederacije pa je tudi sodelovanje z drugimi sindikati in konfederacijami na državni in mednarodni ravni, ter izobraževanje članov in izdajanje različnih publikacij.

Najvišji organ konfederacije sindikatov javnega sektorja predstavlja kongres, ki se bo sestajal vsaka štiri leta. Predvidoma naj bi imel 160 do 190 delegatov, določal pa bo strateške cilje in programske usmeritve konfederacije ter volil njena delovna telesa in predsednika. Najvišji organ konfederacije, ki bo deloval v obdobju med dvema kongresoma, je konferenca konfederacije. Konferenca bo imela približno od 40 do 50 članov in bo v skladu s sklepi kongresa sprejemala stališča in odločitve o poglavitnih vprašanjih. Odločal bo o podpisovanju kolektivnih pogodb, sporazumov in dogovorov, ki so v interesu članov konfederacije. Delo konfederacije med kongresoma bo operativno vodilo predsedstvo, ki ga sestavljajo po en predstavnik vsakega sindikata, člana konfederacije ter generalni sekretar. Predsedstvo bo sprejemalo programe dela konfederacije in letni finančni načrt ter imenovalo delovna telesa in komisije

predsedstva. Sodelovalo bo v postopkih socialnega dialoga in sprejemalo stališča ter predloge k zakonom. Med člani predsedstva bodo na kongresu izvolili predsednika konfederacije, medtem ko bo podpredsednika izmed svojih članov imenovalo predsedstvo samo. O pridružitvi konfederaciji bodo odločali sindikalni zaupniki z glasovanjem. Za vključitev ima SVIZ med vsemi petimi sindikati v svojem statutu opredeljen najzahtevnejši postopek sprejemanja o vključitvi v konfederacijo, saj bo potrebna dvotretjinska podpora.

Novi plačni zakon je zahteval veliko več sodelovanja med sindikati, saj ta zakon vladi omogoča, da se pogaja o plačah z vsemi reprezentativnimi sindikati v javnem sektorju istočasno. Od tod tudi premoč vloge vlade in relativna neuspešnost reprezentativnih sindikatov. Sprememba je sindikate potisnila v zelo zahteven položaj, saj morajo med seboj uskladiti stališča in izoblikovati enoten pogajalski predlog. To povzroča medsebojne napetosti. Usklajevanje med sindikati različnih dejavnosti (šolstvo, zdravstvo, kultura, državna uprava) pa bo lažje, bolj nadzorovano, organizirano in učinkovitejše, če se sindikati v javnem sektorju povežejo v konfederacijo.

Končno je treba ugotoviti, da se bodo z uveljavitvijo enotnega plačnega sistema za vse javne uslužbenke prednosti samostojnega sindikata izčrpale. Sindikati v javnem sektorju bodo prisiljeni enotno uveljavljati zahteve pri uveljavljanju pravic javnih uslužbencev in delovanju pravne države. To pa bodo dosegli le preko sodelovanja v konfederaciji, ki bo okrepila pogajalsko pozicijo sindikatov tako na področju plač kot tudi pri vseh drugih vprašanjih, ki se tičejo pogojev dela, delovnega razmerja in socialnega položaja zaposlenih.

Tako pri nas kot drugod po Evropi se v zadnjem času na novo odpirajo nova vprašanja o obsegu socialne države. Pri nas so napovedane reforme zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja, govori se o nujno potrebnem zmanjšanju varnosti delovnega mesta. Predlagano je oblikovanje enotne davčne stopnje, ki bi zagotovo prerazporedila družbeno bogastvo in povečala razlike med bogatim, srednjim in revnim slojem prebivalstva. V petek 14. oktobra letos je predsednik vlade Janez Janša članom ekonomsko-socialnega sveta predstavil te ekonomske in socialne reforme, ki jih je pripravil Odbor za reforme pod

vodstvom dr. Jožeta P. Damjana. Gospod Damjan je tudi tisti, ki se je med drugim proslavil tudi z izjavo, da bi bilo treba sindikate dejavnosti ukiniti, ker ovirajo razvoj. Gre za izjemno pomembne reforme, ki bodo vplivale na kakovost življenja vseh državljanov. Če bodo sindikati zaposlenih v javnem sektorju hoteli ob napovedanih družbeno-ekonomskih reformah, ki znižujejo pridobljene pravice doseči z vlado sprejemljiv sporazum, se morajo med seboj povezati in enotno uveljavljati skupne interese. Zato ustanovitev konfederacije do zdaj samostojnih sindikatov v javnem sektorju ni le koristna, temveč nujna, tako za dokončen dogovor oziroma podpis kolektivne pogodbe za javni sektor, kot za ohranjanje pridobljenih pravic zaposlenih v javnem sektorju glede na predlagane reforme.⁸

⁸ - <http://www.sviz.si/?page=natisni&print=si/predstavitev/programske-usmeritve>, 5.10.200
-Šolski razgledi (3.9.2005, št.13; 1.10.2005, št.15) .

6 ZAKLJUČEK

Prvi zametki sindikatov segajo v 19. stoletje. Delavci se vključujejo v sindikate z določenim namenom, in zaradi varstva njihovih ekonomskih in socialnih interesov. Kot vsi družbeni pojavi, institucije in organizacije je tudi sindikat podvržen spremembam v času in prostoru, v katerem deluje. Svoje temeljno poslanstvo, ki se v bistvu v zgodovini ni spreminjalo, mora nenehno prilagajati spreminjajočim se družbenoekonomskim odnosom. Po več desetletni vladavini »diktature proletariata«, ko je delavski razred na podlagi socialističnega samoupravljanja uresničeval vse svoje materialne in duhovne potrebe, je nastopilo obdobje resničnih in realnih delavčevih pravic in potreb. Tako je delovanje sindikata v javnem sektorju postalo aktualno po vzpostavitvi samostojne države s preходом na tržno gospodarstvo. Po letu 1990 smo v Sloveniji doživeli sindikalni pluralizem. Sindikati različnih dejavnosti so se potegovali za pridobitev reprezentativnosti, ki pomeni priznanje države, da sindikat lahko nastopa kot predstavnik vseh sindikalno organiziranih delavcev in kot tak vstopa v različne odnose z državnimi organi.

Sindikalno delovanje pa je še posebej pomembno v javnem sektorju zaradi posebnega položaja javnih uslužbencev, ki jim država podrobneje ureja njihov delovnopравни status tako glede ugodnosti kot glede omejitev. Po osamosvojitvenem procesu sindikati v javnem sektorju postajajo vedno pomembnejši. To se je pokazalo pri sprejemanju ZJU in ZSPJS in sedaj pri usklajevanju KPJS. Dolgotrajna in naporna usklajevanja med socialnimi partnerji pred sprejemom teh dveh zakonov kažejo na to, da so posamezni sindikati vedno močnejši, medtem ko se na drugi strani kaže njihova šibkost zaradi njihove medsebojne neusklajenosti. Vlada je z ZSPJS sindikate potisnila v neenakopraven položaj, ker se pogaja z vsakim sindikatom posebej in jim tako omejuje prostor socialnega dialoga. Sindikati pa so se zaradi tega razdelili na zagovornike in nasprotnike zakona.⁹

⁹ - <http://www.sviz.si/?page=natisni&print=si/aktualno/obvestila>, 5.9.2005; 18.10.2005; 19.10.2005

Pri uveljavljanju ZSPJS in usklajevanju KPJS se je pokazala premoč vlade. Vlada se pogaja z vsakim sindikatom posebej, sindikati pa med seboj niso usklajeni. Zato je SVIZ ponovno oživel idejo o ustanovitvi konfederacije sindikatov javnega sektorja.

Idejo o ustanovitvi konfederacije sindikatov javnega sektorja je SVIZ prvič podal leta 2003, ob pripravah na sprejetje plačnega zakona, vendar pogoji za njeno ustanovitev takrat še niso bili ugodni. Tako so samostojni sindikati posameznih dejavnosti javnega sektorja ob sprejemanju zakona, njegovem uveljavljanju ter pri usklajevanju KPJS delovali ločeno, neusklajeno in seveda po sistemu »kdo bo koga«.

V začetku junija 2005 je SVIZ še s štirimi sindikati javnega sektorja (s sindikatom zdravstva in socialnega varstva Slovenije, policijskim sindikatom Slovenije, sindikatom delavcev v zdravstveni negi Slovenije in neodvisnim sindikatom delavcev Ljubljanske univerze) ponovno oživel idejo o konfederaciji sindikatov javnega sektorja. Pripravili so statut konfederacije in pozvali vse sindikate javnega sektorja, da se vključijo v konfederacijo. Razprave o vključitvi sindikatov javnega sektorja v konfederacijo sindikatov javnega sektorja trenutno potekajo po posameznih samostojnih sindikatih različnih dejavnosti javnega sektorja.

Na podlagi proučenega gradiva in trenutne družbenoekonomske situacije v Sloveniji je moč ugotoviti, da je ustanovitev konfederacije sindikatov javnega sektorja, ter vključenost večine samostojnih sindikatov javnega sektorja vanjo, ne samo potrebna temveč nujna. To še toliko bolj zaradi dokončanja pogajanj in podpisa KPJS, kot za zastopanje delavcev javnega sektorja, ob sprejemanju reform, ki bodo vplivale na kakovost življenja delavcev in vseh državljanov.

Zato lahko na podlagi ugotovitev, zastavljeno hipotezo v celoti potrdim.

Z vključitvijo v konfederacijo bodo sindikati javnega sektorja delovali na osnovi medsebojne solidarnosti in posledično postali močnejši partner pri uveljavljanju skupnih interesov pri pogajanjih z vlado za zagotavljanje čim boljšega materialnega in socialnega položaja javnih uslužbencev. Sindikati so civilna družba, vlada jih lahko posluša, nujno pa ni.

Z ustanovitvijo Konfederacije sindikatov javnega sektorja, kot višje organizacijske oblike delovanja sindikatov, bodo lahko sindikati postavili jasne cilje in definirali načine kako delovati v prihodnje za čim boljšo zaščito delavčevih pravic.

Cilji socialnega partnerstva kot stalnega procesa dogovarjanja, usklajevanja in sprejemanja stališč med različnimi skupinami pri premagovanju socialno-ekonomskih problemov, morajo postati v čim večji meri skupaj dogovorjene rešitve.

7 BIBLIOGRAFIJA

7.1 LITERATURA

- Brejc Miha (1997): Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. Javna uprava, Ljubljana, str.619-638.
- Bohinc Rado (1998): Osebe javnega prava. Podjetje in delo, Ljubljana, let 8, str.1352-1377.
- Brezovšek Marjan (1996): Teoretični pojem uprave. Teorija in praksa, let. 33, št. 6, str. 998.
- Bučar France (1969): Uvod v javno upravo. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Enciklopedija Slovenije (1997).
- Grad Franci (1993): Razmerje med parlamentom in vlado z vidika načela delitve oblasti. Javna uprava, št.1-2.
- Haček Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. Politični procesi in inštitucije, Ljubljana.
- Hunink R.B.M. (1997): Javna uprava v prehodnem obdobju. Javna uprava, Ljubljana, št.4, str.671-674.
- Kacin-Wohinz Milica in drugi (1986): Sindikalno gibanje na Slovenskem. Delavska enotnost, Ljubljana.
- Kerševan Erik (1999): Plačni sistem v javnem sektorju s poudarkom na predlogu Zakona o javnih uslužbencih. Zbornik 5. dnevov javnega prava, Visoka upravna šola, Portorož, str. 189-208, 529-549.
- Končar Polonca (1993): Moderno delovno pravo. ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Kocmur Majda (1995): Izkušnje socialnega partnerstva v Sloveniji po letu 1990 z vidika delodajalcev. Interesna združenja in lobiranje (zbornik

referatov), Politološki dnevi – Portorož 26. in 27.maj 1995, Slovensko politološko društvo, Ljubljana.

- Lukšič Igor (1994): Socialno partnerstvo: kako naprej? Časopis za kritiko znanosti, domišljijo in novo antropologijo, št. 168-169, Študentska organizacija Univerze v Ljubljani, str. 6-14.
- Malačič Janez (1996): Trg dela in pričakovani razvoj v Sloveniji. Delovni zvezki, št.17, Ljubljana: Ekonomska fakulteta, str. 288.
- Meier Kenneth (2000): Politic and the Bureaucracy. Hardcourt College Publishers Texas A&M University, str.46.
- Miklič Gregor (1998): Pomanjkljivosti sedanjega plačnega sistema. Podjetje in delo, Ljubljana, št. 8, str.1421-1427.
- Miller, G. James (1965): Living Systems. Behavioural Science, let. 10, št. 3,4, str. 200.
- Novak Mitja, Kyovsky Rudi, Jurančič Ilja: soavtorji Dobrin Tanja, Ledinek Viktor, Skledar Štefan in Vodovnik Zvone (1992). Sindikalno pravo, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Pirnat Rajko (1995): Osebe javnega prava. Javna uprava, Ljubljana, let.31, str.491.
- Pusić Eugen (1985): Upravni sistemi I. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb.
- Rakočević Slobodan (1994): Državna uprava. ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika (1994).
- Stanojevič Miroslav (1994): Neokorporativizem in sindikalni pluralizem. Družboslovne razprave, letnik X, št. 17-18, Slovensko sociološko društvo, Ljubljana.
- Stanojevič Miroslav (1996): Socialno partnerstvo. Modeli industrijskih odnosov ob koncu 20. stoletja. ČZP Enotnost, Ljubljana, str.10.
- Stiplovšek Miroslav (1989): Prispevki za zgodovino sindikalnega gibanja na Slovenskem: od začetkov strokovnega gibanja do enotnih sindikatov Slovenije (1868-1945). Založba obzorja Maribor.

- Šmidovnik Janez (1985): Teoretične osnove upravljanja. Ljubljana: DDU Univerzum, str.131.
- Šmidovnik Janez (1980): Temeljni pojmi o upravi. Višja upravna šola in DDU Univerzum, Ljubljana, str. 68.
- Thompson James D. (1967): Organisations and actions. McGraw-Hill, New York.
- Ude Lojze, Grad France, Cerar Miro ml. (1992): Ustava Republike Slovenije z uvodnim komentarjem. ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Uhan Stane in ostali (1995): Plače v Sloveniji (Modra Knjiga). Kranj: Moderna organizacija, str. 166.
- Uhan Stane (1997): Vprašanja o sistemu plač v Republiki Sloveniji. Kranj: Moderna organizacija, str. 76-86.
- Veliki slovar tujk (2002). Cankarjeva založba, Ljubljana, str. 193, 621,1114.
- Virant Grega (1998) : Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Vodovnik Zvone (2001): Poglavja iz delovnega in socialnega prava. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Vodovnik Zvone (1993): Postopek sklepanja kolektivnih pogodb. Podjetje in delo, let .19, št.3, str.199-202.
- Vehovar Uroš (1994): Socialdemokracija, sindikati, korporativizem?. Družboslovne razprave, Inštitut za družbene vede, Ljubljana, let. 10, št.17-18.
- Zeni Janez (1995): Reševanje problematike plač v negospodarstvu. Gospodarski vestnik, Ljubljana, št.29.
- Zeni Janez (1996): Kako sistemsko urediti plače v javnem sektorju. Gospodarski vestnik, Ljubljana, št.17.

7.2 PRAVNI VIRI

- Zakon o javnih uslužbencih (prečiščeno besedilo). Uradni list RS, št.35, 2005.
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. Uradni list RS, št. 70/2004.
- Zakon o delavcih v državnih organih. Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-1, 4/93, 70/97, 38/99.
- Zakon o reprezentativnosti sindikatov. Uradni list RS, št.13/93.
- Ustava RS, Uradni list RS, št. 1/92, 42/97.
- Zakon o vladi RS. Uradni list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97.
- Zakon o izvajanju socialnega sporazuma. Uradni list RS, št. 34/96.
- Dogovor o politiki plač v gospodarstvu 1994. Uradni list RS, št.23/94.
- Delovanje Ekonomsko-socialnega sveta. Uradni list RS, št. 59/94, 64/94.
- Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji. Uradni list RS, št. 23/2001.
- Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja. Uradni list RS, št. 39/2000.
- Declaration de Philadelphie, Normes internationales et principes generaux en matiere de relations professionnelles, Geneve 1989.
- Skledar Štefan, Predlog za izdajo zakona o Ekonomsko-socialnem svetu Slovenije – 1996, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

7.3 INTERNETNI VIRI

- http://www.sviz.si/?page=natisni&print_si/predstavitev/program,
- 18.09.2005
- <http://www.sviz-sl.si/?page=natisni&print=si/aktualno/dogodki/resolucija2>,
- 5.10.2005.
- <http://ai.ijs.si/mezi/sindikat/ref01.htm>, 29.03.2005
- http://www.sviz-sl.si/?page=natisni&print=si/informacije/sistem_plac,
- 29.03.2005.
- <http://www.sviz.si/?page=natisni&print=si/predstavitev/programske-usmeritve>, 5.10.2005
- <http://www.sviz.si/?page=natisni&print=si/aktualno/obvestila>, 5.9.2005;
- 18.10.2005; 19.10.2005

PRILOGA A: Intervju z glavnim tajnikom SVIZ-a, g. Branimirjem Štrukljem

1. V kakšnem položaju so se znašli sindikati javnega sektorja kot socialni partnerji po sprejetju Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)?

ZSPJS v socialno partnerstvo v javnem sektorju - še zlasti v pogajalski del partnerstva - vnaša bistveno spremembo, ki bo vplivala na položaj sindikatov in na odnose med njimi. ZSPJS prvič v samostojni Sloveniji uveljavlja enotni plačni sistem za vse javne uslužbence, ki se kaže v enotni plačni lestvici osnovnih plač od 1. do 65. plačnega razreda, v enotnosti meril in kriterijev za napredovanje v višji plačni razred in enakem postopku za določanje delovne uspešnosti za vse javne uslužbence. Zakon **dokazuje** na Kolektivno pogodbo za javni sektor, v kateri se določijo orientacijska delovna mesta na vseh plačnih podskupinah in dodatki k osnovnim plačam za vse javne uslužbence. In v tej skupni kolektivni pogodbi, v kateri se določijo osnovne plače ključnim poklicem in dodatki za plače vsem, je vsebovana bistvena sprememba za sindikate kot socialne partnerje:

Pred uveljavitvijo ZSPJS smo se sindikati dejavnosti in poklicev pogajali za plače in pogoje dela v okviru kolektivnih pogodb dejavnosti in poklicev. Ker se je vlada pogajala enkrat z zdravniki, drugič z učitelji ali medicinskimi sestrami, so bile rešitve v kolektivnih pogodbah zelo različne. Ko so zdravniki dvignili plače, so učitelji ta dvig uporabili kot argument za zvišanje v okviru »svoje« kolektivne pogodbe. Vlada je bila stalno vpeta v verigo zahtev, ki so jih praviloma oprli na primerjavo z najboljšo in parcialno rešitev, ki je bila v enem delu javnega sektorja že dosežena. Z zakonsko določbo v ZSPJS, da se morajo osnovne plače orientacijskih delovnih mest (zdravnik, medicinska sestra, učitelj, vzgojiteljica, uradnik, policist, vojak, carinik, ipd.) in vsi dodatki določiti v skupni Kolektivni pogodbi za javni sektor, je za sindikate postal položaj bistveno bolj zahteven. Sindikati, ki zastopamo različne poklicne skupine, ki zastopamo članstvo z različnimi stopnjami izobrazbe in smo si na nekaterih področjih konkurenčni, se

moramo med seboj predhodno uskladiti in oblikovati skupni pogajalski predlog. Včasih je do enotnega predloga nemogoče priti, kar daje vladi veliko prednost, še posebej, ker lahko s taktičnimi potezami tudi sama neti spore med sindikati. Z eno besedo, z ZSPJS je pogajalski položaj sindikatov postal zahtevnejši, zato je nujno povezovanje med sindikati javnega sektorja (konfederacije), kar bo sistematiziralo postopke oblikovanja skupnih pogajalskih izhodišč.

2. Kakšne posledice bo imela na sindikate javnega sektorja določba ZSPJS, ki vse zaposlene v javnem sektorju uvršča v enotno plačno lestvico?

Enotna plačna lestvica predpostavlja skupna pogajanja vseh sindikatov za dvig plač, zato se morajo samostojni sindikati v javnem sektorju, ki niso člani nobene sindikalne zveze, med seboj povezati v konfederacijo sindikatov javnega sektorja. Enotni nastop, uveljavljanje interesov zaposlenih z enim glasom in visoko stopnjo reprezentativnosti v okviru konfederacije, bi okrepil pogajalske pozicije zaposlenih v javnem sektorju, zato je ustanovitev konfederacije v njihovem interesu.

3. Še vedno potekajo dogovarjanja in usklajevanja o Kolektivni pogodbi za javni sektor med socialnimi partnerji. Katere določbe so v teh pogajanjih najbolj bistvene za SVIZ?

Menim, da ne bi bilo profesionalno, če bi o tem govoril, ker pogajanja še niso končana in še tečejo.

4. Kje je vzrok, da sindikati javnega sektorja niso bolj enotni?

Objektivni razlog za neenotnost ima povsem realen značaj in izhaja iz različnega položaja posameznih skupin zaposlenih v javnem sektorju. Razlike so v položaju med državnimi uradniki, zdravniki, učitelji, gledališkimi igralci ... so zelo velike. Zato je logično, da so tudi interesi in cilji teh skupin pri uveljavljanju novega plačnega sistema različni, včasih pa celo diametralno nasprotni.

Ker sindikati dejavnosti in poklicev zastopamo različne skupine zaposlenih, se različnost interesov prevaja v različnost interesov med sindikati. Nasprotja se pojavljajo celo v posameznih dejavnostih javnega sektorja (naj za primer navedem zdravstvo, kjer ima poklicni sindikat zdravnikov FIDES ponavadi zelo drugačno mnenje od sindikatov dejavnosti, ki zastopajo medicinske sestre, strežno osebje, tehnično osebje v bolnišnicah ...). Ob teh razlikah je že pred časom med sindikati javnega sektorja prevladala zavest, da lahko interese članstva v posameznih sindikatih učinkoviteje uveljavljamo, če se med seboj povežemo. Prevladalo je mnenje, da je ustanovitev konfederacije sindikatov javnega sektorja nujna za vzpostavitev enotnosti.

5. Kakšno vlogo ima socialni dialog in socialni sporazum v trenutnih družbenoekonomskih razmerah ob sprejemanju aktualnih reform?

Reforme, ki jih predlaga vlada, posegajo v temelje ekonomskih in socialnih predpostavk, na katerih se je naša država razvijala zadnjih petnajst let. Spreminjajo davčna bremena različnih slojev prebivalstva, posegajo v zdravstveno in pokojninsko zavarovanje, v delovna razmerja ter v trg delovne sile. Take globoke spremembe bo mogoče uresničiti le ob širokem družbenem soglasju, ki ga najustrezneje artikulira socialni dogovor med predstavniki zaposlenih, delodajalcev in oblasti oz. upravljavcev države.

Zelo poučen primer je Irska, kjer so najprej dosegli socialni dogovor o spremembah med sindikati, delodajalci in vlado, šele nato pa začeli z izvajanjem reform. Spremembe, ki vplivajo na življenje velike množice prebivalstva in bi jih

vlada poskušala uveljaviti brez širšega interesnega soglasja, neizbežno pripeljejo v stopnjevanje socialnih konfliktov v družbi. Socialni konflikti zelo veliko stanejo (so dragi), zato je to eden bistvenih razlogov, da se je v preteklosti kot način reševanja odprtih vprašanj uveljavilo socialno dogovarjanje. Brez socialnega dialoga in socialnega dogovora ne more priti do sprememb brez socialnih konfliktov.

6. Prosim za komentar k naslednji trditvi: "Sindikati javnega sektorja se bojijo za svojo pogajalsko pozicijo, ker jih predsednik vlade ne posluša. Postavljeni so pred odločitev, ali sprožiti resen politični konflikt ali situacijo racionalizirati in znotraj zakonodaje pridobiti najboljše s pogajanjem."

Sindikati ne sprožajo političnih konfliktov. Je pa običajno, da vlade povsod po svetu sindikalne akcije (proteste, stavke ...), ki so v funkciji uveljavljanja interesa zaposlenih, skušajo prikazati kot politično motivirane. Če vladi uspe prepričati javnost, da gre za politično motiviran konflikt, ne pa za uveljavljanje interesov zaposlenih, se s tem lahko izogne reševanju oz. uveljavljanju zahtev sindikatov, ki vedno nekaj stanejo. Ker sindikati praviloma nimajo političnih ciljev, so tudi vedno pripravljeni na sklepanje kompromisov, ki so sprejemljivi, če v dovolj veliki meri uveljavljajo interese članstva, ki ga sindikati zastopajo.

7. Kaj pričakujete od Konfederacije sindikatov javnega sektorja?

Konfederacija sindikatov javnega sektorja (KSJS) bi morala po moji oceni prinesiti vsaj tri pozitivne učinke pri uveljavljanju interesov zaposlenih v javnem sektorju:

- znanje, ki obstaja v posameznih sindikatih (o organizaciji, zakonodaji, strokovnih vprašanjih ...) bo mogoče povezati in tako doseči sinergijske učinke,

- konfederacija bo »institucionalizirala« postopke usklajevanja interesov posameznih skupin, zaposlenih v javnem sektorju, in povečala odgovornost sindikatov za izvajanje skupno sprejetih odločitev;
- zaposleni v javnem sektorju se bodo z vlado pogovarjali o skupnih vprašanjih z enim samim jasno definiranim glasom, stališčem, eno samo opredelitvijo, kar bo vladi otežilo dosedanje taktiziranje s separatenimi dogovori s posameznimi sindikati.

Javni sektor bo s konfederacijo sindikatov dobil tudi predstavnika v Ekonomsko-socialnem svetu, ki ima pravico soodločanja in uveljavljanja posebnih interesov zaposlenih v javnem sektorju.