



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

1

Predlog

Številka: 060-01-9/2018/28
Ljubljana, 13. 11. 2018

Z a p i s n i k

**12. seje Državnega sveta Republike Slovenije,
ki je bila v sredo, 7. 11. 2018**

Predsednik je pričel 12. sejo Državnega sveta Republike Slovenije, ki jo je sklical na podlagi 53. člena Zakona o Državnem svetu in prvega odstavka 30. člena Poslovnika Državnega sveta.

Seja se je začela ob 13.00 in zaključila ob 17.55 uri.

Opravičeno odsotni:

- Rajko Fajt,
- Boris Popovič,
- Jože Smole.

Na sejo so bili vabljeni:

- Samo Jereb, član Evropskega računskega sodišča (k 3. točki dnevnega reda),
- Marko Bandelli, minister brez resorja, pristojen za razvoj, strateške projekte in kohezijo (k 3. točki dnevnega reda),
- Jure Leben, minister za okolje in prostor (k 4. točki dnevnega reda),
- mag. Ksenija Klampfer, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (k 5., 6. in 7. točki dnevnega reda),
- dr. Andrej Bertonec, minister za finance (k 6. točki dnevnega reda) in
- Jadranko Grlič, vršilec dolžnosti glavnega inšpektorja za delo (k 7. točki dnevnega reda).

Seje so se udeležili:

K 3. točki:

- Samo Jereb, član Evropskega računskega sodišča,
- mag. Bojan Suvorov, direktor Urada za kohezijsko politiko, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

K 4. točki:

- Simon Zajc, državni sekretar, Ministrstvo za okolje in prostor,
- mag. Tanja Bolte, generalna direktorica Direktorata za okolje, Ministrstvo za okolje in prostor.

K 5. točki:

- Breda Božnik, državna sekretarka, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Špela Isop, namestnica generalne direktorice Direktorata za socialne zadeve, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Valentina Vehovar, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

K 6. točki:

- Breda Božnik, državna sekretarka, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- mag. Saša Jazbec, državna sekretarka, Ministrstvo za finance,
- mag. Irena Drmaž, generalna direktorica Direktorata za proračun, Ministrstvo za finance,
- Simona Poljanšek, višja svetovalka, Ministrstvo za finance,
- Špela Isop, namestnica generalne direktorice Direktorata za socialne zadeve, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Valentina Vehovar, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

K 7. točki:

- Tilen Božič, državni sekretar, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Damjan Mašera, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Jadranko Grlič, vršilec dolžnosti glavnega inšpektorja za delo, Inšpektorat za delo Republike Slovenije,
- Slavko Krištofelc, direktor inšpekcije nadzora varnosti in zdravja pri delu, Inšpektorat za delo Republike Slovenije.

* * *

O sklicu seje je predsednik Državnega sveta obvestil predsednika Vlade Republike Slovenije Marjana Šarca in predsednika Državnega zbora Republike Slovenije mag. Dejana Židana.

* * *

S sklicem 30. 10. 2018 so državne svetnice in državni svetniki prejeli naslednji predlog dnevnega reda:

1. Odobritev zapisnika 11. seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Letni poročili Evropskega računskega sodišča za leto 2017
4. Problematika na področju prevzemanja odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč
5. Predlog Mnenja k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-H) – druga obravnava, EPA 186-VIII
6. Predlog Mnenja k Predlogu zakona o spremembi Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre-G) – nujni postopek, EPA 195-VIII
7. Predlog Mnenja k Poročilu o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2017, EPA 5-VIII
8. Predlog Sklepa k zaključkom posveta Financiranje slovenskih občin.

* * *

Ker predsednik Državnega sveta ni prejel nobenega predloga za umik točke in razširitev, je dal na glasovanje naslednji

DNEVNI RED:

1. Odobritev zapisnika 11. seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Letni poročili Evropskega računskega sodišča za leto 2017
4. Problematika na področju prevzemanja odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč
5. Predlog Mnenja k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-H) – druga obravnava, EPA 186-VIII
6. Predlog Mnenja k Predlogu zakona o spremembi Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre-G) – nujni postopek, EPA 195-VIII
7. Predlog Mnenja k Poročilu o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2017, EPA 5-VIII
8. Predlog Sklepa k zaključkom posveta Financiranje slovenskih občin.

Predlagani dnevni red je bil sprejet (30 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 30 jih je glasovalo za, nihče ni bil proti).

1. točka dnevnega reda:

- Odobritev zapisnika 11. seje Državnega sveta Republike Slovenije

Osnutek zapisnika 11. seje Državnega sveta Republike Slovenije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Ker predsednik Državnega sveta ni prejel pisnih pripomb na osnutek zapisnika, je predlagal, da se o njem glasuje.

Zapisnik 11. seje je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 33 jih je glasovalo za, nihče ni bil proti).

2. točka dnevnega reda:

- Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov

Po elektronski pošti dne 2. 11. 2018 so državne svetnice in svetniki prejeli Vprašanja državnega svetnika mag. Petra Požuna glede dela specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju, reševanja problema prezasedenih varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov in priprave novele Zakona o duševnem zdravju.

Predlog sklepa Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 2. 11. 2018.

Obrazložitev je podal predlagatelj vprašanj državni svetnik mag. Peter Požun.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 12. seji 7. 11. 2018, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval vprašanja državnega svetnika mag. Petra Požuna glede dela specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju, reševanja problema prezasedenih varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov in priprave novele Zakona o

duševnem zdravju ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1 in 95/09-odl. US in 21/13-ZFDO-F) sprejel naslednji

S K L E P:

Državni svet Republike Slovenije podpira vprašanja državnega svetnika mag. Petra Požuna in Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvu za pravosodje predlaga, da vprašanja proučijo in nanje odgovorijo.

Vprašanja državnega svetnika mag. Petra Požuna se glasijo:

1. Ali lahko predložite poročilo o napredku pri delu delovne skupine za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju?
2. Kateri ukrepi so načrtovani za reševanje problema prezasedenih varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov in kakšna je časovnica reševanja tega problema?
3. Ali Ministrstvo za zdravje pripravlja novelo Zakona o duševnem zdravju, ki bo odpravljala sistemske pomanjkljivosti obstoječega zakona, in če, kdaj predvidoma bo vložena v zakonodajni postopek?

Obrazložitev:

Državni svet redno obravnava letna poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije in se seznanja s pomanjkljivostmi obstoječe zakonodaje in s težavami, ki jih posamezne zakonske določbe povzročajo v praksi. Eden izmed takšnih primerov je tudi leta 2008 sprejet Zakon o duševnem zdravju (Uradni list RS, št. 77/08 in 46/15 – odl. US; v nadaljnjem besedilu: ZDZdr).

Nekatera priporočila in opozorila glede pomanjkljivosti ZDZdr se ponavljajo že leta in še vedno niso realizirana. Posebej pereče je stanje, povezano s problemi, ki se nanašajo na osebe v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov. Še vedno je pomanjkljiva ureditev postopka sprejema oseb v varovani oddelki socialnovarstvenega zavoda brez privolitve, zlasti kadar je osebe z duševno motnjo nujno ali nemudoma treba sprejeti v varovani oddelki socialnovarstvenega zavoda, ker ogrožajo sebe ali druge. Veliko težavo predstavlja tudi prezasedenost varovanih oddelkov, v katere so nameščene osebe s sklepom sodišča. Na to je bilo opozorjeno tudi v Posebnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostovoljnem nastanjanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov. Razmere na varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov so zaradi prekoračene zmogljivosti teh oddelkov, kadrovskih zmožnosti in posledic, ki jih prepolni oddelki povzročajo stanovalcem in zaposlenim, vedno bolj nevzdržne.

Leta 2016 je bila ustanovljena delovna skupina za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju, katere namen je na podlagi medresorskega sodelovanja vzpostaviti sistem, ki bo odpravil dosedanje pomanjkljivosti in nepravilnosti v sistemu obravnave oseb z najzahtevnejšimi težavami v duševnem zdravju, ki zaradi motenj življenjsko ogrožajo sebe ali druge. Dejstvo je namreč, da je treba vzpostaviti sistem, ki bo odpravil dosedanje pomanjkljivosti in nepravilnosti in kar najhitreje celovito strokovno proučiti in analizirati izvajanje ZDZdr. Na podlagi ugotovitev je treba pripraviti predloge sistemskih sprememb, na podlagi katerih se bo prenovilo zdajšnje zakonsko določene postopke in zagotovilo visoko raven spoštovanja temeljnih pravic oseb ob sprejemu in med obravnavo v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda.

Na podlagi navedenega je Državni svet zainteresiran za informacije o poteku dela zgoraj navedene delovne skupine, ukrepih glede reševanja težav prezasedenih varovanih oddelkov

socialnovarstvenih zavodov in o načrtu priprave težko pričakovanih sprememb Zakona o duševnem zdravju.

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvu za pravosodje, da vprašanja proučijo in v skladu s četrtem odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) nanje v roku 30 dni odgovorijo.

Predlog sklepa je bil sprejet (34 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 35 jih je glasovalo za, nihče ni bil proti).

* * *

Po elektronski pošti dne 6. 11. 2018 so državne svetnice in svetniki prejeli Vprašanje državnega svetnika Bojana Kekca v zvezi z zmanjševanjem uporabe plastike v Sloveniji.

Predlog sklepa Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2018.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 12. seji 7. 11. 2018, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval vprašanje državnega svetnika Bojana Kekca v zvezi z zmanjševanjem uporabe plastike v Sloveniji ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1 in 95/09-odl. US in 21/13-ZFDO-F) sprejel naslednji

S K L E P:

Državni svet Republike Slovenije podpira vprašanje državnega svetnika Bojana Kekca in Vladi Republike Slovenije predlaga, da vprašanje prouči in nanj odgovori.

Vprašanje državnega svetnika Bojana Kekca se glasi:

Kako bo država dolgoročno reševala problematiko, povezano z odpadno plastično embalažo in izdelki iz plastike?

Obrazložitev:

Nekatere družbe za ravnanje z odpadno embalažo (DROE) so pred časom prenehale sprejemati odpadno embalažo in nagrobne sveče, kljub temu da jih k temu obvezuje Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo. To je vodilo v kopičenje tega materiala pri izvajalcih javnih komunalnih služb po vsej Sloveniji. Ministrstvo za okolje in prostor bo to težavno situacijo trenutno poskušalo rešiti s sprejemom Zakona o interventnih ukrepih pri ravnanju s komunalno odpadno embalažo in odpadnimi nagrobnimi svečami.

Na drugi strani so evropski poslanci sprejeli Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov za enkratno uporabo na okolje. Direktiva ima svojo podlago v januarja letos sprejeti prvi vseevropski strategiji za plastične odpadke, ki bo spodbudila lažji prehod v krožno gospodarstvo, vse to pa sledi cilju, da bo do leta 2030 vso plastično embalažo na trgu EU mogoče reciklirati, poraba enkratnih izdelkov iz plastike bo manjša, zelo bo omejena namerna uporaba mikroplastike. To bo za seboj potegnilo tudi potrebo po izboljšanju zmogljivosti za reciklažo in sistema ločevanja in sortiranja odpadkov po vseh državah EU.

Na nekaterih področjih bo v prihodnje uveljavljen model prenehanja uporabe in prehoda na druge, biorazgradljive materiale, kot je to na primer pri 10 plastičnih proizvodih za enkratno uporabo in ribolovnem orodju, ki v EU predstavljajo kar 70 % morskih odpadkov. Na drugi strani pa se bodo povečale zahteve za reciklažo in s tem za krožno gospodarjenje z viri oziroma odpadki. Uvedla naj bi se tudi prepoved uporabe plastike v določenih izdelkih, določili nacionalni cilji glede zmanjšanja uporabe plastičnih posod za živila in plastenk za pijačo, določile obveznosti za proizvajalce, da krijejo stroške ravnanja z odpadki in njihovega odstranjevanja. Državam članicam EU bo do 2025 naložena obveznost, da zberejo 90 % plastenk za pijačo, določene bodo zahteve za označevanje določenih proizvodov in ukrepi ozaveščanja.

Izzivi na področju plastičnih odpadkov so in bodo veliki, tudi Slovenija se jih bo morala lotiti. Slovenija načeloma podpira predlagane ukrepe EU, vendar se zavzema, da je treba jasneje definirati pojem plastičnih proizvodov za enkratno uporabo, prav tako Slovenija podpira cilj, da se do 2025 ločeno zbere 90 % plastenk. Glede na to, da gre za zahtevne cilje in glede na to, da Državni svet opozarja na razpad našega sistema ravnanja z odpadno embalažo, Ministrstvu za okolje in prostor postavlja nekaj vprašanj v zvezi s tem, kako se bo Slovenija v prihodnje lotila zmanjševanja količin odpadne plastike in kako bo poskrbela za njeno večjo reciklažo. Vse omenjeno zahteva spremembe na področju tehnoloških in proizvodnih procesov, zahteva drugačen način zbiranja odpadkov in ozaveščanje in izobraževanje vseh javnosti. Takšne procese mora usklajevati in voditi Ministrstvo za okolje in prostor, tega ni mogoče prepustiti posameznim lokalnim okoljem ali posameznim izvajalcem komunalnih javnih služb. Kako bo država spodbujala, pa tudi pomagala proizvajalcem plastičnih izdelkov za enkratno uporabo, da bodo spremenili tehnologijo in se prilagodili? Ali bo Slovenija pri teh spremembah aktivna tudi na področju znanosti in raziskav in bo v končni točki reciklaža koristna za podjetja, da bodo izvedla nove naložbe in bodo spremembe spodbudile nastanek inovacij?

Izvorni problem, s katerim se ta trenutek ukvarjajo številni deležniki in zaradi katerega je tudi država morala interventno poseči, so t. i. nelicencirane količine odpadkov. Državni svet verjame, da se bo ta problem deloma odpravil s spremembo mejne vrednosti vključevanja zavezancev v te skupne načrte s sedanjih 15 ton na nič, kot je izjavil minister za okolje in prostor. Ga pa zanima, na kakšen način bo država poskrbela, da se bo v to razširjeno odgovornost vključilo tudi tiste vrste odpadkov, ki nimajo značaja embalaže, so pa ravno tako vse iz plastičnih materialov (kot npr: ovojne folije iz kmetijstva, igrače, različni športni rekviziti, plastično pohištvo ...).

Glede plastike Državni svet ugotavlja, da je slednja lahko vsestransko uporaben material, ki je na mnogih področjih trenutno še nezamenljiv, hkrati pa se pojavlja na vseh ravneh prehranjevalne verige, saj so s plastiko preplavljena svetovna morja in postaja eden večjih okoljskih problemov, ki grozi biotski raznovrstnosti, pa tudi zdravju človeka. Plastika kot material nujno potrebuje jasno regulativo in čim bolj zaključen krožni tok ravnanja z njo. Našo državo na tem področju čaka še veliko dela in sprememb v ravnanju, zato je bistven odgovor na vprašanje, kako bo država dolgoročno reševala problematiko, povezano z odpadno plastično embalažo in izdelki iz plastike in s tem tudi v Sloveniji uveljavila prvo vseevropsko strategijo za plastiko in ali se predvideva priprava strategije za zmanjševanje uporabe plastike v Sloveniji?

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Vladi Republike Slovenije, da vprašanje prouči in v skladu s četrtrim odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) nanj v roku 30 dni odgovori.

Predlog sklepa je bil sprejet (33 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 32 jih je glasovalo za, nihče ni bil proti).

- - -

Po elektronski pošti 15. 10. 2018 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano na pobudo državnega svetnika Alojza Kovšče glede določitev jasnih pravil za izvajanje inšpekcijskega nadzora v gostinstvu.

- - -

Po elektronski pošti 16. 10. 2018 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za infrastrukturo na vprašanja državnega svetnika Alojza Kovšče v zvezi s pravicami nepolnoletnih upravičencev do oprostitve plačila letne dajatve za vozila, namenjena prevozom invalidom.

- - -

Po elektronski pošti 18. 10. 2018 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport na vprašanja državnega svetnika Dušana Strnada o kriterijih glede vključenosti osnovnošolskih otrok v glasbene programe.

- - -

Po elektronski pošti 22. 10. 2018 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za infrastrukturo na pobudo državnega svetnika Alojza Kovšče glede systemske ureditve brezplačnega prevoza študentov invalidov in oseb z motnjami v duševnem razvoju.

- - -

Po elektronski pošti 26. 10. 2018 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Vlade Republike Slovenije na pobudo državne svetnice Bojane Potočan glede ureditve pro bono nudenja pravne pomoči odvetnikov.

3. točka dnevnega reda:

– Letni poročili Evropskega računskega sodišča za leto 2017

Gradivo so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Letni poročili je obravnavala Komisija za mednarodne odnose in evropske zadeve. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2018. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2018.

Na klop so državne svetnice in svetniki prejeli amandma državnega svetnika Branka Tomažiča k predlogu mnenja Državnega sveta.

Letni poročili Evropskega računskega sodišča za leto 2017 je predstavil Samo Jereb, član Evropskega računskega sodišča.

Besedo je imel mag. Bojan Suvorov, direktor Urada za kohezijsko politiko Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

Poročevalec Komisije za mednarodne odnose in evropske zadeve Bojan Kekec je predstavil poročilo komisije.

Razpravljali so: Franc Kangler, Igor Antauer, Tone Hrovat, Bojan Kekec, Bojan Kontič, Franci Rokavec, Davorin Terčon, dr. Matjaž Gams, Branko Tomažič, Franc Golob in mag. Marija Lah.

Na dileme iz razprave je odgovoril mag. Bojan Suvorov, direktor Urada za kohezijsko politiko, Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

Dodatno obrazložitev je podal Samo Jereb, član Evropskega računskega sodišča.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji amandma državnega svetnika Branka Tomažiča k Predlogu mnenja Državnega sveta:

AMANDMA:

V Predlogu mnenja Državnega sveta k Letnima poročiloma Evropskega računskega sodišča za leto 2017 se 3. točka Skleпов spremeni tako, da se glasi:

»3. Državni svet v skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F) poziva Vlado Republike Slovenije:

- da pripravi analizo vzrokov neuspešnega črpanja sredstev v aktualni finančni perspektivi,
- da pripravi akcijski načrt za pospešeno črpanje sredstev v aktualni finančni perspektivi z opredelitvijo rokov izvedbe in odgovornimi osebami ter
- da pripravi model učinkovitejšega in za uporabnika prijaznejšega črpanja evropskih sredstev, z opredelitvijo roka priprave in odgovorne osebe.«

Predlagani amandma je bil sprejet (25 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 25 jih je glasovalo za, nihče ni bil proti).

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji Predlog mnenja Državnega sveta skupaj s sprejetim amandmajem:

Državni svet Republike Slovenije je na 12. seji 7. 11. 2018, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel naslednje

Mnenje

k Letnima poročiloma Evropskega računskega sodišča za leto 2017

Državni svet se **je seznanil** z Letnima poročiloma Evropskega računskega sodišča za leto 2017, ki ju je v obravnavo predložilo Evropsko računsko sodišče (v nadaljevanju: sodišče).

Državni svet se je pri obravnavi poročil osredotočil na rezultate izvajanja evropske kohezijske politike na primeru Slovenije. Med razlogi, da sodišče ni zajelo Slovenije v vzorec preizkušanja za leto 2017, ugotavlja, da je Slovenija ena od 10 držav članic, ki v letu 2017 ni porabila nobenih sredstev evropskih strukturnih in investicijskih skladov in da za Slovenijo v letu 2017 še ni bil zaključen noben operativni program iz tekoče finančne perspektive. Sodišče ocenjuje Slovenijo, glede na pretekle izkušnje, kot državo z nizkim tveganjem za nastanek nepravilnosti pri porabi evropskih sredstev.

Državni svet je bil seznanjen, da Slovenija zastaja v izvajanju tekočega programskega obdobja 2014–2020 z vidika realiziranih prihodkov EU, ki so se do konca septembra 2018 že izrazili v državnem proračunu (249 milijonov evrov), in po potrjenih izdatkih, ki so bili v tem obdobju predloženi Evropski komisiji (310 milijonov evrov). Od razpoložljivih sredstev, ki so Sloveniji na voljo iz naslova Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020, cilj naložbe za rast in delovna mesta, v višini 3.067.924.925 evrov, je Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko v vlogi organa upravljanja

ministrstvom že dodelila sredstva v višini 2.104.739.311 evrov. Slovenija je od vstopa v Evropsko unijo leta 2004, ko je postala upravičena do sredstev evropske kohezijske politike, glede na proračun EU ustvarjala neto presežek, torej je prejela več sredstev iz evropskega proračuna, kot jih je vanj vplačala. Izjema sta le leti 2007 in 2008.

Državni svet izpostavlja, da se je z letom 2014 pričelo novo finančno obdobje črpanja evropskih sredstev, ki se bo izvajalo do leta 2020. Slovenija ima v obdobju 2014–2020 na voljo okvirno 3,255 milijarde evrov sredstev iz evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, od česar je 159,8 milijona evrov namenjenih Instrumentom za povezovanje Evrope (za področje prometa) in 64 milijonov evrov za programe Evropskega teritorialnega sodelovanja. Večina sredstev v največji meri upošteva uresničevanje Strategije EU 2020 in je prednostno usmerjena v štiri ključna področja za gospodarsko rast ter ustvarjanje delovnih mest (raziskave in inovacije, informacijske in komunikacijske tehnologije, povečanje konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij ter podpora za prehod na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika). Evropska komisija je opredelila 11 tematskih ciljev, znotraj katerih lahko države članice financirajo ukrepe evropske kohezijske politike in z njimi prispevajo k skupnemu doseganju ciljev Strategije EU 2020. Slovenija je na podlagi EU kategorizacije razdeljena na Vzhodno in Zahodno kohezijsko regijo. Zahodna kohezijska regija je upravičena do 855 milijonov evrov, Vzhodna pa do 1,27 milijarde evrov sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Evropskega socialnega sklada (ESS). Sredstva Kohezijskega sklada (KS) se ne bodo delila med regijama, celotni Sloveniji bo za področje izgradnje okoljske in prometne infrastrukture ter področje trajnostne rabe energije na voljo 1,055 milijarde evrov. Izvajanje evropske kohezijske politike se v Sloveniji ni moglo začeti 1. 1. 2014, ker so bili potrebni programski dokumenti med deležniki v Sloveniji in Evropsko komisijo dogovorjeni šele konec leta 2014. Tako je lahko Slovenija v začetku decembra 2016 akreditirala sistem izvajanja evropske kohezijske politike za obdobje 2014–2020, kar je pogoj za črpanje evropskih kohezijskih sredstev.

Državni svet izpostavlja, da je evropska kohezijska politika ena izmed ključnih politik v proračunu EU. Ugotavlja, da so evropska sredstva za državo izjemnega pomena, saj črpanje teh sredstev vpliva na neto finančni položaj Slovenije do proračuna EU. Pri tem izpostavlja položaj Slovenije, povezan z učinki gospodarske krize, ki terja intenzivnejša vlaganja v nadaljnji razvoj in ekonomsko transformacijo. Z evropskimi sredstvi so bili v preteklosti v Sloveniji realizirani številni večji projekti. Vendar je potrebno izpostaviti kritični odnos do sistema delovanja porabe evropskih sredstev v Sloveniji v tekoči finančni perspektivi. Državni svet meni, da le-ta ne deluje na zadovoljivi ravni in da je nujno treba sprejeti ukrepe in zagotoviti mehanizme, ki bi lahko vplivali na izboljšanje njegovega delovanja. Uspešnost uresnitve projektov ogroža netransparentnost postopkov, njihova preobremenjenost z administrativnimi ovirami in soočanje z nepredvidljivimi tveganji. Glede na to, da se državni svetniki pri pripravi posameznih projektov, v praksi neposredno soočajo z navedenimi pomanjkljivostmi, se Državni svet utemeljeno pridružuje opozorilu, da Slovenija zaostaja v izvajanju tekočega programskega obdobja za ostalimi neto prejemnicami. Izpostavljajo, da je Slovenija uvrščena med 5 držav članic, ki najbolj zaostajajo pri črpanju evropskih sredstev. Zamuda, v primerjavi s prejšnjo finančno perspektivo, je alarmantna. Izpostavljajo skrb, da bodo ugotovljene zamude vplivale na proračunski obdobji 2018 in 2019, kjer je za vsako posamezno leto predviden znesek v višini 1 milijarde evrov. Glede na pomembno vlogo kohezijske politike pri soočanju z izzivi za zagotavljanje blaginje državljanov, trajnostni razvoj in delovna mesta, želi Državni svet podpreti vsa prizadevanja, da se zmanjša vrzel med pogodbeno vezanimi sredstvi, ki imajo potrebno osnovo za izvedbo projektov ali programov, in izplačili, kar zagotavlja tudi večje črpanje evropskih kohezijskih sredstev.

* * *

Državni svet je sprejel naslednje

S k l e p e :

1. Državni svet se je seznanil z Letnima poročiloma Evropskega računskega sodišča za leto 2017 s poudarkom na delu, ki se nanaša na rezultate izvajanja evropske kohezijske politike na primeru Slovenije.
2. Državni svet podpira vsa prizadevanja, ki bi pospešila črpanje sredstev evropske kohezijske politike.
3. Državni svet, v skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F), poziva Vlado Republike Slovenije:
 - da pripravi analizo vzrokov neuspešnega črpanja sredstev v aktualni finančni perspektivi,
 - da pripravi akcijski načrt za pospešeno črpanje sredstev v aktualni finančni perspektivi z opredelitvijo rokov izvedbe in odgovornimi osebami ter
 - da pripravi model učinkovitejšega in za uporabnika prijaznejšega črpanja evropskih sredstev, z opredelitvijo roka priprave in odgovorne osebe.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Bojan Kekec.

Predlog mnenja Državnega sveta skupaj s sprejetim amandmajem je bil sprejet (24 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 26 jih je glasovalo za, nihče ni bil proti).

4. točka dnevnega reda:

- **Problematika na področju prevzemanja odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč**

Gradiva k obravnavani Problematiki na področju prevzemanja odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Nov osnutek interventnega zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2018.

Problematiko je obravnavala Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti. Predlog sklepov Državnega sveta so prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2018.

Besedo je imel Simon Zajc, državni sekretar na Ministrstvu za okolje in prostor.

Poročevalec Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj Dušan Strnad je predstavil poročilo komisije.

Razpravljali so: Franci Rokavec, Bojan Kontič, Branko Tomažič in Tone Hrovat.

Dodatno obrazložitev je podal Simon Zajc, državni sekretar na Ministrstvu za okolje in prostor.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji Predlog sklepov Državnega sveta:

Državni svet Republike Slovenije je na 12. seji 7. 11. 2018, na podlagi prvega odstavka 97. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) in

prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1 in 95/09-odl. US in 21/13-ZFDO-F), sprejel naslednje

S K L E P E

k Problematiki prevzemanja odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč

1. Državni svet podpira predlog interventnih ukrepov Ministrstva za okolje in prostor kot edino možno rešitev v tem trenutku, s katero bo država v skladu z načelom subsidiarnega ukrepanja zagotovila prevzem in obdelavo nakopičene komunalne odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč pri izvajalcih javne službe in upravljavcih nekaterih pokopališč, ki nosijo ta trenutek največje breme zaradi omejevanja oz. zaustavitve prevzemanja odpadkov s strani družb za ravnanje z odpadno embalažo.
2. Ministrstvo za okolje in prostor naj v času do uveljavitve interventnih ukrepov s takojšnjimi premostitvenimi ukrepi omili sedanje težave, saj zaradi zapolnjenih skladišč s komunalno odpadno embalažo oz. odpadnimi nagrobnimi svečami, ki ponekod že povzročajo zdravstvena in okoljska tveganja, izvajalci javne službe kmalu ne bodo imeli več skladiščnih kapacitet za novonastalo odpadno embalažo in se zato lahko zgodi, da bodo primorani začasno ustaviti odvoz odpadkov iz naselij.
3. Ministrstvo za okolje in prostor naj takoj pristopi k pripravi sprememb veljavne zakonodaje in vzpostavi dolgoročno vzdržen sistem ravnanja z odpadno embalažo in odpadnimi nagrobnimi svečami, ki bo preprečil ponovitev sedanje situacije, ki jo je treba reševati z javnimi sredstvi. Pri tem naj se v delovno skupino za pripravo zakonskih rešitev povabijo vsi ključni akterji na tem področju.
4. Državni svet poziva Ministrstvo za okolje in prostor, da preveri celotno strukturo ravnanja z odpadki in pri posodobitvi predpisov sledi krožnemu gospodarjenju z odpadki, saj nastala situacija kaže na dejstvo, da veljavni sistem ravnanja z odpadki ne upošteva elementov uravnotežene in porazdeljene odgovornosti med vsemi deležniki, saj nosijo nekateri deležniki (npr. komunalna podjetja) bistveno večje breme in riziko kot drugi (npr. družbe za ravnanje z odpadno embalažo), ki zasledujejo zgolj ekonomski interes in ne nosijo posledic nedelovanja sistema.
5. Z namenom spodbujanja zmanjševanja količine embalaže, iskanja inovativnih načrtov za izdelavo povratne embalaže ali bolj kakovostne embalaže, ki jo je možno ponovno uporabiti, je treba prepovedati uporabo določene vrste embalaže (npr. plastični vložek za sveče, plastične vrečke) in uvesti dodatne dajatve za tiste, ki dajejo embalažo na trg.
6. V luči zmanjševanja količin odpadnih nagrobnih sveč Državni svet podpira dobrodelno akcijo »Manj svečk za manj grobov«, katere namen je preusmeriti sredstva ter namesto gore sveč in cvetja z donacijo pomagati tistim, ki pomoč potrebujejo. Ob zavedanju tradicije prižiganja svečk na grobovih bližnjih Državni svet predlaga, da se na nacionalni ravni širi ozaveščenost ljudi o problematiki odpadnih nagrobnih sveč in o alternativnih načinih izražanja spoštovanja umrlim.
7. Ob pripravi in uveljavitvi interventnih ukrepov in novih rešitev sistema ravnanja z odpadki je treba poiskati tudi odgovorne za sedanje alarmantno stanje na področju prevzemanja komunalne odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč.

Obrazložitev:

Državni svet se je seznanil s pozivom Skupnosti občin Slovenije, Združenja občin Slovenije, Združenja mestnih občin Slovenije (združenja občin) in Zbornice komunalnega gospodarstva za ureditev razmer na področju prevzemanja komunalne odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč z dne 19. 6. 2018, odgovorom Vlade z dne 26. 7. 2018 ter osnutkoma Zakona o interventnih ukrepih pri ravnanju s komunalno odpadno embalažo in z odpadnimi nagrobnimi svečami, ki sta bila v javni razpravi do 26. 10. 2018 in do 15. 11. 2018, ki ju je Ministrstvo za okolje in prostor pripravilo kot odgovor na alarmantno stanje na tem področju. Združenja občin, Zbornica komunalnega gospodarstva in Gospodarsko interesno združenje centrov za ravnanje z odpadki SLOCERO (GIZ SLOCERO) zahtevajo reševanje problema, ki ni od včeraj, ampak se vleče že deset in več let.

Podatki Inšpektorata za okolje in prostor kažejo, da količina komunalne odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč pri izvajalcih javne službe zbiranja in obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in upravljavcih nekaterih pokopališč presegajo njihove možnosti predhodnega skladiščenja, skladiščenja ali začasnega skladiščenja - ob 12.000 t odpadne embalaže v skladiščih komunalnih podjetjih nastaja vsak dan 380 t nove odpadne embalaže. Nastala situacija je posledica dejstva, da nekatere od družb za ravnanje z odpadno embalažo (DROE) niso prevzele količine odpadkov v skladu z Uredbo o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, v zadnjem času pa so nekatere povsem ustavile prevzem komunalne odpadne embalaže (zdaj od šestih družb prevzemata le dve družbi, ki imata manjšinski delež). Zaradi tega bodo kmalu oz. so že skladiščne kapacitete pri izvajalcih javne službe povsem zapolnjene. Podobna situacija je pri odpadnih nagrobnih svečah. Sedanje stanje je tudi posledica različnega razumevanja veljavne zakonodaje s strani DROE, pri čemer so nekatere uveljavljale pravna sredstva zoper izdano okoljevarstveno dovoljenje in izrečene inšpekcijske ukrepe. To stanje predstavlja tveganje za zdravje ljudi in okolja (smrad, razmnoževanje glodavcev in žuželk, povečana požarna ogroženost) ter za doseganje okoljskih ciljev (zaradi degradacije polimerov se zmanjšuje možnost recikliranja odpadnih embalažnih materialov).

Kot ugotavlja Državni svet, predlagani interventni ukrepi Ministrstva za okolje in prostor temeljijo na 11. členu ZVO-1, na podlagi katerega bo država v skladu z načelom subsidiarnega ukrepanja poskrbela za odpravo posledic čezmerne obremenitve okolja in krila stroške odprave teh posledic. To pomeni, da bo država zagotovila ravnanje s komunalno odpadno embalažo in z odpadnimi nagrobnimi svečami, ki jih družbe niso prevzele do uveljavitve zakona. Država bo izbrala osebo, ki bo v njenem imenu in za njen račun prevzela in obdelala komunalno odpadno embalažo oz. odpadne nagrobne sveče, pri čemer oseba ne bo smela biti DROE ali z njo kapitalsko povezana. Sredstva za izvedbo interventnih ukrepov bo zagotovilo Ministrstvo za okolje in prostor v svojem proračunu, osnutek interventnega zakona pa tudi predvideva, da ima država pravico in dolžnost od DROE in nosilcev skupnih načrtov izterjati vračilo stroškov za izvedbo interventnih ukrepov. Kot opozarjajo na Nacionalnem inštitutu za javno zdravje, je z vidika zmanjšanja tveganja za zdravje nujno, da upravljavci skladišč v času do interventnega prevzema in obdelave komunalne odpadne embalaže intenzivirajo zatiranje glodavcev in insektov.

Ob ugotovitvi, da je sedanje stanje posledica zatajitve sistema ravnanja z odpadno embalažo in odpadnimi nagrobnimi svečami, Državni svet pozdravlja sedanje napore ministra za okolje in prostor, ki je pred zasledovanje dobička postavil javno dobro - najprej je treba zagotoviti zdrav in učinkovit sistem ravnanja z odpadki in šele potem vključiti tržni princip.

Glede na predstavljene podatke o nakopičenosti odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč in težavah izvajalcev javne službe in upravljavcev nekaterih pokopališč je po mnenju Državnega sveta edina prava pot čimprejšnji sprejem interventnega zakona, ki ga podpirajo tudi vsa tri združenja občin, Zbornica komunalnega gospodarstva in GIZ SLOCERO. V vmesnem času pa je nujno sprejeti ustrezne rešitve, ki bodo izvajalcem javne službe, ki niso povzročili sedanjih težav, v času do učinkovanja interventnih ukrepov omogočile normalno poslovanje in prevzemanje novih količin odpadkov.

Glede na opozorila združenj občin Državni svet tudi pričakuje, da se bodo začeti inšpekcijski postopki zoper izvajalce javne službe zaradi sedanjega neustreznega skladiščenja odpadne embalaže ustavili, saj je to posledica njihovega odgovornega odziva na nedelovanje sistema ravnanja z odpadki.

Ob interventnih ukrepih in prenovi sistema ravnanja z odpadki je treba poiskati tudi odgovorne za sedanje alarmantno stanje na področju prevzemanja komunalne odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč, saj gre za družbeno nesprejemljivo ravnanje s tveganji za zdravje ljudi in okolja ter negativnimi vplivi na doseganje okoljskih ciljev na področju ravnanja z odpadki, ki povzročata dodatne stroške tako komunalnim podjetjem za skladiščenje in nadaljnjo predelavo embalaže kot državi zaradi izvedbe interventnih ukrepov (pri čemer ni zagotovljeno, da bo država uspešna pri uveljavljanju povrnitve stroškov).

Kot ugotavlja Državni svet, danes ni jasno, zakaj se je pred leti postavila meja 15 ton embalaže, prvič dane v promet, pod katero proizvajalcem ni treba plačati embalažnine. Posledično je na trgu bistveno več odpadne embalaže, kot je plačanih stroškov za ravnanje z njo. V občinah opozarjajo, da je treba sistem spremeniti in odpraviti mejo ter kot zavezance za plačilo embalažnine določiti vse, ki dajo odpadno embalažo na trg, čeprav obstaja zavedanje, da ob sodobnih načinih nakupovanja produktov (npr. spletno nakupovanje) ne bo moč vključiti vseh zavezancev.

Pri odločanju o dolgoročnejših ukrepih v okviru krožnega gospodarstva je treba spodbujati trajnostno razmišljanje o uporabi embalaže in s prepovedjo uporabe (enkratne) odpadne embalaže (npr. plastične vrečke) ter drugimi trajnostnimi ukrepi zmanjševati nastajanje embalaže in tudi kakovost nastale embalaže. Pomembno je tudi, da država podpira inovativno obnašanje in podpira inovacije, ki bodo usmerjene v snovno predelavo odpadkov na izvoru.

Državni svet izpostavlja opozorilo GIZ SLOCERO, da danes tudi ni jasno, koliko pobrane embalaže se reciklira ali snovno izrabi, saj so družbe za ravnanje z odpadno embalažo samostojne pri izvajanju storitev ravnanja z odpadno embalažo in odločitve sprejemajo glede na svoj ekonomski interes. V zvezi s tem Državni svet poudarja potrebo po okrepitvi nadzora, saj je nesprejemljivo, da nimamo podatkov o tem, kje dejansko konča pobrana odpadna embalaža.

Državni svet glede prihodnje ureditve sistema ravnanja z odpadki izpostavlja opozorilo Zbornice komunalnega gospodarstva, da Slovenija pri ravnanju z odpadki ni samozadostna, ampak je odvisna od uspešnosti sodelovanja s sosednjimi državami, ki pod določenimi pogoji prevzemajo frakcije za sežiganje in vplivajo na ceno ravnanja z odpadki. V luči trajnostnega razvoja se vsi zavedamo pomena zmanjšanja količine odpadkov na izvoru, vendar njihovega nastajanja ne moremo popolnoma ustaviti oz. preprečiti. S tega vidika je zato treba razmisliti o sodobni infrastrukturi za ravnanje z odpadki, saj bomo drugače ranljivi in lahko postanemo »ujetniki držav s sodobno infrastrukturo« (npr. zaustavitev prevzemanja nevarnih odpadkov v Kemisu ob lanskoletnem požaru je povzročila zmanjševanje proizvodnih kapacitet v industriji, ker niso imeli kam z nevarnimi odpadki). V Državnem svetu prevladuje mnenje, da je v luči samozadostnosti in tudi omejenih možnosti nadaljnje uporabe določenih plastičnih odpadkov nujno opraviti resno analizo vseh potencialnih lokacij za sežigalnico in izbrati lokacijo ter zgraditi okoljsko in družbeno sprejemljivo sežigalnico za energetska izrabo (konfekcioniranih) odpadkov po vzoru sodobne sežigalnice na Dunaju. Pri tem je treba že zdaj izključiti TEŠ 6 kot eno od potencialnih lokacij za energetska izrabo odpadkov, saj je neprimeren za kurjenje odpadkov.

V povezavi z zmanjševanjem količin odpadkov se postavlja vprašanje delovanja regijskih centrov za ravnanje z odpadki, ki so se razvili zelo stihijsko in katerih racionalno in učinkovito delovanje je vezano na ustrezno količino odpadkov. Njihovo delovanje ima širši vpliv od ene ali nekaj lokalnih skupnosti, torej regij, ki pa jih nimamo. To ponovno nakazuje na potrebo po regionalizaciji Slovenije.

Kljub visoki stopnji okoljske ozaveščenosti prebivalstva in dobrih rezultatih pri količini ločeno zbranih odpadkov se še vedno dogaja, da ljudje odlagajo odpadke v napačne posode ali jih na ekoloških otokih mečejo na tla. Zato se postavlja vprašanje ustreznega nadzora in ukrepanja zaradi neprimerne obnašanja ljudi, ki ima negativne posledice na zdravje ljudi in okolja.

Državni svet je sprejel predlagane sklepe Državnega sveta (21 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 21 jih je glasovalo za, nihče ni bil proti).

5. točka dnevnega reda:

- Predlog Mnenja k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-H) – druga obravnava, EPA 186-VIII

Predlog zakona je bil objavljen na spletni strani Državnega zbora in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem seje.

Predlog mnenja Državnega sveta k predlogu zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 2. 11. 2018.

Na klop so državne svetnice in svetniki prejeli stališče Interesne skupine delojemalcev k Predlogu mnenja Državnega sveta.

Besedo je imela Breda Božnik, državna sekretarka na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, kot predstavnica predlagatelja zakona.

Poročevalec Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide mag. Peter Požun je predstavil poročilo komisije.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 12. seji 7. 11. 2018, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel naslednje

Mnenje

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-H) – druga obravnava

Državni svet je obravnaval Predlog zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-H), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije.

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Državni svet ugotavlja, da se z novelo zakona predlaga umik masovnega avtomatičnega informativnega izračuna za letne pravice iz javnih sredstev (otroški dodatek, državne štipendije, znižano plačilo vrtca, subvencije malice za učence in dijake ter subvencije kosila za učence), ki naj bi se začel uporabljati 1. septembra 2019, ker je bilo na podlagi ugotovljenih tveganj (premalo časa za avtomatizacijo postopkov zaradi zelo kompleksne vsebine določb ZUPJS, omejeno pridobivanje podatkov iz 38 različnih informacijskih virov ter dodatna

obremenitev centrov za socialno delo v primeru zapletov) ocenjeno, da je v izogib morebitnim težavam z njegovo izvedbo treba zagotoviti še nekaj dodatnega časa. Predvidevata se postopna nadgradnja sistema za standardizirano izvajanje elektronskih podatkovnih poizvedb (t. i. PLADENJ), ki ga v trenutno veljavni različici uporabljajo centri za socialno delo za pridobivanje podatkov v okviru odločanja o pravicah iz javnih sredstev, in predhodno poglobljeno testiranje delovanja sistema, s čimer se bo zagotovilo, da bo sistem vzdržal povečane obremenitve zaradi hkratnega večjega števila elektronskih podatkovnih poizvedb v primeru popolne avtomatizacije postopkov.

Z novelo zakona se po pojasnilih predlagatelja ohranja trenutno veljavni način odločanja o vseh vlogah strank na prvi stopnji - z odločbo, o podaljšanju posameznih letnih pravic iz javnih sredstev pa bodo centri za socialno delo odločali po uradni dolžnosti z odločbo ali, v primeru zagotovljene informacijske podpore avtomatičnemu preverjanju izpolnjevanja pogojev za nadaljnje prejemanje letne pravice, na podlagi izdaje informativnih izračunov, s katerim bodo začasno odločili o podaljšanju upravičenosti do letne pravice (če stranka v 15 dneh ne ugovarja informativnemu izračunu, navedena začasna odločitev postane končna). S predhodno določbo v 11. členu predložene novele se centrom za socialno delo kot skrajni rok za začetek izdaje informativnih izračunov določa 1. 1. 2020.

Predlagatelj pojasnjuje, da bosta navkljub umiku masovnega avtomatičnega informativnega izračuna za letne pravice iz javnih sredstev še vedno dosežena tako cilj razbremenitve strank (stranki ne bo treba vlagati vlog za podaljšanje letnih pravic iz javnih sredstev) kot cilj razbremenitve centrov za socialno delo (sistem bo vloge kreiral sam).

Državni svet ugotavlja, da je Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide v sestavi iz preteklega mandata Državnega sveta na 85. seji 16. 11. 2017, ob obravnavi Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-H), EPA 2272-VII, v zvezi z uveljavljanjem sistema (avtomatičnega) informativnega izračuna opozorila na nujnost pravočasnega preverjanja dejanske prepustnosti informacijskega sistema centrov za socialno delo za izvedbo tako kompleksnega projekta. Že težave pri uvajanju obstoječe ravni delovanja omenjenega informacijskega sistema so bile dovolj velik opozorilni znak, da bi bilo treba k takšnim spremembam pristopati zelo premišljeno. Opozorila je tudi na nujnost administrativne razbremenitve centrov za socialno delo z namenom okrepitve neposrednega dela in pomoči strankam na terenu. K temu pozivata tudi pristojna komisija in Državni svet v obstoječi sestavi.

Državni svet je bil seznanjen, da bi bilo za zagotovitev popolne avtomatizacije sistema uveljavljanja pravic iz javnih sredstev treba zagotoviti zanesljive povezave in delovanje 38 različnih baz podatkov in da slednje trenutno ni izvedljivo, saj v informacijskem sistemu centrov za socialno delo že ob trenutnem ne-avtomatiziranem načinu dela pogosto prihaja do nepredvidenih (tudi nekajurnih) izpadov posameznih virov podatkov, z določenimi viri podatkov pa še vedno ni vzpostavljena avtomatična povezava (npr. z borzno-posredniškimi hišami, zemljiško knjigo ...). Seznanjen je bil tudi s precej zastarelim dokumentnim sistemom, ki ga pri svojem delu trenutno uporabljajo centri za socialno delo in katerega prenova (na podlagi vpeljave dokumentnega sistema Krpan, katerega nosilec je Ministrstvo za javno upravo) naj bi se dokončno izvedla s 1. 1. 2019, po predhodnem pilotnem preizkušanju na posameznih centrih za socialno delo. Potekajo pa tudi že priprave na povezavo med navedenim dokumentnim sistemom in informacijskim sistemom centrov za socialno delo, ki se ga uporablja za odločanje o pravicah iz javnih sredstev.

V zvezi z navedenimi težavami se Državni svet sprašuje o dejanski stopnji napredka digitalizacije in informatizacije v okviru javne uprave, saj je na tem področju možno zaznati velik razkorak med gospodarstvom in javnim sektorjem. Na področju uvajanja novih, bolj učinkovitih sistemov delovanja, zlasti na področju informatizacije, namreč v okviru javne uprave ni zaznati dovolj velikega napredka (posamezne baze podatkov so še vedno medsebojno nekompatibilne, integriran informacijski sistem ostaja neuresničena želja itd.),

kljub temu da je bilo v preteklih desetletjih v digitalno podporo različnim subjektom v okviru javne uprave (očitno neracionalno) vloženi že precej finančnih sredstev.

Državni svet meni, da bi bilo treba ob uvajanju novih informacijskih sistemov ali njihovih nadgradenj slediti načelom transparentnosti delovanja sistemov, predvsem pa zasledovati cilj administrativnih razbremenitev izvajalcev in strank v postopkih ter zagotoviti večjo življenjskost posameznih (upravnih) postopkov. Pri pripravi posameznih obrazcev ali vlog bi bilo dobro njihovo ustreznost in razumljivost predhodno preveriti pri splošni javnosti, v avtomatizacijo ali nadgradnjo informatizacije posameznih postopkov pa vključiti različne inštitute, fakultete, društva in akademije, predvsem strokovnjake s področja računalništva in umetne inteligence, ki se podrobneje spoznajo na navedena področja. Uvajanje umetne inteligence v posamezne segmente družbe namreč lahko omogoči velike spremembe in tudi prihranke v javnem sistemu in gospodarstvu. Pri tem je tudi v okviru javne uprave treba spodbujati bolj moderen način razmišljanja in zaposlovati kader, ki je naklonjen informacijskemu napredku.

Državni svet kot primer dobre prakse avtomatizacije postopkov izpostavlja informacijski sistem Finančne uprave Republike Slovenije, ki nemoteno zagotavlja izdajo velikega števila informativnih izračunov dohodnine (1.513.819 informativnih izračunov dohodnine 2017 za odmerno leto 2016), pri čemer se zaveda, da je obvladljivost podatkovnih baz, ki so zajete v omenjeni informacijski sistem, težko enačiti z vsebino podatkovnih baz, ki jih je treba vključiti v informacijski sistem centrov za socialno delo. Predvsem je težko primerjati samo vsebino pravic, o katerih se odloča s posameznim informativnim izračunom, saj je sistem uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, primerjalno gledano, veliko bolj kompleksen in vsebuje tudi elemente, ki jih je z vidika prepoznavne dejanskega stanja potreb prejemnikov pravic iz javnih sredstev težko objektivizirati.

Državni svet glede na predložene razloge za začasno opustitev popolne avtomatizacije izdaje informativnih izračunov ugotavlja, da bi vztrajanje pri rešitvah, za katere se že vnaprej ve, da niso izvedljive, lahko povzročilo velike težave in ogrozilo socialno varnost upravičencev do posameznih pravic iz javnih sredstev, predvsem najbolj ranljivih skupin prebivalstva, zato podpira odločitve o postopni in preiščeni nadgradnji sistema.

Državni svet izpostavlja tudi morebiten vpliv nove organizacijske strukture sistema centrov za socialno delo na hitrost odločanja v primeru ugovorov zoper informativne izračune v zvezi s podaljšanjem veljavnosti letnih pravic iz javnih sredstev. Iz dosedanjih izkušenj s pritožbami glede dodeljenih pravic iz javnih sredstev na drugi stopnji so namreč vprašanja glede sposobnosti ažurnega delovanja novega sistema na mestu. Pri tem je bil seznanjen s pojasnili pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da je bila tudi zaradi navedenega kot del reorganizacije sistema centrov za socialno delo določena vzpostavitev posebnih služb za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev v okviru novih 16 območnih centrov za socialno delo. S tem bo zagotovljen prenos odvečnih administrativnih obremenitev s posameznih enot centrov za socialno delo, ki se bodo posledično lahko v večji meri posvečali uporabnikom neposredno na terenu, pa tudi bolj ažurno odločanje o posameznih pravicah. K temu naj bi pripomogla tudi kadrovska okrepitev centrov za socialno delo, ki je bila izvedena 2017 in 2018 (povečanje števila zaposlenih za 11 %).

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik mag. Peter Požun.

Predlog mnenja je bil sprejet (21 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 18 jih je glasovalo za, 1 je glasoval proti).

6. točka dnevnega reda:

- Predlog Mnenja k Predlogu zakona o spremembi Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre-G) – nujni postopek, EPA 195-VIII

Predlog zakona je bil objavljen na spletni strani Državnega zbora in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Pripombe Združenja mestnih občin Slovenije, mnenje Združenja občin Slovenije in pripombe Skupnosti občin Slovenije k predlogu zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog mnenja Državnega sveta k predlogu zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 2. 11. 2018.

Na klop so državne svetnice in svetniki prejeli stališče Interesne skupine delojemalcev k Predlogu mnenja Državnega sveta.

Besedo je imela Breda Božnik, državna sekretarka na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, kot predstavnica predlagatelja zakona.

Poročevalec Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide mag. Peter Požun je predstavil poročilo komisije.

Razpravljali so Franc Golob, Alojz Kovšca in Igor Antauer.

Na dileme iz razprave je odgovorila Breda Božnik, državna sekretarka na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Besedo sta imela: Igor Antauer (replika) in mag. Marija Lah (replika).

Besedo je imel Tilen Božič, državni sekretar na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 12. seji 7. 11. 2018, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel naslednje

Mnenje

k Predlogu zakona o spremembi Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre-G) – nujni postopek

Državni svet je obravnaval Predlog zakona o spremembi Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre-G), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po nujnem postopku predložila Vlada Republike Slovenije.

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Državni svet ugotavlja, da želi predlagatelj z novelo zakona preprečiti, da bi bili upravičenci do denarne socialne pomoči oziroma varstvenega dodatka od 1. 1. 2019 na slabšem kot so

trenutno, ko je v skladu s prehodno določbo (prvi odstavek 8. člena novele ZSVarPre-F) osnovni znesek minimalnega dohodka do konca 2018 določen v višini 385,05 evra (na podlagi zadnje uskladitve znaša 392,75 evra). Po 1. 1. 2019 bi se namreč brez predlaganega posega v 8. člen veljavnega ZSvarPre v postopkih ugotavljanja upravičenosti do denarne socialne pomoči ter varstvenega dodatka začel uporabljati nižji osnovni znesek minimalnega dohodka, to je 331,26 evra (8. člen ZSvarPre).

Državni svet nadalje ugotavlja, da bodo z namenom zagotovitve enakih pravic vsem morebitnim upravičencem do denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka, na podlagi določb 3. člena predloga zakona centri za socialno delo v treh mesecih od začetka uporabe tega člena po uradni dolžnosti ugotovili, ali upravičenci do denarne socialne pomoči oziroma varstvenega dodatka, ki ob uveljavitvi prejšnje novele niso prosili za preračun navedenih pravic, izpolnjujejo pogoje za dodelitev pravice po predloženi noveli. Pri tem je predlagatelj sledil pripombam in pobudam zainteresirane javnosti, da navedene izračune centri za socialno delo izvedejo samodejno.

Državni svet je bil seznanjen, da si Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti prizadeva, da bi bili po eni strani socialni transferji dovolj visoki, da bi posamezniku zagotavljali pokritje minimalnih življenjskih stroškov, a hkrati ne bi zmanjševali njegove motivacije za delo, torej povečevali tveganj v zvezi s pastjo neaktivnosti. Posledično si prizadeva za ohranitev ustreznega razmerja med ukrepi socialnega varstva in pravicami, ki izhajajo iz aktivnega vključevanja na trg dela (denarno socialno pomočjo na eni strani in minimalno plačo na drugi strani).

Kot izhaja iz ocene finančnih posledic predlaganih rešitev, bo ohranitev trenutno veljavne ravni osnovnega zneska minimalnega dohodka (392,75 evra), poleg višjih izplačil denarnih socialnih pomoči in varstvenega dodatka, vplivala tudi na povečano porabo sredstev za izplačilo izredne denarne pomoči (kritje stroškov pogreba in enkratna pomoč po smrti družinskega člana), nadomestilo za invalidnost in zdravstveno zavarovanje v skladu z Zakonom o socialnem vključevanju invalidov ter na povečano število upravičencev do brezplačne pravne pomoči. Pričakuje pa se prihranke pri pravici do državne štipendije (1,4 milijona evrov). Navedena dodatna sredstva (predvidoma 74,7 milijona evrov) naj bi se na ravni državnega proračuna zagotovila s prerazporeditvijo sredstev znotraj pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Državni svet ugotavlja, da predlagatelj predvideva tudi določene finančne posledice na ravni občinskih proračunov – povečanje obremenitev na postavkah subvencioniranja najemnin, v zvezi s pravico do oprostitve plačila socialno varstvenih storitev in oprostitve plačila prispevka k plačilu sredstev za družinskega pomočnika ter na drugi strani zmanjšanje obremenitve postavk, namenjenih subvencioniranju plačila vrtca.

Na navedene finančne posledice za občinske proračune, ki jih predlagatelj ocenjuje na malo manj kot 900.000 evrov, ter na dejstvo, da predlagatelj ni predvidel vira navedenih dodatnih obremenitev, opozarjajo tudi Združenje občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije. Državni svet je bil seznanjen z njihovim skupnim pisnim stališčem, naslovljenim na Vlado Republike Slovenije, v katerem nasprotujejo postopku priprave zakonskih sprememb pred vložitvijo novele v zakonodajni postopek. V navedeno fazo namreč navedena združenja lokalnih interesov niso bila vključena, navkljub določbam 94. člena Zakona o lokalni samoupravi (zahteva po vključevanju združenj občin v pripravo vseh predlogov zakonov, ki se tičejo pristojnosti, delovanja in financiranja občin pred predložitvijo v sprejem Državnemu zboru) ter Navodili za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije, ki prav tako določajo obvezo vključevanja združenj občin v postopek priprave predpisov.

Državni svet ugotavlja, da Združenje občin Slovenije v svojem dopisu posebej poudarja nesprejemljivost dodatnih finančnih obremenitev občinskih proračunov, ki niso bile upoštevane pri vladnih izračunih višine povprečnine za leto 2019. Skupnost občin Slovenije pa v svojem ločenem pisnem stališču dodatno opozarja, da lokalne skupnosti za plačilo socialnih storitev

na letni ravni iz svojih proračunov zagotovijo 20 % vseh sredstev, natančneje 392.378.770 evrov, pri čemer nimajo možnosti vplivati ali soodločati o izvajanju omenjenih storitev in normativih ter standardih navedenih storitev. Navedeni združeni občin posledično apelirata, da se občinam za izvajanje predvidenih dodatnih zakonsko določenih nalog zagotovi dodatna finančna sredstva v skladu z realnim povišanjem stroškov.

V skladu z navedenim Državni svet poziva k razmisleku o ustreznosti prelaganja čedalje večjega števila nalog z državne ravni na lokalne skupnosti, na kar že dlje časa opozarjajo lokalne skupnosti in na kar je že večkrat opozoril tudi sam. Slednje ni omejeno zgolj na področje socialnega varstva, ampak tudi na druge naloge iz državne pristojnosti. Zlasti za manjše občine tovrstne dodatne proračunske obremenitve lahko pomenijo (pre)veliko breme, ki onemogoča kakovostno izvajanje njihovih primarnih nalog oziroma njihovega osnovnega poslanstva, zato bi morala prenosu nalog z državne ravni na lokalno slediti tudi finančna sredstva.

V zvezi s predvidenimi finančnimi posledicami predložene novele na državni in lokalni ravni Državni svet poudarja, da se ne oporeka skrbi za boljše življenjske pogoje posameznega prejemnika socialno varstvenih prejemkov, ampak zgolj opozarja na obstoječe fiskalne omejitve na ravni državnega proračuna in na omejen manevrski prostor v okviru občinskih proračunov. S tega vidika je že pristojna Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide opozorila, da je treba ocene ustreznosti predlaganih zakonskih sprememb glede na njihovo občutljivo naravo objektivno ločiti od vprašanja zagotavljanja virov financiranja za izvajanje zakonskih določb na državni in lokalni ravni. Pri tem je bilo ugotovljeno, da Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ni pristojno za podajanje podrobnejših razlag glede zagotavljanja dodatnih virov sredstev za pokritje novonastalih finančnih obremenitev občin ter državnega proračuna (v uvodu v novelo ni specificiran prenos sredstev v okviru proračunskih postavk Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti) in da bi s tega vidika podrobnejša pojasnila moralo podati Ministrstvo za finance.

Državni svet, ne glede na pripombe glede načina in virov financiranja predloženih zakonskih določb, vsebino novele zakona prepoznava kot enega od pomembnih ukrepov za zagotavljanje socialne varnosti posameznika in varovanja njegovega dostojanstva. Ob tem se zaveda, da osnovni znesek minimalnega dohodka v revalorizirani višini 392,75 evra, katerega veljavnost se podaljšuje s predloženo novelo, ob upoštevanju rasti cen prehranskih izdelkov in drugih življenjskih stroškov realno gledano še vedno ne zadošča za posameznikovo dostojno preživetje. Posledično se, tudi na podlagi izkušenj iz prakse, ocenjuje, da pri trenutni višini socialno varstvenih prejemkov, dejanska potreba po prejemanju socialno varstvenih prejemkov pri večini prejemnikov socialno varstvenih prejemkov še vedno prevlada nad morebitnim načrtnim izogibanjem (re)aktivaciji prejemnikov denarne socialne pomoči na trgu dela (t. i. past neaktivnosti).

* * *

Predsednik Državnega sveta je v skladu s 3. odstavkom 50. člena Poslovnika Državnega sveta izvedel glasovanje na podlagi vzdigovanja rok.

* * *

Predlog mnenja je bil sprejet (23 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 10 jih je glasovalo za, 7 pa jih je glasovalo proti).

7. točka dnevnega reda:

- Predlog Mnenja k Poročilu o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2017, EPA 5-VIII

Poročilo je bilo objavljeno na spletni strani Državnega zbora in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Poročilo je obravnavala Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog mnenja Državnega sveta k poročilu so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 2. 11. 2018. Prav tako so 2. 11. 2018 po elektronski pošti prejeli Poročilo Odbora Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide k poročilu o delu inšpektorata.

Vsebino poročila je predstavil Jadranko Grljič, vršilec dolžnosti glavnega inšpektorja.

Besedo je imel Tilen Božič, državni sekretar na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Poročevalka Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide Lidija Jerkič je predstavila mnenje komisije.

Razpravljal je Igor Antauer.

Predsednik je dal na glasovanje naslednji predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 12. seji 7. 11. 2018, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel naslednje

Mnenje

k Poročilu o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2017

Državni svet **se je seznanil** s poročilom, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije.

Poročilo je po mnenju Državnega sveta kakovostno ter predstavlja dober vpogled v stanje na področju delovnih razmerij, varnosti in zdravja pri delu ter socialnega varstva.

Državni svet ugotavlja, da so 2017 inšpektorji opravili 14.541 inšpekcijskih nadzorov (na področju delovnih razmerij 7.649, na področju varnosti in zdravja pri delu 6.659, na področju socialne inšpekcije 233 nadzorov) in raziskali 66 nezgod pri delu. Pri tem so ugotovili 29.513 kršitev (torej pri vsakem nadzoru povprečno 2 kršitvi) in na podlagi tega izdali 10.534 različnih ukrepov ter izrekli 3,2 milijona evrov glob in drugih terjatev¹. Državni svet v zvezi s slednjim ugotavlja, da Inšpektorat Republike Slovenije za delo (v nadaljevanju: IRSD), gledano z vidika obremenitve proračuna, s svojimi aktivnostmi bodisi neposredno (plačane terjatve neposredno IRSD) bodisi posredno (izterjava terjatev prek Finančne uprave Republike Slovenije (v

¹ Od tega je bilo malo čez 1,48 milijona evrov terjatev plačanih na prehodne račune IRSD, razlika - malo čez 2,56 milijona terjatev - pa je bila prenesena na Finančno upravo RS v izterjavo.

nadaljevanju: FURS)) pokrije kar 80 % svojih potreb po proračunskih sredstvih (za njegovo delovanje je bilo 2017 porabljenih 4.180.620 evrov proračunskih sredstev).

Državni svet je bil seznanjen tudi z mnenjem Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo), ki poudarja, da poročilo predstavlja dobro podlago za pripravo zakonskih sprememb na področjih v pristojnosti IRSD, pri čemer slednji tudi aktivno sodeluje. Ministrstvo na splošno ocenjuje sodelovanje z IRSD kot kakovostno, podpira tudi povečano aktivnost IRSD v obliki usmerjenih akcij nadzora (60 % nadzorov se opravi na podlagi prijav in pobud, 40 % pa na podlagi usmerjenih akcij), v katerih se IRSD usmerja na področja, na katerih je pogosteje zaznati kršitve. Povečanje števila ugotovljenih kršitev na trgu dela ministrstvo med drugim pripisuje tudi povečanemu številu subjektov na trgu (gospodarska aktivnost in posledično stopnja zaposlenosti sta se povišali). Ministrstvo poudarja tudi nujnost večjega ozaveščanja deležnikov na trgu dela glede varnosti in zdravja pri delu. Napoveduje tudi nadaljnje zavzemanje za kadrovske okrepitve IRSD, na kar že kar nekaj let opozarja tudi sam IRSD.

Državni svet ugotavlja, da je Vlada Republike Slovenije za 2018 v okviru kadrovskega načrta sicer odobrila 5 dodatnih zaposlitev na IRSD (namesto obljubljenih 20), a slednji opozarja, da navedeno število ne zadošča za razrešitev kadrovske težave. Število subjektov, ki terjajo inšpekcijski nadzor, se namreč konstantno povečuje (konec 2008 nekaj več kot 170.000, 2017 pa že več kot 210.000), prav tako postajajo prijave in posledično pregledi vsebinsko vse bolj zapleteni in zahtevni, čemur pa število inšpektorjev ne sledi (87 inšpektorjev 2008, samo še 77 inšpektorjev 2017).

Državni svet dodatno ugotavlja, da je pristojni Odbor Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide ob obravnavi Poročila o delu IRSD za leto 2017 na 1. seji 3. 10. 2018, na kateri se je med drugim seznanil tudi s pozivi pristojne Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide po dodatni kadrovske okrepitvi IRSD, sprejel sklep, v katerem je predlagal Vladi Republike Slovenije, da v Skupnem kadrovskem načrtu organov državne uprave zagotovi zaposlitve novih inšpektorjev za delo in za to zagotovi tudi ustrezna proračunska sredstva.

Tudi Državni svet ponovno, kot že večkrat v preteklih letih, izpostavlja nujnost dodatne kadrovske okrepitve IRSD, saj bi slednje omogočilo, da bi bil vsak subjekt na trgu dela bolj pogosto pregledan in v primeru kršitev tudi ustrezno sankcioniran. Na primer na področju varnosti in zdravja pri delu IRSD v zvezi z izvedeno nadzorstveno akcijo na podlagi reprezentativnega vzorca² poročja, da se je 2017 delež subjektov, pri katerih je bil inšpekcijski nadzor s področja varnosti in zdravja pri delu opravljen prvič, odkar subjekt izvaja dejavnost, glede na število vseh opravljenih nadzorov, povečal na 71 %, kar 20 % pa je bilo takih subjektov, pri katerih je bil nadzor nazadnje opravljen pred petimi ali več leti. Za primerjavo - v skladu z normativi Mednarodne organizacije dela bi moral biti pri vsakem delodajalcu v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu izveden inšpekcijski nadzor vsaj enkrat vsake tri leta.

Državni svet se zaveda, da bo, ne glede na številne napore tako delojemalske kot delodajalske strani, vedno obstajal del delodajalcev, pri katerih se kršitev ne bo dalo preprečiti na drug način kot z intenzivnim inšpekcijskim nadzorom (npr. neizplačila plač, neplačila podizvajalcem (presežen zakonsko določen 60-dnevni rok po opravljenem poslu, zato so primorani pravico iskati na sodiščih, kjer zadeve na koncu zastarajo), itd.), zato je tudi s tega vidika okrepitev kadrovske sestave IRSD nujna. Državni svet pri tem ugotavlja, da je spoštovanje zakonskih določb na področju delovnih razmerij, predvsem v zvezi z izplačili plač, skupen interes ne samo delojemalskih, ampak tudi vseh delodajalskih združenj, saj tisti delodajalci, ki kršijo pravila, mečejo slabo luč na vse tiste, ki se resnično trudijo poslovati v

² V vzorec je vključenih 1000 delodajalcev, ki se jih izbere na podlagi poslovnega registra Agencije RS za javnopravne evidence in storitve, in je sestavljen tako, da so v njem proporcionalno zastopana tako velika kot srednja in mala podjetja, prav tako pa tudi različne dejavnosti, ki jih opravljajo delodajalci na celotnem območju Republike Slovenije.

skladu z zakonodajo, hkrati pa jim predstavljajo tudi nelojalno konkurenco tako z vidika prihodkov/odhodkov kot stroškov za plače.

Državni svet kot še vedno perečo negativno prakso izpostavlja prijavo večjega števila fiktivnih podjetij na istem naslovu, v zvezi s čimer IRSD trenutno nima možnosti takojšnjega ukrepanja in opravljanja nadzora (težave z vročanjem vabil; izrečene globe zaradi oviranja postopka ne zadoščajo). Državni svet ob tem opozarja na veliko neskladje med možnostjo dostopa do trga in hitrostjo ustanavljanja novih podjetij (praktično v enem dnevu, še zlasti v okviru dereguliranih dejavnosti (npr. zlatarstvo)) ter možnostjo učinkovitega inšpekcijskega nadzora nad zakonitostjo delovanja teh novonastajajočih podjetij, ki tako hitro kot se ustanovljajo, lahko tudi prenehajo s poslovanjem. Državni svet posledično podpira predloge IRSD za spremembe zakonodaje z namenom pospešitve ukrepanja v tovrstnih primerih - spremembo Zakona o splošnem upravnem postopku na način, da se omogoči možnost vročanja z javnim naznanilom tudi v primerih, ko na registriranem naslovu gospodarskega subjekta ni znakov poslovanja (po zgledu ureditve za fizične osebe v 96.a členu navedenega zakona) in spremembo Zakona o gospodarskih družbah tako, da bi se določila obveznost priglasitve varnega elektronskega predala gospodarskega subjekta in odgovorne osebe pravne osebe ob ustanovitvi ter določilo prehodno obdobje za priglasitev varnega elektronskega predala s strani že obstoječih gospodarskih subjektov in že vpisanih odgovornih oseb pravnih oseb.

Iz poročila IRSD izhaja, da je tudi 2017 največ ugotovljenih kršitev povezanih s plačilom za delo (6.064 kršitev), in sicer v zvezi s plačilnim dnem in izplačilom regresa. Zaradi navedenega je IRSD novembra in decembra 2017 v zvezi z navedenimi kršitvami izvedel posebno akcijo in pri tem ugotovil, da nekateri delodajalci delovno-pravne zakonodaje ne poznajo dovolj dobro (prepričani so, da lahko regres za tekoče leto izplačajo do 1. novembra, a pozabljajo, da ta rok velja zgolj v primeru, ko je tako dogovorjeno v kolektivni pogodbi in v primeru nelikvidnosti). Navedena akcija je bila sicer na splošno zelo uspešna, saj je veliko delodajalcev po posredovanju inšpektorjev regres tudi izplačalo.

Državni svet ugotavlja, da se inšpektorji v primeru ugotovljene kršitve neizplačila plač redko odločajo za uporabo nedavno sprejete določbe Zakona o inšpekciji dela, ki določa, da inšpektor lahko delodajalca, ki v obdobju preteklih 12 mesecev dvakrat ali večkrat ni izplačal plače v skladu z določbami o plačilnem dnevu, začasno prepove opravljanje delovnega procesa oziroma uporabo sredstev za delo do odprave nepravilnosti. Menijo namreč, da je treba omenjeni ukrep uporabljati premišljeno, saj se lahko v nasprotnem primeru naredi več škode kot koristi (prepoved opravljanja dejavnosti pomeni tudi onemogočanje prihodkov, iz katerih bi se poplačale plače).

IRSD je 2017 prejel tudi veliko število predlogov FURS za uvedbo prekrškovnega postopka glede neizplačila plač, ki so se nanašale na enoosebne družbe z manjšim številom zaposlenih ali zgolj enim zaposlenim. Posledično je ukrepal z izdajo odločbe, saj je bilo očitno, da izplačila plače v navedenih primerih ni bilo.

Državni svet meni, da kršitve neizplačila plač v okviru kršitev na področju delovnih razmerij še vedno prednjačijo tudi zato, ker gre za kategorijo, od katere so delavci življenjsko odvisni in se v zvezi z njo zato prej odločijo za vložitev prijave, medtem ko je lahko kakšno drugo področje prav tako kritično, a ostaja spregledano, ker zaposleni ne želijo tvegati s prijavi (npr. glede delovnega časa, kjer IRSD poroča o 733 kršitvah in ki po izkušnjah sindikatov predstavlja resno težavo - primer kršitev pravic zaposlenim v trafikah). IRSD potrjuje, da ugotavljanje kršitev delovnega časa inšpektorjem predstavlja velike težave, saj Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti (ZEPDSV) ne predvideva obveze delodajalca, da vodi evidenco prihodov in odhodov zaposlenih. V nekaterih panogah (npr. gradbeništvu) je nadzor nad delovnim časom zaradi pomanjkljivih evidenc ali njihove odsotnosti še posebej zahteven. Državni svet se zavzema za ureditev področja delovnih razmerij na način, ki bo čim manj diskriminatoren do delavcev, ki delajo v različnih oblikah delovnih razmerij in jim bo nudil ustrezno socialno varnost.

Predstavniki delodajalcev v zvezi z izrabo delovnega časa pojasnjujejo, da se v zadnjih letih veliko napora namenja predvsem usklajevanju delovnih obvez z družinskim življenjem, torej takšnim odnosom med delodajalci in delojemalci, ki temeljijo na spoštovanju zasebnega življenja zaposlenih, kar se posledično odraža v boljši kakovosti opravljenega dela.

IRSD v zvezi s področjem zaposlovanja tako kot že nekaj let zapored izpostavlja kršitve prepovedi sklepanja pogodb civilnega prava v nasprotju z Zakonom o delovnih razmerjih. Pa tudi porast števila izrednih odpovedi, ki jih podajo delavci, ker jim delodajalci niso zagotovili enake obravnave (sedma alineja prvega odstavka 111. člena ZDR-1) oziroma jim niso zagotovili varstva pred spolnim in drugim nadlegovanjem ali trpinčenjem na delovnem mestu v skladu s 47. členom ZDR-1. Večje število ugotovljenih kršitev na tem področju je možno pripisati tudi usmerjeni akciji na tem področju, ki jo je izvedel IRSD.

Iz poročila izhaja, da IRSD ugotavlja, da t. i. agencijsko delo še vedno predstavlja enega od bolj problematičnih področij nadzora. IRSD izpostavlja, da so sporne predvsem tiste prakse posredovanja dela, ki se odvijajo mimo pravil, ki jih določa ZDR-1 (posredovanje dela na neustreznih podlagah – brez vpisa v register agencij za posredovanje dela, zgolj na podlagi poslovnih pogodb o sodelovanju, hkratno opravljanje dejavnosti, ki ni povezana s posredovanjem dela; opravljanje dela najete delovne sile kar na sedežu agencije za opravljanje dejavnosti itd.), zaradi česar je ugotavljanje kršitev na tem področju oteženo. Posledično IRSD daje v razmislek spremembo delovno-pravne zakonodaje, s katero bi s preprečilo možnost hkratnega opravljanja drugih dejavnosti, v primeru ko je posredovanje dela registrirano kot osnovna dejavnost.

Državni svet ugotavlja, da se stališča predstavnikov delojemalcev in delodajalcev glede navedene problematike razlikujejo. Delojemalska stran opozarja na to, da agencije za posredovanje dela pri ponudbi delovne sile počasi že nadomeščajo aktivnosti Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, da se njihovo število ponovno večja in da se pogosto ukvarjajo tudi z drugimi dejavnostmi, ne samo posredovanjem delovne sile na podlagi danih koncesij. Veliko delovne sile se prek omenjenih agencij načrtno zagotavlja iz tujine, ker to praviloma za delodajalce pomeni nižje stroške delovne sile, pa tudi manj težav zaradi uveljavljanja pravic iz dela (zaradi postopkov pridobivanja delovnih dovoljenj se tujci manj verjetno upirajo morebitnim kršitvam zakonodaje, ker lahko tvegajo, da jih delodajalec odslovi in pošlje nazaj domov). Znani so tudi primeri zaslužkarstva z zaposlovanjem tujih delavcev v prvem letu bivanja v Sloveniji, ko slednji čakajo na pridobitev dovoljenja za delo, pri čemer se je nanje prevalilo stroške pridobitev delovnih dovoljenj in bivanja, sklepalo pogodbe o zaposlitvi z neprimerno vsebino (kazni za kršitve posameznih pogojev dela; konkurenčne klavzule za poklicne profile, kot so čistilke in vozniki, s kaznijo za kršitev slednjih v višini 20.000 do 30.000 evrov ipd.) in se jih nato terjalo za navedene domnevne kršitve pogodbe o zaposlitvi na podlagi elektronskih izvršb, o čemer je bilo že lani obveščeno Ministrstvo za pravosodje. Tovrstne primere pozna tudi IRSD, ki z Zavodom Republike Slovenije za zaposlovanje na tem področju dobro sodeluje (slednji ga obvesti, če zazna večje število zaposlenih tujih delavcev pri posameznem delodajalcu z neprimerno vsebino pogodb o zaposlitvi, da se lahko takoj sproži inšpekcijski postopek). Pred tovrstnim dogajanjem si po mnenju predstavnikov delojemalcev ne bi smeli zatiskati oči. Slednji opozarjajo na to, da lahko takšna praksa na dolgi rok povzroči neželene pritiske na znižanje cene delovne sile v Sloveniji. Izpostavljajo tudi zaskrbljujoč trend – prenos nekaterih vitalnih funkcij posameznih podjetij, vključno s kadrovske, na omenjene agencije, ker je to za delodajalce ceneje in hitreje.

Predstavniki delodajalcev po drugi strani opozarjajo, da se je v preteklih letih vložilo veliko napora v to, da se je bolj sistematično uredilo delovanje omenjenih agencij ter bistveno zmanjšalo njihovo število (v preteklosti jih je bilo okrog 260, trenutno jih je po podatkih, objavljenih na spletni strani Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 107 domačih in 5 tujih). Menijo, da obstoj agencij za posredovanje dela in zaposlovanje prek njih samo po sebi po njihovem mnenju nista sporna, če je skladno z zakonodajo. Opozarjajo tudi, da bi pretirano striktno urejanje omenjenega področja lahko predstavljalo poseg v svobodno gospodarsko pobudo delodajalca, ki se ima sam pravico odločiti, na kakšen način

bo posloval in zaposloval delovno silo, vse dokler so takšni načini zaposlovanja in poslovanja podprti z zakonodajo. Del težave je tudi v tem, da se ob povprečno skoraj 80.000 registrirano brezposelnih osebah delodajalci še vedno soočajo s pomanjkanjem delovne sile, tudi zaradi t. i. pasti brezposelnosti, zato se morebiti v večji meri poslužujejo tovrstnega zaposlovanja.

Na področju varnosti in zdravja pri delu je bilo 2017 opravljenih 6.659 inšpekcijskih nadzorov (od tega 79,9 % izrednih), pri čemer je bilo ugotovljenih 17.900 kršitev (8,3 % manj kot 2016), pri čemer je največ kršitev povezanih z ocenjevanjem tveganj (20 % kršitev), zagotavljanjem zdravstvenega varstva ter usposabljanjem delavcev za varno delo (12 %). Vsako leto se povečuje tudi število nezgod pri delu (17 smrtnih, od katerih izstopajo prometne nesreče in nasilje na delovnem mestu).

IRSD navkljub upadu števila kršitev v povezavi z varnostjo in zdravju pri delu glede na preteklo leto (prvič po letu 2013) in gospodarski rasti meni, da se stanje na tem področju ne izboljšuje tako, kot bi si želeli. Ocenjuje, da se delodajalci še vedno ne zavedajo dovolj svoje odgovornosti na tem področju in se preveč zanašajo na zunanje strokovne sodelavce, ki zanje opravljajo naloge na tem področju. Svojo vlogo na tem področju pa vidi predvsem v ozaveščanju delodajalcev in upa, da se bo v prihodnje pri inšpekcijskem delu lahko posvečal zgolj detajlom, ne pa osnovnim zadevam, ki bi morale biti že zdavnaj urejene (zdravstveni pregledi, izjave o varnosti z oceno tveganja itd.).

Državni svet ocenjuje, da cilji, ki naj bi jih na področju varnosti in zdravja pri delu dosegli z uvedbo izjave o varnosti z oceno tveganja (predstavljala naj bi podlago za preprečevanje nastanka poškodb pri delu in drugih vrst tveganj, povezanih z delom), niso bili doseženi, saj se je v letih od njene uvedbe izkazalo, da delodajalci večinoma želijo zgolj formalno zadostiti zahtevam v zvezi z omenjeno izjavo, medtem ko vsebina, povezana z njo, ostaja postranskega pomena. Državni svet prav tako ocenjuje, da je to področje postalo zelo donosna tržna niša za določene subjekte, ki ponujajo izdelavo navedenih izjav, ki pa so precej splošne in niso prilagojene specifični vsebini dela posameznega subjekta. Posledično meni, da bi bilo treba omenjeno področje podrobno revidirati in oceniti, ali je tovrsten pristop k urejanju področja sploh še smiseln, hkrati pa poskrbeti za red in podroben nadzor nad organizacijami, ki izdelujejo ocene tveganja.

Državni svet izpostavlja tudi velik pomen preventivnih aktivnosti na področju varnosti in zdravja pri delu. Pri tem ugotavlja, da so v preteklih treh letih na tem področju IRSD, združenja delodajalcev in sindikati uspešno sodelovali in dosegli že velik napredek, a se je na žalost ta dobra praksa prekinila na podlagi ugotovitve, da za navedeno sodelovanje ni primerne pravne podlage. Državni svet predlaga, da se omenjene aktivnosti in sodelovanje čim prej ponovno vzpostavi.

Državni svet ugotavlja, da je brez realnih in specifičnemu delovnemu mestu prilagojenih ocen tveganj težko pričakovati, da se bo lahko utemeljeno ugotavljalo in dokazovalo nastanek posameznih poklicnih bolezni, še zlasti za nazaj in v primeru, ko delavec zamenja več delodajalcev, zbolí pa za boleznijo, ki ima dolgo latentno dobo (mišično-kostna obolenja, azbestne bolezni itd.). IRSD poroča o zgolj eni prijavi poklicne bolezni na leto, medtem ko se vsebino pravilnika o ugotavljanju poklicnih bolezni, k sprejemu katerega je Državni svet v preteklih letih pozval že večkrat, še vedno usklajuje. V razpravi je bila v razmislek dana tudi ideja, da bi se ocene tveganja ob ustrezni ureditvi lahko povežalo s področjem t. i. regresnih zahtevkov, s tem da bi se tistim delodajalcem, ki vestno pripravijo omenjeno izjavo, izvajajo vse ukrepe za preprečitev nastanka poškodb pri delu ali poklicnih bolezni, priznalo določene bonitete (npr. ugodnejše pogoje zavarovanja v primeru, da bi se kdaj v prihodnje odločili za uvedbo posebnega zavarovanja tveganj iz naslova poškodb pri delu in poklicnih bolezni).

Državni svet je bil seznanjen, da je IRSD v okviru inšpekcijskega nadzora socialnega varstva prejel 273 prijav, od katerih se jih je 53 % nanašalo na ravnanja centrov za socialno delo, približno 21 % zaključenih zadev pa na delo izvajalcev institucionalnega varstva starejših. Pri tem IRSD poroča o stopnjevanju pritiska na izvajalce institucionalnega varstva v povezavi z

demografskimi trendi, saj slednji kadrovsko in prostorsko ne morejo več slediti trenutnim potrebam po institucionalnem varstvu. Manjka novih investicij, ne glede na načrtovano reorganizacijo sistema v smeri de-institucionalizacije.

IRSD kot velik problem izpostavlja dvig deleža prisilnih hospitalizacij oseb v psihiatričnih bolnišnicah ter nastanitev oseb s težavami v duševnem zdravju v posebne socialno-varstvene zavode in domove za starejše, in sicer na podlagi sklepov sodišč. Ker v omenjenih institucijah ni na voljo ustreznih nastanitev, se ljudi namešča v neprimerne prostore (hodniki, jedilnice ipd.). Izvajalci so pri tem v brezizhodni situaciji, saj jih po eni strani lahko kaznuje IRSD zaradi neprimerne nadomeščanja ljudi, po drugi strani pa sodišča, če njihovih sklepov ne izvedejo.

Na omenjeno problematiko je že lani opozoril tudi Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju Varuh) v Posebnem poročilu o kršitvah človekovih pravic oseb z motnjo v duševnem razvoju pri njihovi neprostoVOLjni nastanitvi v varovanih oddelkih socialno-varstvenih zavodov. Do slednjega se je v preteklem mandatu Državnega sveta opredelila tudi Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide in podprla priporočila Varuha, zapisana v omenjenem poročilu. Omenjena tematika je bila uvrščena tudi na program posveta Starejši kot sedanjost in prihodnost družbe v organizaciji Varuha človekovih pravic Republike Slovenije in Državnega sveta (27. 9. 2018).

Državni svet ugotavlja, da je Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide v sestavi iz preteklega mandata Državnega sveta ob obravnavi poročila o delu IRSD za 2016 opozorila tudi na to, da še ni bil vzpostavljen poseben tripartitni organ – Svet inšpekcije dela, katerega ustanovitev je predvidel 6. člen Zakona o inšpekciji dela (ZID-1). Državni svet ugotavlja, da je omenjeni organ oktobra 2017 vendarle začel s svojim delom (imenovano je bilo vodstvo, sestali so se na dveh sejah, obravnavane so bile programske usmeritve inšpektorata ...).

IRSD posebej poudarja svojo usmeritev v svetovanje delodajalcem in delojemalcem, ki jo poleg vloge represivnega organa ocenjuje kot eno pomembnejših. V začetku 2017 je tako začela z delom projektna skupina Odpravimo konflikte na delovnem mestu, katere namen je ozaveščati o možnosti posredovanja v sporu med delavcem in delodajalcem ter svetovanje delodajalcem. V okviru omenjenega projekta je bilo usposobljenih že 3.000 strokovnih delavcev, zaposlenih pri 2.300 delodajalcev, kar je več od pričakovanega.

Državni svet izreka pohvalo navedenemu projektu, saj predstavniki delojemalcev poročajo o kakovostno izvedenih seminarjih, namenjenih promociji izvajanja instituta posredovanja v reševanju sporov med delavci in delodajalci ter seznanjanjem delodajalcev, kako zagotoviti dostojno delo zaposlenih, s poudarkom na varnem in zdravem delovnem okolju. Pri tem je bil seznanjen, da v projekt intenzivno skuša vključiti ne samo posamezne delodajalce, ampak tudi združenja delodajalcev in sindikate, pri čemer upa, da bodo omenjene organizacije tudi same izrazile interes za sodelovanje v omenjenem projektu (nekateri so ga že, npr. ZSSS).

IRSD dodatno poudarja, da skušajo ozaveščati delodajalce že v okviru samih inšpekcijskih pregledov, saj opažajo, da veliko število kršitev izhaja predvsem iz napačne interpretacije ali ne dovolj dobrega poznavanja zakonodaje. V zvezi s tem je bila v razpravi izpostavljena obsežnost zakonodaje, ki naj bi jo delodajalci temeljito poznali in ji sledili. Zlasti za manjše delodajalce oziroma samostojne podjetnike (npr. obrtniki morajo do potankosti poznati tako vsebino Zakona o gospodarskih družbah kot Obrtni zakon) lahko slednje predstavlja (pre)veliko breme. Posledično je bila podana ideja, da bi bilo vsaj za manjše delodajalce dobro za vsako področje pripraviti okvirne smernice, pojasnila ali napotke glede ključnih segmentov, za katere se opaža, da niso urejeni zaradi nezadostne informiranosti delodajalcev ali zgolj napačne interpretacije zakonskih določb.

Državni svet izpostavlja tudi nujnost povezovanja baz podatkov različnih državnih organov, kar bi lahko pripomoglo k bolj učinkovitemu delu posameznih nadzornih organov v državi (npr. povezave med podatkovnimi bazami FURS in IRSD bi bile lahko ključnega pomena pri ugotavljanju kršitev v zvezi z izplačilom regresa). IRSD pojasnjuje, da baze IRSD in FURS

glede izplačila regresa med seboj še niso povezane, da pa ima IRSD na podlagi 134.a člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (obveza ZPIZ, da delodajalca, FURS in IRSD obvesti, da ni predložil obračuna davčnega odtegljaja v 30 dneh po prejemu podatkov od FURS o nepredložitvi obrazca REK) s FURS sklenjen dogovor o obveščanju, ali so bili na eni ali drugi strani sproženi postopki (inšpekcijski ali prekrškovni) v zvezi z neizplačilom plač, da se postopki ne podvajajo.

Državni svet izpostavlja tudi aktivnosti IRSD v zvezi z Luko Koper in neustreznim načinom zaposlovanja pristaniških delavcev. Ocenjuje, da je nesprejemljivo, da se ta problematika rešuje že več kot štiri leta, še zlasti zato, ker je vanjo vpletena družba v večinski državni lasti, nezakonite oblike delovnega razmerja pa so evidentne. Trenutno naj bi bilo sicer 300 delavcev končno v fazi sklepanja delovnih razmerij, ampak delavcev, ki bi jim bilo treba na novo urediti zaposlitveni status, je zagotovo čez 1.000. Državni svet opozarja, da takšen način zaposlovanja delovne sile zelo verjetno ni izjema in da se najbrž pojavlja tudi v drugih panogah, morebiti prav tako ob vednosti države. IRSD pojasnjuje, da bi sicer lahko nadaljeval z izdajo prepovednih odločb za opravljanje dejavnosti (prve je izdal 2016), a da to težave ne bi rešilo, saj imajo delodajalci možnost odpreti nova podjetja oziroma ima Luka Koper možnost skleniti pogodbe z delodajalci, ki jim omenjene prepovedne odločbe še niso bile izdane. Rešitev se nakazuje v prestrukturiranju načina dela Luke Koper, kar naj bi se odvijalo do konca letošnjega leta. Pristojno ministrstvo v zvezi z navedenim pojasnjuje, da se država trudi vzpostaviti zakonito stanje v zvezi z zaposlovanjem pristaniških delavcev in spremljati, kaj se dogaja na trgu dela. Med drugim skušajo ugotoviti, ali bo treba na tem področju najti sistemske rešitve ali pa gre zgolj za nekaj primerov slabe prakse.

Državni svet je bil seznanjen s poglobljeno razpravo o vprašanju urejanja prekarnih zaposlitev, kamor sodijo tudi primeri iz Luke Koper, na seji pristojne Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Pri tem ugotavlja, da pojem prekarnosti vsakdo razume drugače in da bi bilo treba na tem področju najprej narediti pojmovni red oziroma natančno opredeliti, kaj se razume pod navedenim pojmom. Besedo »prekarec« se namreč lahko razume tudi kot žaljivko, saj v osnovi opisuje nekoga, ki si je nekaj priberačil. Prav tako po mnenju Državnega sveta ne moremo vsakega dela, ki ni delo v obliki rednega delovnega razmerja, enačiti s prekarnostjo. Razmisliti je treba tudi o tem, koliko je v interesu države, da se določen delež dela opravi oziroma izven prevladujoče oblike dela na podlagi pogodbe o zaposlitvi (tudi z vidika možnosti nadzora nad tovrstnim zaposlovanjem in dejanskih prihodkov tako zaposlenih oseb), in kakšna naj bo ureditev, da bo ustrezala tudi interesom tistih, ki si delo dejansko želijo opravljati na takšen način in vanj niso prisiljeni. Upoštevati je treba tudi dejavnosti, v okviru katerih drugačen način zaposlovanja kot po pogodbi sploh ni smiselna (npr. pri oblikovalcih, kulturnih ustvarjalcih, ljudje, ki živijo na obmejnih območjih in jim ustreza, da lahko opravljajo delo po pogodbi tako v Sloveniji kot v tujini ipd.). Pavšalno reševanje problematike po mnenju Državnega sveta ni primerno, prav tako ne pretirano strogo omejevanje tovrstnega načina dela, saj bi slednje lahko vodilo do odhoda posameznih poklicnih profilov na delo v tujino.

IRSD poudarja, da se omenjene problematike ne more razrešiti zgolj na podlagi izvajanja njegovih pristojnosti, saj je preveč kompleksna. Poudarja pa, da gre za precej razširjeno obliko dela, ki se bo v prihodnjih letih zelo verjetno še okrepila. Na IRSD sicer ne prejmejo veliko prijav kršitev neposredno od samostojnih podjetnikov posameznikov ali drugih prekarno zaposlenih, ampak slednje večinoma podajajo tretje osebe. Državni svet meni, da je to najbrž posledica strahu pred izgubo vira dohodka in s tem socialne varnosti. IRSD kot možno rešitev izpostavlja spremembo vsebine 214. člena ZDR-1, ki govori o omejenem delovno-pravnem varstvu ekonomsko odvisnih oseb, v smislu da bi se ekonomsko odvisnim osebam vendarle zagotovilo več pravic, ki bi jim omogočile več socialne varnosti (pravice do bolniške odsotnosti, letnega dopusta ipd).

Državni svet je bil seznanjen, da je v pripravi posebna študija o t. i. prekarnih načinih dela, ki jo pripravlja Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in katere namen je odkrivanje vzrokov in posledic t. i. prekarnega dela na podlagi multidisciplinarnih analize obstoječega

stanja. Analiza bo zajela tudi mnenja in želje posameznikov, ki delajo v tovrstnih oblikah zaposlitve. Ministrstvo kot naročnik študije pričakuje, da bo omenjena študija dobra podlaga za pripravo zakonskih sprememb.

Državni svet navedeno študijo podpira in prav tako kot ministrstvo ocenjuje, da bo lahko zelo pomembno prispevala k ureditvi področja, če bo objektivna in če bodo njeni zaključki oblikovani tako, da bodo lahko služili kot osnova za socialni dialog, v okviru katerega naj se poišče končne in za vse sprejemljive rešitve.

Predlog mnenja je bil sprejet (22 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 23 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

8. točka dnevnega reda:

– Predlog Sklepa k zaključkom posveta Financiranje slovenskih občin

Poročilo Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj z zaključki posveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2018.

Predlog sklepa Državnega sveta k zaključkom posveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2018.

Državni svetnik Milan Ozimič je predstavil vsebino zaključkov in kot poročevalec Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj pojasnil stališče komisije.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 12. seji 7. 11. 2018, na podlagi 29. in 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) in na podlagi posveta z naslovom *Financiranje slovenskih občin* sprejel naslednji

S K L E P

Državni svet Republike Slovenije in Skupnost občin Slovenije sta v sodelovanju z Državni svet Republike Slovenije in Skupnost občin Slovenije sta v sodelovanju z Združenjem mestnih občin Slovenije 24. 9. 2018 organizirala posvet z naslovom *Financiranje slovenskih občin*.

Sistem financiranja občin predstavlja ključni element, ki omogoča, spodbuja ali zamejuje lokalni razvoj v najširšem smislu. Z njim je tesno povezana kakovost življenja občanov in občanov, saj razpoložljive finance za občine določajo kakovost in obseg lokalnih storitev. Prav zato je izjemnega pomena, kakšen je sistem financiranja občin in kakšna je višina finančnih sredstev, ki jih občine za izvajanje številnih pristojnosti imajo. Namen posveta je bil, da ob začetku novega vladnega mandata predstavimo dosedanje ugotovitve, poglede ter izkušnje županov in županov ter državnih svetnic in svetnikov ter na ta način začnemo novo razpravo med lokalno in državno ravnanje o nujnosti ureditve sistema financiranja občin tako, da bo ta podpiral izvajanje pristojnosti občin.

* * *

Posvet sta povezovala vodja Interesne skupine lokalnih interesov Milan Ozimič in prof. dr. Boštjan Brezovnik s Pravne fakultete Univerze v Mariboru. Udeležence posveta so uvodoma nagovorili predsednik Državnega sveta Alojz Kovšca, podpredsednik Skupnosti občin Slovenije dr. Ivan Žagar in predsednik Združenja mestnih občin Slovenije Matej Arčon.

V uvodnem delu posveta so s svojimi uvodnimi prispevki sodelovali Mateja Finžgar in prof. dr. Žan Jan Oplotnik z Ekonomsko-poslovne fakultete Univerze v Mariboru, mag. Srečko

Aleksander Padovnik z Občine Sveta Trojica v Slovenskih goricah, prof. dr. Boštjan Brezovnik s Pravne fakultete Univerze v Mariboru ter vrhovni državni revizor mag. Aleksej Šinigoj z Računskega sodišča Republike Slovenije. V nadaljevanju so izkušnje in poglede županij in županov podali župan občine Vuzenica in državni svetnik Franc Golob, županja občine Trbovlje Jasna Gabrič, župan občine Kočevje dr. Vladimir Prebilič in župan mestne občine Maribor dr. Andrej Fištravec.

V razpravi so mnenja podali župan občine Žetale Anton Butolen, župan občine Rogatec Martin Mikolič, župan občine Ivančna Gorica in državni svetnik Dušan Strnad, poslanec Državnega zbora Boris Doblekar, župan občine Miklavž na Dravskem polju dr. Leo Kremžar in svetovalec v kabinetu ministra za finance Mitja Bervar.

* * *

Državni svet na podlagi uvodnih predstavitev in razprave na posvetu poziva Vlado, Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za finance, da proučijo in na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1 in 95/09-odl. US in 21/13-ZFDO-F) podajo pojasnila na naslednje

z a k l j u č k e:

1. Občine zavračajo očitke o neracionalnem obnašanju in poudarjajo, da sredstva, ki jih država iz proračuna namenja občinam, niso namenjena nosilcem funkcij in občinskim uslužbencem, ampak so to namenski prihodek občin za zakonske naloge, ki jih občine izvajajo na različnih področjih družbe zaradi zadovoljevanja potreb občanov in občank. Tako občine kot država delujejo z istim ciljem, to je zagotavljanje visoke kakovosti življenja občankam in občanom, ki so hkrati tudi državljanke in državljani Republike Slovenije
2. Idealnega sistema financiranja občin, ki bi upošteval raznolikost 212 slovenskih občin, ni, vendar imajo občine velika pričakovanja, da jih Vlada posluša in usliši ter v partnerskem dialogu z njimi preveri realno stanje (razlike med občinami), opredeli obvezne in neobvezne naloge, opredeli način nadzora nad kakovostjo izvajanja nalog občin ter na podlagi empirične analize poišče rešitve v smeri zagotavljanja zadostnega obsega sredstev za financiranje izvajanja pristojnosti občin, kar pomeni ustavno sprejemljiv koncept sistema financiranja občin, ki bo skladen z Evropsko listino lokalne samouprave. Dialog države in občin je treba voditi v smislu razumevanja potreb občank in občanov in upoštevanja razlik med občinami in njihovih specifik.
3. Vprašanje financiranja zakonskih nalog ne moremo urejati s pogajanjem, saj jih občine morajo izvajati in je zato zanje treba zagotoviti ustrezne finančne vire brez pogajanj. Če sredstev za izplačilo povprečnine v višini, ki jo predvideva zakonodaja, ni, je treba spremeniti zakonodajo.
4. Leta 2019 bi morale biti zagotovljeno polno financiranje zakonsko določenih nalog v višini vsaj 633 evrov na prebivalca.
5. V mestnih občinah pričakujejo, da se prizna njihova ustavna vloga in funkcija, vendar ne na račun ostalih občin. Mestne občine imajo drugačno vlogo in večji obseg nalog (npr. varstvo okolja, kultura) od ostalih občin, kar pa sistem financiranja občin ne upošteva. Nujno je definirati naloge, ki jih opravljajo mestne občine, in temu ustrezno prilagoditi sistem financiranja. Za zagotovitev sredstev za mestne občine je treba povečati delež sredstev, ki jih občine prejema s strani države (npr. povečati delež dohodnine).
6. Mednarodna primerjava sistemov fiskalne decentralizacije v državah članicah EU kaže, da sodi Slovenija v skupino osmih držav z nizko stopnjo fiskalne decentraliziranosti in nizko stopnjo fiskalne skladnosti s temeljnimi načeli Evropske listine lokalne samouprave. V prihodnje bi morali zagotoviti dolgoročno stabilen sistem, ki bi omogočal ustrezno

načrtovanje finančnih sredstev ter občin ne bi vezal na porabo lastnih virov (stvarno in finančno premoženje). Treba je zagotoviti višjo stopnjo fiskalne decentralizacije, pri čemer se bo treba po mnenju stroke tudi na ravni občin reorganizirati.

7. Čeprav je država podpisnica Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), težko govorimo o vsebinski (npr. prostorsko urejanje, predšolska vzgoja) in finančni avtonomiji občin, ki je predpogoj za samostojno odločanje in izvajanje javnih storitev ter razvojnih nalog. Medtem ko so občine v obdobju 2007–2009 lahko pokrile tekoče stroške s primerno porabo in je ostalo še nekaj sredstev za ostale naloge (indeks 1,09), pa v obdobju 2010–2016 teh stroškov niso mogle več pokrivati z dodeljenimi sredstvi (indeks 0,97). Dejstvo je, da morajo občine stalno prilagajati svoje dejavnosti zmanjšanemu obsegu pričakovanih sredstev, kar jim otežuje avtonomno in gospodarno ravnanje, posebno pri načrtovanju investicij.
8. Različno razumevanje države in občin, kaj so obvezne in kaj neobvezne zakonske naloge občin oz. nejasna zakonska definicija obveznih nalog občin, vpliva na to, da izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog ne vključuje vseh dejanskih stroškov, ki jih imajo občine pri izvajanju nalog. Nenazadnje vsaka pogajanja s sindikati direktno vplivajo na stroške občin, ki se vedno ne upoštevajo. Čeprav gre v vrsti primerov za naloge, ki so nujne za zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva ali prispevajo k reševanju problemov in razvoju na lokalni ravni, pa niso opredeljene kot zakonske naloge in se zato njihov strošek ne upošteva pri izračunu povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog. Tudi Računsko sodišče po reviziji financiranja primerne porabe zahteva, da se s predpisom, najbolje v zakonu, ki ureja financiranje občin, jasno določijo naloge, katerih stroški se upoštevajo pri določitvi povprečnine.
9. Dokler vsem prebivalcem Slovenije niso zagotovljeni osnovni infrastrukturni pogoji na primerljivi ravni s prebivalci iz drugih okolij, je zahteva, da vse občine izvajajo vse predpisane naloge v enakem obsegu, neizvedljiva, saj ne sledi prioriteti zadovoljevanja potreb v posameznih okoljih. Takšne zahteve so v razmerah razvojne neenakosti odmik od svobode lokalnih oblasti pri uresničevanju svojih pobud. Danes imajo občine, ne glede na svoje dejanske potrebe in zmožnosti, opredeljene enake naloge, pri tem pa imajo zaradi svojih objektivnih razlik drugačne stroške. Te objektivne razlike sicer veljavni model z uporabo korekcijskih faktorjev in različnimi razmerji med njimi (uteži) upošteva, vendar analiza primerne porabe in odhodkov za obdobje 2010–2016 kaže na velik razkorak med najnižjimi in največjimi povprečnimi letnimi tekočimi stroški na prebivalca, ki znaša 1 : 3,7 (od 438,78 do 1.641,12 evra; med mestnimi občinami je razlika od 787,16 evra do 618,20 evra).
10. Pri pripravi predlogov zakonov in drugih predpisov je nujno upoštevati Poslovnik Vlade in 6. člen Zakona o javnih financah, ki jasno opredeljuje, da mora obrazložitev zakona ali drugega predpisa, ki se predlaga v sprejem Vladi, vsebovati oceno finančnih posledic za proračun, iz katere mora biti razvidno, ali predlagani predpis povečuje ali zmanjšuje prejemke ali izdatke proračuna. Pri tem je nujno, da se finančne posledice pripravijo na podlagi analize in ne le zaobiti določb zgolj z navedbo, da predlog zakona ali drug predpis ne bo imel učinkov na javnofinančne prihodke in odhodke državnega in občinskih proračunov, čeprav jih je možno empirično dokazati. Eden takih primerov je Uredba o metodologiji za izračun povprečnih stroškov za financiranje občinskih nalog, za katero je predlagatelj v obrazložitvi navedel, da ne bo imela finančnih posledic. Analiza povprečnih stroškov preteklih štirih koledarskih let bi (na osnovi Pravilnika o določitvi podprogramov iz leta 2009) pokazala za 4,75 % več povprečnih stroškov kot po veljavni uredbi. To pomeni, da si je v tem primeru Vlada vzela pristojnost, da je prilagodila predpis razpoložljivim finančnim virom. Praktično noben zakon ne vsebuje ocene finančnih posledic v skladu z določili Zakona o javnih financah, predvsem v tistih primerih, ko gre za prenašanje pristojnosti in nalog na občine. Ker tega ni, ni mogoče učinkovito načrtovati dela v občinah, ki zaradi kadrovske podhranjenosti kot posledice sistema financiranja niso sposobne izvršiti vseh pristojnosti in nalog (v škodo občanov).

11. Če je rezultat pogajanj Vlade s sindikati dvig plač v javnem sektorju, mora ta sredstva država zagotoviti občinam neposredno in ne prek povprečnine, saj sedanji sistem omogoča neenakopravno obravnavo občin (pri zadnjem dvigu plač v javnem sektorju so občine z višjimi stroški za plače dobile manj sredstev kot občine z manjšimi stroški za plače).
12. Medtem ko je sedanji obseg financiranja občin posledica preteklih dogajanj, še posebej finančne krize, pa zdaj že dlje časa poslušamo o gospodarski rasti, kar pa se ne odraža v financiranju občin oz. je stanje še slabše, saj so se investicije bistveno podražile (smo priča intenzivnemu investicijskemu ciklu) in stroški naraščajo tudi na račun vedno večjega obsega zakonskih nalog. Ob zadnji finančni krizi so občine prevzele del bremena finančne krize, vendar niso nosile enakih posledic izhoda iz krize, saj so najslabše razvite občine oz. demografsko najbolj ogrožene plačale največjo ceno.
13. Uporaba podatkov o realiziranih stroških v preteklem obdobju za slovenske občine povzroča velike težave pri financiranju njihovih nalog v tekočem letu, saj se upoštevajo kot realizirani stroški podatki iz obdobja trajanja finančne krize, ko so bili vzpostavljeni nekateri začasni interventni ukrepi. Ti so nehali veljati, posledično pa se zaradi uporabe starejših podatkov pri izračunu primerne porabe povečujejo stroški občin, prihodki pa se jim ne povečujejo.
14. Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za izračun povprečnih stroškov za financiranje nalog občine, je treba dopolniti in konkretizirati na raven dejanskih stroškov. Primerna poraba mora upoštevati realne stroške v realnem času za izvedbo občinskih nalog. V strukturi stroškov je namreč velik delež tistih, na katere občine nimajo vpliva in zato vsaka sprememba (npr. normativi, število vpisanih otrok v vrtec/šolo, socialne pravice občanov in občanov) pomembno vpliva na občinski proračun, medtem ko teh stanj sistem financiranja ne upošteva.
15. Občine v aktualni finančni perspektivi praktično nimajo dostopa do evropskih sredstev oz. so možnosti zelo omejene zaradi nezmožnosti zagotavljanja lastnega deleža sofinanciranja projektov. Ob slabi dostopnosti do evropskih sredstev v aktualni finančni perspektivi se občine soočajo tudi z dolgotrajnimi postopki preverjanja projektov in zavračanju projektov zaradi manjših napak (npr. narobe preveden stavek), čeprav bi lahko ministrstva občine pozvala, da prijave dopolnijo. V okviru pogajanj za novo finančno perspektivo se je treba potruditi, da bodo kot prioritetni projekti opredeljeni tudi razvojni projekti s področja osnovne infrastrukture, s čimer bodo tudi občine (tudi izven urbanih središč) ponovno dobile možnost dostopa do evropskih sredstev za financiranje osnovne infrastrukture.
16. Računsko sodišče, ki je v reviziji financiranja primerne porabe občin za leti 2014 in 2015 ugotavljalo, da se ni spremljalo in optimiziralo učinkov korekcijskih faktorjev, je z analizo korekcijskih faktorjev ugotovilo, da bi lahko s spremembo treh od štirih faktorjev (dolžina cest v občini, mladi do 15 let, starejši od 65 let in površina občine) primeren obseg sredstev, ki jih dobi posamezna občina, bolj približali značilnostim posamezne občine. Pri morebitni spremembi uteži korekcijskih faktorjev v enačbi za izračun primerne porabe, ki bodo v največji možni meri upoštevali dejanske stroške občin, je treba biti pazljiv, saj lahko v primeru sprememb uteži z namenim, da se izboljša položaj določenih skupin občin, to pomeni poslabšanje položaja drugih skupin občin. Na eni strani se opozarja na nujnost večjega upoštevanja elementov starajoče se družbe in socialnega vidika (brezposelnost), po drugi strani ne smemo mimo dejstva, da imajo v redko poseljenih občinah, ki imajo zaradi manjšega števila prebivalcev manj sredstev, velike stroške za vzdrževanje cestne infrastrukture (npr. obnova, zimska služba), prav tako imajo v mnogih občinah (npr. na Koroškem) veliko stroškov za vzdrževanje gozdnih cest, ki so gozdne ceste samo po imenu, saj imajo enako funkcijo kot druge javne (državne ali občinske) ceste.

17. Primerna poraba na prebivalca kot elementa za izračun primerne obsega sredstev za izvajanje občinskih nalog je bila v obdobju 2010–2016 dodeljena vsem občinam v povprečju 604 evre na prebivalca, pri čemer so občine zaradi elementov razlikovanja iz enačbe za izračun primerne porabe prejele različen obseg sredstev na prebivalca: od 1.318 evrov do 449 evrov na prebivalca. Občine so v povprečju pridobile iz naslova zakonsko določenega obsega pripadajočih sredstev za 3,3 % manj sredstev na prebivalca, kot so znašali njihovi realizirani tekoči stroški. Razkorak izhaja predvsem iz odločitve o prioritetah, ki izhajajo iz razvojne neenakosti občin, tudi pokritosti z osnovno infrastrukturo, ki je nujna za normalno življenje prebivalstva.
18. Enačba za izračun primerne porabe občine za posamezno proračunsko leto nikakor ne upošteva uveljavljanja socialnih transferjev, ki jih predpisuje zakonodaja, saj je teža koeficienta za starejše od 65 let zanemarljiva, ob tem pa je občina zgolj servis za plačilo subvencije in sploh nima nobenega vpogleda v dokumentacijo ter nobenega nadzora oz. možnosti vplivanja na odločitve centrov za socialno delo. Npr. Občina Trbovlje je plačala za enega občana subvencijo enoletne najemnine v višini več kot 1.700 evrov, za eno osebo 32.000 evrov za enoletno oskrbo v posebnem zavodu, za enega občana na leto v oskrbovanem domu od 3.000 do 11.000 evrov, medtem ko je bila primerna poraba na prebivalca za celo leto 465 evrov. Razliko morajo občine pokrite iz sredstev, pridobljenih na trgu in na škodo razvojnih nalog. Pri tem so tudi velike razlike v tekočih transferih med občinami, kar postavlja v neenakopraven položaj tako občane kot občine, ki so plačniki storitev. Namesto da občine izvajajo t. i. servisno dejavnost za državo, naj skrb za socialni korektiv (npr. subvencioniranje najemnin, plačilo obveznega zdravstvenega zavarovanja za občane, oskrba v domu in posebnem zavodu) izvaja država, ki bo tako tudi dobila vpogled na področju pravic iz javnih sredstev in z vidika izboljšanja socialnega položaja posledično sprejemala učinkovitejše ukrepe. S prenosom teh obveznosti, ki se danes med občinami zelo razlikujejo, na državo, bi bile občine tudi bolj primerljive glede financiranja. Tudi revizija sistema financiranja primerne porabe občin je izpostavila smiselnost izvajanja nalog, če občine nimajo nobenega vpliva in jih izvajajo zgolj v vlogi plačilnega servisa države: ali sploh lahko govorimo o občinskih nalogah ali bi bilo bolj primerno take naloge preoblikovati na način, da bi občine nanje imele vpliv.
19. Čeprav naj bi primerna poraba v skladu z zakonsko opredelitvijo zagotavljala primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog, se v njenem izračunu upoštevajo samo tekoči odhodki in tekoči transferi, ne pa tudi razvojne naloge, ki so opredeljene v 21. členu Zakona o lokalni samoupravi in se uresničujejo v obliki investicij. Investicije občin so z vidika države obravnavane kot vzporedne, pogosto manj pomembne dejavnosti občine, čeprav omogočajo zadovoljevanje potreb in interesov lokalnega prebivalstva (ceste, pločniki, vodovodi, kanalizacija, čistilne naprave, šole, vrtci, zdravstveni domovi, kulturni domovi, knjižnice, poslovne cone, stanovanjske gradnje, itd). Podatki za obdobje 2010–2016 kažejo, da občine v povprečju največ investirajo na področju varovanja okolja in naravne dediščine (22, 11 %; največ za odvajanje in čiščenje odpadnih voda), prometa in prometne infrastrukture (20, 43 %), prostorskega načrtovanja (19,98 %), izobraževanja (13,99 %; gradnja šol, vrtcev), kulture, športa in nevladnih organizacij (11,92 % - pri mestnih občinah so ti stroški na drugem mestu). Ker občine tudi iz naslova 21. člena ZFO-1 ne prejmejo bistvenih sredstev za financiranje investicij, jih ob pomanjkanju lastnih sredstev financirajo predvsem z drugimi finančnimi viri: delno na račun neizvajanja ali izvajanja nekaterih obveznih nalog v manjšem obsegu in z zadolževanjem, pri tem pa Ministrstvo za finance večkrat nima posluha, čeprav gre za projekte z razvojnim potencialom. Občine se za razliko od države ne zadolžujejo za tekočo porabo, ampak za zagotavljanje lastnih deležev pri evropskem oz. državnem sofinanciranju investicij. S tega vidika bi morali kreditni potencial slovenskih občin, ki so v povprečju med najmanj zadolženimi v Evropi, povečati.
20. Čeprav Zakon o javnih financah (ZFO-1) v 21. členu opredeljuje, da se občinam za financiranje investicij zagotavljajo dodatna sredstva v višini 6 % skupne primerne porabe, pa so občine vse od uveljavitve zakona leta 2006 upravičene do bistveno manj sredstev

oz. se jim del sredstev (3 %) v okviru obdobja 2018–2023 zagotavlja v obliki povratnih sredstev iz državnega proračuna kot dodatno zadolževanje občin v proračunu države, kar pomeni prikrito zadolževanje, kar je nesprejemljivo. Ob razumevanju, da je treba upoštevati fiskalno pravilo, se postavlja vprašanje upravičenosti varčevanja na račun vlaganj v lokalno javno infrastrukturo in s tem razvoja družbe, pri čemer je ta določba prvenstveno namenjena odpravljanju razlik v razvitosti občin. Ob slabo razviti cestni infrastrukturi imajo občine še dodatne stroške, saj morajo npr. v primeru, da ne morejo urediti varne poti do šole, za šoloobvezne otroke zagotoviti tudi prevoz v šolo. Ko se bodo začeli izvajati dogovori za razvoj regij in bo treba zagotavljati lastna sredstva za projekte, se postavlja vprašanje zagotavljanja sredstev za vzdrževanje cestne in druge infrastrukture (npr. zamenjava strehe šole, vrtca), zato je nujno odpraviti prehodno obdobje za investicijski transfer in »nelegalne« kredite ter zagotavljati sofinanciranje investicij v skladu z drugim odstavkom 21. člen ZFO-1. Prav tako je treba poenostaviti postopke pridobivanja sredstev po 21. oz. 23. členu ZFO-1.

21. V skladu z Zakonom o socialnem varstvu občine zagotavljajo pomoč na domu kot eno od oblik pomoči v okviru socialnovarstvene storitve pomoči družini, pri čemer je cena, na katero občine nimajo vpliva, enaka za celotno državo, čeprav se pogoji dela patronažne službe po občinah razlikujejo - npr. v mestnem okolju lahko ena patronažna sestra v enakem času oskrbi bistveno več oseb in z manj stroški kot v redko poseljenih in slabše dostopnih krajih.
22. Z vidika obmejnih občin/ruralnih območij, iz katerih se ljudje izseljujejo v bolj urbana okolja, lahko govorimo o t. i. prikriti centralizaciji. Ker je povprečnina vezana na število prebivalcev, manj prebivalcev pomeni še manj sredstev. Še manj sredstev pa pomeni manj investiranja, v končni fazi pa lahko to vodi v izpraznitev obmejnih območij. Praznjenje obmejnih območij (ob južni meji) pa ni samo problem občin, ampak je tudi pomembno varnostno vprašanje države, ki bi morala z dodatnimi ukrepi spodbujati ohranjanje poseljenosti območij ob državni meji. Če se bo tak trend nadaljeval, bo v teh območjih postala infrastruktura, kot so šole, vrtci, ki jih je pomagala graditi država, tudi s pomočjo evropskih sredstev, odvečna.
23. Ob problematiki praznjenja obmejnih občin pa se v nekaterih občinah (v bližini večjih središč) soočajo z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalstva, kar povzroča pritiske na mesta v vrtcih in osnovnih šolah, to pa pomeni nove potrebe po gradnji tovrstne infrastrukture, ki mora izpolnjevati tudi standarde, ki so predpisani v področni zakonodaji. Pri tem pa sredstva, ki jih občine na račun povečanega števila prebivalcev prejema iz naslova povprečnine, ne zadostujejo za kritje vseh stroškov, ki jih imajo z njimi (gradnja novih vrtcev in šol ter sofinanciranje programov v vrtcih in delno tudi v osnovnih šolah). Prav tako Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport gradnje tovrstnih objektov več ne sofinancira.
24. Nujno je treba začeti razpravo o normativih za osnovne šole in vrtce, saj se dvig normativov občinam ne obračunava.
25. Sofinanciranje javnih del in s tem vključevanje ljudi v javna dela predstavlja enega od mehanizmov zmanjševanja števila brezposelnih na lokalni ravni.
26. Glede na težave prebivalcev občin z mejnimi prehodi v času turistične sezone, ko jim je zaradi gneče na državni cesti praktično onemogočeno gibanje (npr. tudi 10 ur in več ne morejo od doma ali do doma), velja razmisliti, da bi bile obmejne občine, ki imajo mednarodne mejne prehode, upravičene do dodatnih sredstev za ureditev lokalnih cest, s čimer bi omogočili normaliziranje življenja lokalnega prebivalstva.
27. Eden večjih finančnih zalogajev za občine predstavlja obsežna neurejenost lastninskih razmerij v zvezi z javnimi cestami, ki so ga občine podedovale iz preteklega družbenega sistema in ga niso same povzročile. Ker je problematika preobsežna (23.000 km cest) in

so pričakovanja sedanjih lastnikov zemljišč, preko katerih potekajo javne ceste, (pre)velika, občine tega vprašanja brez posebne zakonske ureditve ali finančne pomoči države ne bodo uspele rešiti v doglednem času, saj v sedanjem sistemu financiranja finančno niso sposobne niti obnavljati in vzdrževati cest, kaj šele zagotoviti sredstev za ureditev te problematike (za odškodnine ali nadomestila v naravi, odmero zemljišč in ureditev cest v katastrskih evidencah ter ureditev lastništva v ZK).

28. Glede na številčnost javnih zavodov (1.083 na ravni občin) in javnih podjetij (300 na ravni države in občin) in s tem omejenost opravljanja revizij Računskega sodišča v njih (npr. približno petnajstih zavodov na leto, eno javno podjetje je predmet revizije enkrat na 30 let, občina enkrat na 20 let) bi morali po mnenju stroke razmisliti, da se na lokalni ravni izvede centralizacija zaradi dodatne decentralizacije, in sicer v smeri ukinjanja statusa pravnih oseb javnega prava na lokalni ravni in združevanja kadrov v občinske uprave. V 1.083 zavodih, katerih ustanoviteljice so občine, je zaposlenih več kot 60.000 javnih uslužbencev. Če bi jih pridružili občinskim upravam, bi lahko dobili zadostno kadrovske kapacitete in tudi odpravili nekatere pomanjkljivosti v sistemu, kot je razpršenost javnega naročanja. Lahko bi uvedli sistem centralizacije javnega naročanja v skladu z evropsko direktivo in v tem okviru začeli ustvarjati tudi prihranke znotraj občin v smislu ustrezne in učinkovite organizacije. V zvezi z opozorili, da je treba razmisliti o reorganizaciji in ukinjanju statusa pravnih oseb javnega prava na lokalni ravni, v občinah izpostavljajo, da občine ustanavljajo javne zavode tudi zaradi izboljšanja možnosti dodatnega zadolževanja za potrebe zagotavljanja lastnega deleža sredstev pri financiranju nujnih investicij.

29. Potreben je razmislek o ustanovitvi samostojnega ministrstva za področje lokalne samouprave (in regionalnega razvoja).

* * *

Na predlog Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je Državni svet sprejel naslednji dodatni sklep:

Državni svet poziva Vlado in Državni zbor, da pri sprejemanju odločitev s posledicami za delovanje lokalne samouprave sledita racionalizaciji postopkov in zmanjševanju birokratskih ovir na vseh področjih dela občin.

Predlog sklepa Državnega sveta k zaključkom posveta (vključno z dodatnim sklepom, ki ga je predlagala Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, kot sestavnim delom predloga sklepa Državnega sveta) je bil sprejet (21 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 21 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Predsednik Državnega sveta je zaključil 12. sejo Državnega sveta Republike Slovenije in se državnim svetnicam in svetnikom ter vabljenim zahvalil za razpravo in sodelovanje na seji.

dr. Dušan Štrus
sekretar

Alojz Kovšca
predsednik

Zapisala: Jelena Unčanin