

**Igor Kadunc,**  
univ. dipl. ekonomist,  
MBA,  
nekdanji generalni  
direktor RTV Slovenija

V javnem sektorju je po prenehanju prisilne upokojitve, uvedene z ZUJF,<sup>1</sup> moč zaznati problem, da se po sedanjih ureditvi zaposleni pogosto ne odločijo za upokojitev, čeprav izpolnjujejo enega ali oba pogoja. K temu pripomorejo spodbude, ki jim jih je prinesel ZPIZ-2G<sup>2</sup> (40 odstotkov pokojnine in povečevanje osnov za odmero). Ker se je zelo malo direktorjev javnih zavodov pripravljenih soočiti s tem na način, da se tudi od starejših delavcev zahteva polno izpolnjevanje delovnih nalog, se pojavljajo ideje, da bi uporabili inštitut odpuščanja zaposlenih iz poslovnih razlogov. To je po mojem mnenju s stališča javnega denarja zelo sporno, če je sploh dopustno.

# Odpuščanje zaposlenih, ki izpolnjujejo pogoje za upokojitev, kot način spodbujanja k upokojevanju?

<sup>1</sup> Ur. l. 40/12 in nasl.

<sup>2</sup> Ur. l. RS, št. 75/19.

<sup>3</sup> To jasno dopušča tudi 23 in 24. člen Kolektivne pogodbe RTV Slovenija (Ur. l. RS, št. 69/08 in nasl).

<sup>4</sup> Stroški dela zaradi sproščanja omejitev Zujfa so bili leta 2020 glede na leto 2014 višji za 4,8 milijona evrov, zaradi podpisanega sporazuma ob reševanju stavkovnih zadev še 3,9 milijona evrov in zaradi ureditve prekarcev 2,5 milijona evrov; skupaj torej glede na leto 2014 kar 11,3 milijona evrov višji!

<sup>5</sup> Dopis Računskega sodišča 330-5/2020/10 RTV Sloveniji; pridobljen kot IJZ.

<sup>6</sup> Ur. l. RS, št. 21/13 in nasl.

<sup>7</sup> Ur. l. RS, št. 96/05 in nasl.

<sup>8</sup> Ur. l. RS, št. 106/06 in nasl.

<sup>9</sup> ZRTVS-1, prvi odstavek 2. člena.

<sup>10</sup> Prav tam.

S tem sem se srečal kot generalni direktor RTV Slovenija, saj je zaradi omenjenih spodbud kar nekaj zaposlenih z možnostjo upokojitve začelo z upokojitvijo odlašati. Rešitev sem videl v pogovorih in opozorilih, da se od njih pričakuje polno izpolnjevanje delovnih nalog. Če tega ne bi zmogli, pa je v zavodu zadosti sicer nižje vrednotenih delovnih mest, ki pa vendarle ustrezajo njihovi izobrazbi. Seveda pa sta pri tem pomembna pravilno izpeljan postopek<sup>3</sup> in zavedanje, da je to treba narediti. Iz očitnih razlogov se tega ob koncu mandata običajno ne dela.

## Stroški dela na RTVS so se zvišali za 11 milijonov evrov

Ko so se na RTV začele pojavljati ideje, da so problem finančne stabilnosti visoki stroški dela, ne pa zelo močno zaostajanje višine RTV-prispevka za rastjo stroškov dela,<sup>4</sup> ki jih bi bilo po mnenju nekaterih moč reševati s spodbujanjem upokojevanja, sem za mnenje povprašal Računsko sodišče. Namreč, ali lahko javni zavod mimo določil kolektivne pogodbe o treh plačah zaposlenemu, ki se odloči za upokojitev, ponudi še kaj dodatno. V privatnem sektorju je dopustno, da se delodajalec in zaposleni dogovorita, da bi zaposleni kaj prej slekel delovno haljo ob manjši dodatni spodbudi – če ga seveda podjetje ne potrebuje več! Prejel sem pričakovan odgovor, da »zaposlenim, ki se (prostovoljno) odločijo za upokojitev, pripadajo tri povprečne plače«<sup>5</sup> v skladu s kolektivno pogodbo javnega zavoda RTV Slovenija (v nadaljevanju: kolektivna pogodba, KPJZRTVS) in nič več.

Vendar ta odgovor predstavnikov nekaterih sindikatov ni prepričal in so zahtevali, da pristopim k zmanjševanju števila zaposlenih z upokojitvami z dogovarjanjem z zaposlenimi, ki izpolnjujejo pogoje. Pri tem je nenavadno, da so sindikati s tem odrekli zaščito svojim (potencialnim) starejšim članom. Zavedajoč se, da tega ni mogoče izpeljati drugače kot z odpuščanjem iz poslovnih razlogov, sem te zahteve zavrnil. Takšno odpuščanje namreč niti slučajno ni enostavno, na kar je v svojem dopisu opozorilo Računsko sodišče.

Novi generalni direktor misli drugače in se je odločil za poskus stimuliranja upokojevanja. Strokovna dilema je, ali je spodbujanje upokojevanja z odpuščanjem iz poslovnih razlogov pravno dopustno in ob tem upravičeno v smislu smotrne porabe javnih sredstev. Kaj so torej pri tem izzivi na RTV Slovenija?

## Podlage za ugotavljanje presežnih delavcev zaradi poslovnih razlogov

Osnova za ugotavljanje viškov iz poslovnih razlogov je opredeljena v ZDR-1,<sup>6</sup> nadgrajujejo pa jo običajno kolektivne pogodbe. Vedno velja, da se lahko odpove pogodba o zaposlitvi le, če prenehajo (utemeljene) potrebe po opravljanju določenega dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi, in sicer zaradi ekonomskih, organizacijskih, tehnoloških, strukturnih ali podobnih razlogov. V praksi bi pri javnih institucijah lahko govorili o ekonomskih razlogih le, če bi prišlo do dogovora z ustanoviteljem, da se zmanjša financiranje ob istočasnem zmanjšanju izvajanju opredeljenih nalog javne ustanove.

Problem RTV je, da zaradi velikega števila aktivnosti v zakonu ni bilo mogoče natančno definirati obsega in kvalitete posamezne aktivnosti. Še posebej če vemo, da je bil ZRTVS-1<sup>7</sup> sprejet leta 2005. Nič drugače ni tudi v Statutu RTVS,<sup>8</sup> ki pa ga samostojno sprejema Nadzorni svet po predhodnem soglasju Programskega sveta. V 3. členu ZRTVS-1 je tako samo sedem alinej z opredelitvijo, kaj je javna služba. Za to lahko RTV porablja javna sredstva, ki jih pridobi iz državnega proračuna in predvsem RTV-prispevka. V nadaljnjih členih so nekatere obveze izvajanja javnih služb podrobneje opredeljene, vendar nikjer kvantitativno. Ob tem seveda v skladu z 49. členom Zakona o zavodih velja, da za obveznosti RTV odgovarja ustanovitelj. Ustanovitelj RTV je Republika Slovenija,<sup>9</sup> ki mora tako »zagotoviti primerno financiranje za izvajanje javne službe«.<sup>10</sup> Za slednje je odgovoren Državni zbor, ki določa višino sredstev z določitvijo višine in drugih podrobnosti RTV-prispevka ter dodatnimi sredstvi ob sprejemu proračuna. Zakon ob tem določa, da

lahko Vlada višino prispevka spremeni za največ 10 odstotkov, če »za to obstajajo utemeljeni ekonomski razlogi«. <sup>11</sup> Iz povedanega je jasno, da če ustanovitelj ni zagotovil dovolj denarja za primerno financiranje opravljanja javne službe, to **ne more biti »ekonomski razlog«**, na katerega bi se lahko javna institucija oprla, ko bi se odločila, da začne postopek odpuščanja.

Konkretno za RTV je znano, da sta zadnji dve vodstvi RTV redno opozarjali Vlado in DZ, da zagotovljena sredstva ne pokrivajo vseh odhodkov. Vlada je tako vseskozi vedela, da je do leta 2016 RTV primanjkljaj lahko pokrivala iz izrednih lastnih sredstev. Po letu 2017, ko teh rezerv nismo več uporabljali, smo izkazovali presežek odhodkov nad prihodki (izgubo). Zaradi tega smo jih tudi uradno pozvali, da vsaj v okviru svojih pristojnosti (uskladitev do 10 odstotkov) ustrezno odreagirajo. Dodatno še, ko se je Vlada s Sporazumom o razreševanju stavkovnih zahtev (decembra 2018) dodatno zavezala, da bo na primeren način zagotovila dodatna sredstva za pokritje višjih stroškov dela.

Tako je jasno, da bi bila kakršnakoli prekinitev delovnega razmerja iz »ekonomskega razloga« na RTV neupravičena. Pri tem ne trdim, da ne bi RTV zmogla opravljati enakega obsega dela z manj zaposlenimi! Čeprav mednarodne primerjave, ki smo jih izvedli, kažejo, da je produktivnost zaposlenih (torej obseg programov in aktivnosti) RTVS med najvišjimi med javnimi RTV v Evropi. V Strategiji razvoja RTVS smo predvideli, da bi zmanjšali število zaposlenih z 2.239 leta 2018 na 2.120 konec leta 2023. Če bi bilo treba, bi se to lahko izvajalo tudi z odpuščanjem, vendar na osnovi tehnološko-organizacijskih razlogov.

Mislím, da je to osnovni razlog za vse javne ustanove, da redno skrbijo za produktivnost in po potrebi tudi odpuščajo zaposlene. To so bili tudi do sedaj uporabljeni razlogi pri »mehkih odpuščanjih«. Ukinjala so se delovna mesta, ki jih nismo več potrebovali za izvajanje procesov. Vendar tega ni bilo veliko (v letu 2020 le pet zaposlenih).

## Urejeni akti in katalog potrebnih delovnih mest kot predpogoj

Za odpuščanje iz poslovnih razlogov morajo imeti institucije (tako gospodarske družbe kot zavodi in drugi organi) zelo dobro urejene akte. Predvsem mora biti v aktu o sistematizaciji zelo natančno določeno, koliko in katera delovna mesta so potrebna v posamezni enoti (torej katalog potrebnih delovnih mest; v nadaljevanju katalog). Ravno to je (bil) na RTV velik problem. Ko sem nastopil funkcijo, smo ugotovili, da ga RTV nima! V mnenju pravne službe, ki sem ga kmalu zahteval, je jasno pisalo, da bi bilo treba, preden bi začeli izvedbo programa trajno presežnih delavcev, ugotoviti, da je na določenih delovnih mestih prenehala potreba po delu (pozor po delu, ne po delu nekega posameznika!). To pomeni, da bi bilo treba najprej ugotoviti potrebo po delu v tej in tej enoti, in to točno določenega, sistematiziranega dela. Ker je bilo treba dopolniti sistematizacijo delovnih mest, smo se najprej lotili umestitve novih delovnih mest v kolektivno pogodbo, kar pa je trajalo do junija 2020. Preveč, vendar smo uspeli prvič po letu 2008 opredeliti 50 novih delovnih mest. Takoj po tem smo, po obsežnem notranjem usklajevanju, začeli postopek pridobivanja mnenj reprezentativnih sindikatov in Sveta delavcev (v nadaljevanju: SD) o novi sistematizaciji s katalogom, ki bi omogočal ne le odpuščanje, ampak predvsem tudi prerazporeditve znotraj enot. Seveda so se posledic v katalogu opre-

deljenega števila delovnih mest zavedali tako srednji management kot sindikati in SD. Slednji je celo sprožil arbitražo o tem, ali SD daje mnenje k aktu o sistematizaciji, ali vodstvo za sprejem slednjega potrebuje celo njegovo soglasje. Šlo je za zavlačevanje, tako da se mi je, preden sem formalno dobil mnenje, iztekel mandat. Vendar novi generalni direktor nadaljuje postopke za sprejem praktično identičnega kataloga. To je v redu, kajti šele ko bo ta katalog sprejet, bo možna izvedba programa trajnih presežnih delavcev.

### *Priprava takšnega programa v javnih ustanovah je zelo zelo zahtevno opravilo.*

Ko sem nastopil delo, je bila znana akcija zmanjševanja števila delovnih mest na Ministrstvu za javno upravo, ki ga je vodil Boris Koprivnikar. V pogovorih so nam povedali, da so se tega lotili zelo temeljito, vendar je bil na koncu rezultat tak, da so odpustili le pet zaposlenih. Kot se pogosto dogaja, pa so morali dva odpuščena po sodbi sodišč ponovno zaposliti. Tudi zaradi te izkušnje smo z izvajanjem odpuščanja na RTV počakali, dokler nismo pripravili ustreznih osnove.

V sedanjih aktivnostih za odpuščanje na RTV navedb o pripravi »programa trajno presežnih delavcev« ne boste našli. Namesto tega se namreč uporablja zanimivo poimenovanje »Upokojevalni paket 2021«. Predstavlja se celo kot stimuliranje upokojevanja, ki naj bi »nedvomno pripomoglo k prihodnji finančni stabilnosti RTV Slovenija«. <sup>12</sup> Osnova za to naj bi bil s sindikati podpisani Aneks št. 12 h Kolektivni pogodbi, <sup>13</sup> v katerem so sindikati pristali na to, da se ob odpuščanju uporabljajo zakonsko določene višine odpravnin namesto veliko ugodnejših, ki jih zagotavlja KPJZRTVS. Ob dveh omejitvah, da je to dopustno le za postopke, začete v letu 2021, in le za zaposlene, ki bi se s tem strinjali. Na osnovi tega je generalni direktor pozval vse zaposlene, ki »izpolnjujejo vse pogoje za upokojitev in jih t. i. Upokojitveni paket 2021 zanima«, <sup>14</sup> da podajo »zahtevke« kadrovske službi (tako bi namreč ob upokojitvi dobili dodatnih sedem plač). Zdi se, da naj bi RTV izdala odločbe za prenehanje delovnega razmerja kot trajno presežnih delavcev ob odpravnini z uporabo 108. člena ZDR-1 na osnovi »zahtevkov« zaposlenih.

## Sporni »zahtevki« za uvrstitev na seznam

Tako se pojavi enostavno vprašanje, ali je »zahtevke« zaposlenega, da bi bil rad odpuščen kot trajni presežek in bil za to bogato nagrajen, resnično lahko osnova za izdajo sklepa delodajalca o odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Kar tako, brez programa presežnih delavcev? Po mojem mnenju ne, ker niso izpolnjeni pogoji iz prve alineje prvega odstavka 89. člena ZDR-1 (ni ekonomskih razlogov niti se ne ugotavljajo organizacijski oz. tehnološki razlogi). Z »zahtevkom« zaposleni le sporoči vodstvu, da se pusti (v bistvu prosí) uvrstiti na seznam presežnih delavcev, ker bi želel »pokasirati« za svojo odločitev dodatnih sedem plač! Če bo vodstvo zmanjševalo število delovnih mest na osnovi teh zahtevkov, se bo jasno videlo, da se zaposlenih ni odpuščalo zaradi poslovnih razlogov.

Ravno izvedba postopka ugotovitve presežnih delavcev je poleg same sporne osnove drugi veliki izziv, kajti postopki ugotavljanja konkretnih viškov so dokaj nesporni.

<sup>11</sup> ZRTVS-1, tretji odstavek 31. člena.

<sup>12</sup> Dopis generalnega direktorja Andreja Graha Whatmougha zaposlenim z dne 15. julija 2021.

<sup>13</sup> Ur. l. RS, št. 115/21.

<sup>14</sup> Dopis generalnega direktorja Andreja Graha Whatmougha zaposlenim z dne 15. julija 2021.

Da bi bili na koncu odpuščeni ravno delavci, ki bi podali »zahtevek«, bi bilo možno le z izigravanjem postopkov. Ti so jasno določeni v poglavju *Trajni presežki* Kolektivne pogodbe RTVS. Med drugim se zahteva tudi »strokovna analiza stanja in razvojnih možnosti«. <sup>15</sup> Tu vidim velik problem, kajti tudi rezultat odpuščanja po sklenjenem aneksu ne bo bistveno razrešil primanjkljaja financiranja. Generalni direktor mora predlog sklepa, da obstaja trajni presežek delavcev (s številom in kategorijami delovnih mest), posredovati sindikatom. Sprejel pa naj bi ga celo Svet RTV, ki ne obstaja več.

KPJZRTVS ima tudi določene kriterije za ohranitev delovnih mest <sup>16</sup> ob reševanju »morebitnih presežnih delavcev«, ki jih bo moralo vodstvo korektno upoštevati pri pripravi programa. Že prvi kriterij so izkušnje, ki jih starejši zaposleni zagotovo imajo. Prav tako se bodo težko znašli na

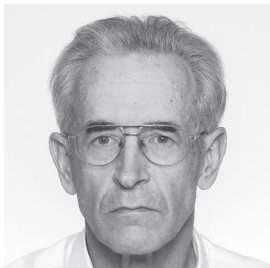
seznamu po kriteriju delovne dobe. Vodstvu bi lahko šel na roke le drugi kriterij, da se upoštevajo tudi »drugi viri prihodkov oz. sredstev za preživljanje«.

Na koncu oziroma kar poglavitno pa ostaja, da morajo odgovorni misliti na »smotrno porabo javnih sredstev«. Iz vseh do sedaj znanih dejstev se zdi, da gre res le za »stimulacijo upokojevanja« (zaposleni sami podajo zahtevek!). Ker bi se veliko starejših tudi sicer odločilo za upokožitev, je takšna stimulacija zanje povsem nepotrebna. Tudi tri leta, ko lahko prejemajo 40 odstotkov pokojnine od ZPIZ-a, hitro mine! Pri vseh drugih zaposlenih, ki slučajno izpolnjujejo pogoje za upokožitev, pa njihovo delo ni več potrebno, bi se lahko položaj reševal z njihovo prerazporeditvijo. Dela je na RTV vendarle še dovolj in zanj ima RTV pravico od ustanovitelja zahtevati ustrezno financiranje.

<sup>15</sup> Zadnji odstavek 36. člena KPJZRTVS.

<sup>16</sup> Člen 40 KPJZRTVS.

**Obremenjenost z reševanjem individualnih primerov me precej ovira pri spremljanju strokovne literature. Kljub temu mi je v zadnjem času uspelo prebrati 400 strani dolgo knjigo Ernsta Fraenkla »Dvojna država«. Zanj niti vedel nisem, da obstaja, in to že 80 let – dokler mi je ni poklonila urednica založbe, ki je leta 2019 izdala njen slovenski prevod.<sup>1</sup> V zahvalo, ker sem njej in drugim pravno pomagal v nečem, kar jo je – *si licet parva componere magnis* – spomnilo na to, kar opisuje ta knjiga. Mene kot pravnika pa je knjiga naravnost prisilila v razmišljanje, ki ga tu objavlam.**



**Matevž Krivic,**  
mag. pravnih znanosti,  
nekdanji sodnik  
Ustavnega sodišča RS

## Ali lahko ustavna demokracija degenerira v nov tip »dvojne države«?

To razmišljanje sem – ob branju knjige Ernsta Fraenkla »Dvojna država« – začel pisati pod naslovom »Knjiga, ki pravniku lahko odpre oči – če hoče videti«, ki sem ga nato (skupaj z vsebino) zaostрил v naslov »Se v Sloveniji uveljavlja nov tip 'dvojne države'«, na koncu pa pristal pri gornjem naslovu. Ne gre namreč samo za Slovenijo, problem je širši.

Ali lahko ustavna demokracija degenerira v nov tip »dvojne države« – namreč države, v kateri poleg »države norm« sobiva tudi »država ukrepov«, ki se izvajajo mimo norm ali proti njim, a država norm to tako ali drugače ignorira ali dopušča? Za nekdanjo, »navadno« demokracijo to vprašanje niti ni tako pomembno – tam lahko večina nezaželeni manjšini ali posameznikom že po pravni poti omeji pravice, kolikor hoče, in se izvajanju ukrepov zoper njih mimo norm lahko na ta način izogne. Če jih kljub temu izvaja, lahko seveda postane diktatura ali degenerira v nekaj vmes. V današnji Evropski uniji naj takih »starih« demokracij sicer sploh ne bi bilo več – vse države so z vstopom v EU (in praviloma tudi s svojimi ustavami) zavezane »ustavni demokraciji«, torej

taki, kjer ustava zagotavlja varstvo temeljnih človekovih pravic tudi zoper demokratično sprejete večinske odločitve, ki bi te pravice kršile. Če se Poljska in Madžarska tega ne bosta držali, ju pač ne bo več mogoče šteti med ustavne demokracije – ne glede na to, ali ju bo v tem primeru EU izključila ali ne. A kaj če se tudi v državah, ki sicer hočejo ostati ustavne demokracije, začnejo pojavljati nesankcionirani »ukrepi mimo norm«, nesankcionirani zakoni v nasprotju z ustavnimi normami in podobni pojavi?

Ob nekaterih takih pojavih v Sloveniji se mi je zastavilo vprašanje, ali bi tudi danes lahko nastala »dvojna država« – ne kot prva faza razvoja diktature, kakor to ugotavlja Fraenkel za Nemčijo v obdobju 1933–1938, ampak kot degeneracija ustavne demokracije, ki bi morda lahko pomenila tudi trajnejše stanje, ne nujno le začasno krizo pred prehodom v diktaturo ali vrnitvijo v polno ustavo demokracijo. Kako utemeljujem to vprašanje, bo, upam, jasneje razvidno iz drugega dela prispevka. V prvem pa najprej o tem, kaj je »dvojna država« (po Fraenklu) pomenila v prvih petih letih Hitlerjeve diktature.

<sup>1</sup> Fraenkel, E.: Dvojna država. Založba / \*cf, Ljubljana, 2019 (prevod: Alenka Mercina, spremna beseda: Vlasta Jalušič).