

CELSI ANALYTICKÝ KOMENTÁR 2021 č.18

Tripartita na Slovensku: základy fungovania

www.celsi.sk

Hlavné zistenia

- Cieľom tohto textu je zvýšiť povedomie o zmysle a fungovaní sociálneho dialógu a tripartity a prispieť tak k informovanej diskusii o tomto dôležitom nástroji vyspelých ekonomík.
- Aktuálne postavenie tripartity na Slovensku je slabé z nasledovných dôvodov: nízka motivácia sociálnych partnerov nachádzať dohodu, nerešpektovanie dohody medzi sociálnymi partnermi vládou, kritický postoj vlády k doterajšiemu fungovaniu tripartity, snaha sociálnych partnerov získavať vplyv na legislatívu a vládne opatrenia inak ako prostredníctvom tripartity
- Pluralita sociálnych partnerov zastúpených v tripartite sama o sebe neznamená zlepšenie ani zhoršenie postavenia tripartity. Dôležitejšie je nastavenie dohodovacích procesov tak, aby boli efektívne, aby prinášali zúčastneným stranám úžitok a viedli k hmatateľným výsledkom a vzájomnej spokojnosti.
- Reforma tripartity nemá byť zameraná výlučne na pluralitu zastúpených sociálnych partnerov, ale mala by sa zamerať na systematické vytváranie priestoru pre konštruktívny dialóg a sociálnych partnerov motivovať k uzatváraniu dohôd, ktoré bude vláda akceptovať.

Autorky

Marta Kahancová

je zakladateľkou a výkonnou riaditeľkou Stredoeurópskeho inštitútu pre výskum práce (CELSI). Vo výskume sa venuje transformácii trhu práce, sociálnemu dialógu a kolektívnemu vyjednávaniu. Spolupracovala na množstve medzinárodných projektov a publikácií a pravidelne sa podieľa na expertných analýzach pre Európsku komisiu

Monika Martišková

je výskumnou pracovníčkou CELSI. Vo výskume sa zameriava na činnosť odborov, a transformáciu pracovných podmienok v priemysle a vo verejných službách. Zároveň pôsobí ako doktorandka na Karlovej Univerzite v Prahe, Katedra sociálnej geografie a regionálneho rozvoja.

Úvod

Tento analytický komentár je reakciou na verejnú diskusiu a vystúpenia mnohých politických predstaviteľov k téme fungovania tripartity a návrhov na legislatívne zmeny v rokoch 2020 a 2021. Cieľom je zvýšiť základné povedomie o zmysle a fungovaní tripartity a prispieť tak k informovanej diskusii o tomto dôležitom nástroji sociálneho dialógu medzi sociálnymi partnermi a vládou. Doterajší výskum v rokoch 2018-2019 poukázal aj na návrhy ako zlepšiť fungovanie tripartity na Slovensku, ktoré sú predstavené v závere tohto komentára.

Tripartitný sociálny dialóg na Slovensku

Koncept tripartity je úzko prepojený s konceptom sociálneho dialógu. Sociálny dialóg definujeme ako vyjednávania, konzultácie, diskusie a zdieľanie informácií medzi sociálnymi partnermi¹. Cieľom sociálneho dialógu je sociálny zmiar, teda zhoda medzi sociálnymi partnermi na podobe pracovných podmienok a fungovaní hospodárstva na podnikovej, odvetvovej a národnej úrovni. Sociálny dialóg môže mať tripartitnú a bipartitnú podobu. V tripartitnej ide o sociálny dialóg medzi tromi sociálnymi partnermi teda zamestnávateľmi, zamestnancami a vládou. V bipartitnej je to sociálny dialóg medzi zamestnávateľmi a zamestnancami bez priamej účasti vlády. Sociálny dialóg sa odohráva na európskej, národnej, odvetvovej, regionálnej a podnikovej úrovni. Na každej z týchto úrovní môžu

sociálni partneri dosahovať výstupy a dohody rôznej miery záväznosti (viď Tabuľku 1).

Tabuľka 1: Prehľad sociálneho dialógu

Úroveň sociálneho dialógu	Forma sociálneho dialógu	Účastníci	Výsledok interakcie účastníkov
Európska	Tripartitné Bipartitné (odvetvové)	Európska komisia, odbory, zamestnávatelia z konkrétnych odvetví	Odporúčania záväzné a nezáväzné dohody, spoločné stanoviská
Národná	Tripartitné konzultácie	Odbory, zamestnávatelia, vláda	Uznesenia k pripravovanej legislatíve (nezáväzné)
Regionálna úroveň	Tripartitné konzultácie	Odbory, zamestnávatelia, miestna / regionálna politická reprezentácia	-
Odvetvová úroveň	Bipartitné konzultácie	Odbory a zamestnávatelia z konkrétneho odvetvia	Kolektívne zmluvy vyššieho stupňa (záväzné), eventuálne rozšírenie KZVS na celé odvetvia
Podniková úroveň	Bipartitné konzultácie	Odbory a predstavitelia konkrétneho zamestnávateľa	Kolektívne zmluvy (záväzných všetkých zamestnancov v daného zamestnávateľa)

Na Slovensku je tripartitným orgánom Hospodárska a sociálna rada (HSR), zriadená zákonom č. 103/2007 Z.z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni. Účelom zákona je "podpora účinného sociálneho dialógu na celoštátnej úrovni medzi štátom a zamestnávateľmi a zamestnancami (ďalej len „sociálny partner“) prostredníctvom svojich zástupcov, ako demokratického prostriedku riešenia

1

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eur-work/industrial-relations-dictionary/social-dialogue>

hospodárskeho a sociálneho rozvoja, rozvoja zamestnanosti a zabezpečenia sociálneho zmiernu” (§1). HSR je konzultačný a dohodovací orgán vlády a sociálnych partnerov na celoštátnej úrovni. Jeho výstupy nie sú záväzné, ale aj tak plní dôležitú funkciu podpory dialógu sociálnych partnerov a vlády.

Tripartitné konzultácie ako forma sociálneho dialógu na národnej úrovni je podporená konvenciou Medzinárodnej organizácie práce (MOP) č. 144, ku ktorej Slovensko pristúpilo v roku 1997. Okrem toho je podpora tripartity ako nástroja riadenia hospodárstva ukotvená v Zmluve o fungovaní Európskej únie a v ďalších nariadeniach a smerniciach EÚ.

Kto sa môže zúčastňovať tripartity?

Keďže sociálny dialóg je vzájomná komunikácia medzi zamestnancami a zamestnávateľmi, je dôležité zdefinovať jeho účastníkov, teda kto je reprezentantom zamestnávateľov a zamestnancov. Na národnej úrovni definuje zákon č. 103/2007 Z.z. kritéria reprezentatívnosti organizácií zamestnancov a zamestnávateľov v HSR. Podľa tohto zákona je

- reprezentatívne združenie zamestnávateľov, ktoré združuje zamestnávateľov z viacerých odvetví hospodárstva alebo má pôsobnosť najmenej v piatich krajinách, ktorí spolu zamestnávajú najmenej 100 000 zamestnancov v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu (§ 3, ods. 2).
- reprezentatívne združenie odborových zväzov je združenie odborových zväzov, ktoré združuje zamestnancov v pracovnom pomere alebo

obdobnom pracovnom vzťahu z viacerých odvetví hospodárstva s najmenej 100 000 zamestnancami, ktorí sú členmi odborov. Zástupcovia zamestnancov musia preukázať, že reprezentujú aspoň 100 000 zamestnancov (§ 3 ods. 2).

Každá strana sociálneho dialógu má v HSR sedem miest, celkovo sa teda schádza 21 zástupcov. Na jednaniach tripartity je tak vždy 7 zástupcov zamestnancov, 7 zástupcov zamestnávateľov a 7 zástupcov vlády. Konkrétne osoby sa však môžu na každom jednaní líšiť a to podľa prejednávaných tém na danom zasadnutí. Nominantov v tripartite je tak oveľa viac (viď [zoznam členov](#) HSR).

Pluralita zastúpenia jednotlivých strán je daná počtom organizácií, ktoré spĺňajú podmienku reprezentatívnosti. Aktuálne zloženie tripartity u nás je také, že zamestnávateľov zastupujú tri organizácie a Združenie miest a obcí Slovenska, zatiaľ čo zamestnancov zastupuje jedna odborová organizácia, viď tabuľka 2. Tripartita sa naposledy rozšírila o Asociáciu priemyselných zväzov v roku 2018.

Vplyv vlády na fungovanie tripartity

V krajinách, kde je sociálny dialóg funkčný a rešpektovaný, napr. v škandinávskych krajinách, vláda vytvára rámcové podmienky pre spoluprácu zástupcov zamestnávateľov a zamestnancov, ale priamo do ich dialógu nevstupuje. Na Slovensku vláda do tripartity priamo zasahuje, ale tieto zásahy nie sú systémové, keďže neriešia podstatnú otázku, ktorou je strategická úloha tripartity. Za posledné desaťročia tripartita na Slovensku oslabovala, má

štatút poradného orgánu vlády, ale často sa dôležité legislatívne rozhodnutia prijímajú práve obchádzaním tripartity. Preto aj sociálni partneri často hľadajú vplyv na legislatívu mimo tripartity, napr. v medzirezortnom pripomienkovom konaní, prípadne priamo lobovaním u poslancov, ktorí často presadia legislatívne zmeny v parlamente formou poslaneckých návrhov.

Tabuľka 2: Štruktúra hospodárskej a sociálnej rady v SR (stav v roku 2021)

Názov organizácie	Počet kresiel v tripartite
Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ)	3
Asociácia priemyselných zväzov (APZ)	1
Republiková únia zamestnávateľov (RÚZ)	2
Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS)	1
Konfederácia odborových zväzov SR (KOZ SR)	7
Vláda SR	7

Tripartita v kontexte novely Zákonníka práce č. 76/2021 Z.z.

Novela Zákonníka práce č. 76/2021 Zz. reaguje na vládou navrhovanú snahu zvýšiť pluralitu organizácií zastupujúcich zamestnancov v tripartite, s odkazom

na monopol KOZ, ktorá ale jediná spĺňa aktuálne kritériá reprezentatívnosti podľa zákona. V diskusii sa objavili aj návrhy na zapojenie neziskových organizácií.

Z vyššie uvedených definícií tripartity a princípu jej fungovania je zrejmé, že zaradenie ďalších subjektov do tripartitného sociálneho dialógu okrem sociálnych partnerov nezodpovedá medzinárodným princípom a chápaniu tohto inštitútu medzinárodnými organizáciami, najmä Medzinárodnou organizáciou práce (ILO), ku ktorým sa aj Slovensko hlási.

Samotné otvorenie tripartity ďalším odborovým organizáciám znamená zníženie hranice reprezentatívnosti pre jedného zo sociálnych partnerov. V prospech takéhoto kroku hovorí nepomer medzi náročnosťou splnenia kritéria reprezentatívnosti pre odbory oproti zamestnávateľom. Zatiaľ čo podmienka 100 000 zamestnancov zamestnaných u zamestnávateľa je splnená samotným faktom, že zamestnanci u daných zamestnávateľov pracujú, odbory musia preukázať členstvo 100 000 zamestnancov tak, že títo zamestnanci musia aktívne vstúpiť do niektorej odborovej organizácie a platiť v nej členské príspevky. Aktívna účasť v odboroch u nás vytrvale klesá, aktuálne je v organizovaných asi len 10 percent zamestnancov. Aj to je jeden z dôvodov, prečo slovenská tripartita má tri členské organizácie na strane zamestnávateľov (resp. 4 keďže aj ZMOS je zamestnávateľom) a len jednu na strane zamestnancov (KOZ SR). Otvorenie tripartity ďalším zástupcom zamestnancov by tak skutočne mohlo priniesť diverzifikáciu názorov na tripartite na strane zástupcov zamestnancov.

Oslabí pluralita v tripartite zamestnancov?

To či aktuálna legislatíva podporí ďalšie oslabovanie tripartity v dôsledku nútenej plurality na strane sociálnych partnerov bude závisieť od toho ako bude konkrétny výber sociálnych partnerov nastavený v rámci definovaných strategických priorít tripartity ako inštitúcie. Ak by sa napríklad zníženie hranice reprezentatívnosti a tlak na pluralitu sociálnych partnerov v tripartite kompenzovalo celkovým posilnením štatútu tripartity, odbory by boli viac motivované spolupracovať, zamestnanci by boli viac motivovaní do odborov vstupovať, a teda celkovo by to mohlo zamestnancov posilniť. Na druhej strane, takáto nútená pluralita bez širšieho strategického zámeru tripartity môže spôsobiť, že na strane odborov prevládnu záujmy špecifických menších skupín zamestnancov, a keď odbory nebudú spolupracovať, zamestnancov to môže aj oslabiť. V tomto kontexte môže schválený zákon skôr oslabiť monopol jednej silnej odborovej konfederácie, ale neznamená lepšie zastúpenie zamestnancov v tripartite.

Tripartita je teda významnou a potrebnou inštitúciou, avšak vláda by nemala dominovať jej štruktúre a fungovaniu. Vláda je jedným z troch sociálnych partnerov a tiež zamestnávateľom v prípade verejného sektora. Pravidlá majú byť rovnako nastavené pre všetkých účastníkov v tripartite. Nútená pluralita nemusí znamenať pokrytie širšej škály záujmov zamestnancov a zamestnávateľov. Ak pluralita znamená viac záujmov špecifických skupín

a menej dohody medzi všetkými partnermi, aktuálna novela Zákonníka práce tripartitu systematicky neposilní, ale ju bude naďalej oslabovať.

Návrhy na zlepšenie fungovania tripartity

Omnoho väčšími výzvami než je samotné zloženie zástupcov trojstranných rokovaní je teda to, aké postavenie a strategické úlohy má tripartita v kontexte tvorby politik a legislatívy.

CELSI sa výskumom fungovania sociálneho dialógu zaoberá dlhodobo. Nasledujúce odporúčania sú výsledkom výskumu vrátane systematických rozhovorov priamo so zástupcami tripartity, ktorých cieľom bolo získať námety **na zlepšenie jej fungovania a zvýšenie jej dôležosti pre hospodárstvo a pracovné podmienky**².

(a) Jednotlivé témy diskutované na tripartite (návrhy zákonov) sú často veľmi rôznorodé a je minimum času na ich prejednanie. Účastníci tripartitného sociálneho dialógu by uvítali väčší priestor na diskusiu k jednotlivým legislatívnym návrhom, zákonov, ideálne v odvetvových bipartitách, kde by si lepšie vyjasnili postoje zamestnávateľa a zamestnanci priamo z odvetví, ktorých sa daný návrh na zmenu týka.

(b) Sociálni partneri síce reagujú na vládne návrhy zákonov, avšak kritizujú nedostatok priestoru pre integráciu vlastných návrhov do tripartitnej diskusie.

² Zdroj: Kahancová, M., Martišková, M., Szudi, G. (2019): EESDA National Report: Slovakia. Enhancing the Effectiveness of Social Dialogue Articulation in Europe (EESDA), Project No. VS/2017/0434

Priestor pre diskusiu o vlastných návrhoch sociálnych partnerov, diskutovaných v tripartite a nie rôznymi formami a spôsobmi predchádzajúcimi tripartitným rokovaniám, by posilnil úlohu tripartity na Slovensku.

(c) Z doteraz uvedeného vyplýva, že sociálni partneri potrebujú viac priestoru na prípravu na jednania. To vyžaduje lepšie vnútorné procesy prípravy jednaní tripartity, hlavne teda dostatok času na prípravu na diskusiu, napríklad na prípravu analýz pre podporu argumentov každého z partnerov. To tiež vyžaduje budovanie interných analytických kapacít na strane sociálnych partnerov.

(d) Zníženie počtu tém, ktoré tripartita diskutuje na tie najdôležitejšie. Odporúčame, aby bolo každé jednanie tripartity zamerané na hlbšiu diskusiu jednej konkrétnej témy namiesto rýchleho schvaľovania či zamietania veľkého počtu tém, ktoré sú na programe, čo degraduje funkciu tripartity na „hlasovací automat“.

(e) Podporiť stretávanie podporných komisií k jednotlivým konkrétnym témam pred samotným jednaním v pléne, kde by bol priestor na detailnejšiu a menej formálnu debatu o návrhoch prejednávaných na programe „veľkej“ tripartity.

Záver

Sociálny dialóg medzi zamestnávateľmi, zamestnancami a vládou je o vzájomnej komunikácii, vysvetľovaní a argumentovaní svojich postojov, ktorého cieľom je nájsť k prejednávanej téme kompromis. Je to pre obe strany dôležitý nástroj ako presadzovať svoje záujmy. Tento dialóg by mal

viest' k hmatateľným záverom (napr. k spoločným legislatívnym návrhom, spoločným opatreniam politík v oblasti trhu práce, presadenie konkrétnych legislatívnych návrhov v rámci širšieho legislatívneho procesu). Pokiaľ tomu tak nie je, stáva sa tripartita pre sociálnych partnerov de facto len doplnkovým nástrojom, ako presadzujú svoje záujmy a v širšej verejnosti sa povedomie o jeho význame stráca úplne. Zefektívnenie trojstranných konzultácií tak, aby boli skutočne priestorom dosahovania zhody sociálnych partnerov vyžaduje hlavne vytvorenie priestoru pre diskusiu a pre dosahovanie dohody, ktoré sú naplniteľné a uskutočniteľné a taktiež rešpektované zo strany vlády. To vyžaduje investície do kapacít (časových, finančných, ľudských) ako na strane sociálnych partnerov, tak na strane vlády. Dôležité tiež je, aby vláda dohodu sociálnych partnerov, nech už je ich počet na oboch stranách akýkoľvek, rešpektovala.