



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

6

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 102-01-11/2018/3
Ljubljana, 8. 10. 2018

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), pripravila

P o r o č i l o

k Pobudi za sprejem Predloga zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o čezmejnem izvajanju storitev

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 11. seji 5. 10. 2018 obravnavala Pobudo za sprejem Predloga zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o čezmejnem izvajanju storitev, ki jo je v obravnavo Državnemu svetu predložil državni svetnik Igor Antauer.

Komisija Predlog zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o čezmejnem izvajanju storitev **podpira**.

Komisija ugotavlja, da je cilj predlagane novele Zakona o čezmejnem izvajanju storitev (ZČmIS) v celoti informatizirati in avtomatizirati izdajo potrdila A1 (dokumenta, ki potrjuje, da se za napotenega delavca oziroma samozaposleno ali tujo samozaposleno osebo v času čezmejnega izvajanja storitev še naprej uporabljajo predpisi o socialni varnosti države članice EU, v kateri ima delodajalec ali tuji delodajalec oziroma samozaposlena ali tuja samozaposlena oseba sedež), in sicer preko državnega portala za poslovne subjekte in samostojne podjetnike e-VEM.

Do avtomatske izdaje potrdil A1, ki jih ne bi več izdajali uslužbenci Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), ampak bi jih avtomatično kreiral informacijski sistem, bi v skladu z zakonsko novelo bili upravičeni vlagatelji, ki izpolnjujejo vse zakonsko predpisane pogoje. Izpolnjevanje slednjih bi se preverjalo na podlagi elektronsko povezanih baz podatkov, ki jih vodijo Finančna uprava Republike Slovenije (FURS), Inšpektorat za delo Republike Slovenije (IRSD), Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJ PES) ter ZZZS.

V okviru trenutno predpisanih zakonskih pogojev za izdajo potrdila A1 novela predvideva nadomestitev pogoja predložitve kopije pogodbe o zaposlitvi, sklenjene z delavcem, ki se ga namerava napotiti na delo v tujino, ter kopije pogodbe o izvajanju storitve oziroma akta o napotitvi (v primeru napotitve znotraj povezanih družb) s pogojem predložitve izjave delodajalca, dane pod kazensko in materialno odgovornostjo, da navedeni dokumenti obstajajo in so veljavni.

Na podlagi vseh navedenih sprememb naj bi se zlasti malim storitvenim podjetjem olajšalo opravljanje dela v državah članicah EU. Skrajšal bi se tudi čas od oddane vloge do izdaje potrdila A1, saj se bo slednjega izdajalo neodvisno od poslovalnega časa ZZZS.

Komisija je bila seznanjena s stališčem pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo), ki sicer na splošno pozdravlja predloge za odpravo administrativnih ovir, a glede predlaganih rešitev izpostavlja nekatere pomisleke. Ministrstvo tako nasprotuje predlogu, da se namesto kopije pogodbe o zaposlitvi, sklenjene z delavcem, ki se ga namerava napotiti na delo v tujino, predloži zgolj izjavo delodajalca, dano pod kazensko in materialno odgovornostjo, da navedena pogodba obstaja in je veljavna. Z navedeno izjavo bi se namreč po mnenju ministrstva v ZČmIS vneslo sankcije, ki jih materialni predpis – Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) v zvezi z obveznimi sestavinami pogodbe o zaposlitvi v primeru napotitve delavca v tujino (208. in 209. člen ZDR-1) ne predvideva. Ministrstvo prav tako opozarja, da se s fizičnim preverjanjem pogodbe o zaposlitvi zagotavlja sledljivost predloženega dokazila, olajša morebiten naknadni inšpekcijski nadzor in zagotavlja pravno predvidljivost in varstvo pravic delavcev v primeru napotitve na delo v tujino. Pri tem ministrstvo izpostavlja, da je ZZZS v prvih devetih mesecih v okviru postopka izdaje potrdila A1 ugotovil kršitve pri kar 2.462 pogodbah o zaposlitvi, opozarja pa tudi na številne kršitve, ki so bile v preteklosti ugotovljene na področju sklepanja pogodb o zaposlitvi v povezavi z napotovanjem delovne sile v tujino.

Glede odprave pogoja predložitve kopije pogodbe o izvajanju storitve oziroma akta o napotitvi, ministrstvo dopušča razmislek o njegovi opustitvi, saj je bil navedeni pogoj kot dodatna varovalka vnesen v zakon naknadno - med zakonodajnim postopkom v Državnem zboru. Ob pripravi zakona ministrstvo omenjenega pogoja ni predvidelo, ker je nadzor nad obstojem in ustreznostjo omenjene pogodbe v skladu z Direktivo 96/71 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev v pristojnosti države, v katero je delavec napoten na izvajanje storitev, in ne države, iz katere izhaja delodajalec, ki napotuje delavca na začasno delo v tujino. Posledično bi se lahko nalaganje navedenih obveznosti interpretiralo kot dodatno administrativno breme, še zlasti zato, ker v skladu z Obligacijskim zakonikom, razen v posebnih primerih (npr. gradbena pogodba) obličnost pogodbe ni predpisana in je posledično v pravnem postopku možno dokazati obstoj pogodbenega razmerja tudi na drugih podlagah (npr. na podlagi naročilnice, ustnega dogovora in dopolnitve itd.). Slednje pomeni, da je zaposlenim na ZZZS naloženo breme preverjanja pogodb, za katerega najbrž niso ustrezno usposobljeni.

Ministrstvo navkljub navedenemu opozarja na 3.027 odkritih nepravilnosti pri predloženih pogodbah o izvajanju storitev v prvih devetih mesecih letošnjega leta, kar po njegovem mnenju terja razmislek, če vendarle za delodajalca ni boljše, da je na podlagi pregleda pogodbe o izvajanju storitev s strani ZZZS na te napake opozorjen pred napotitvijo

delavca v tujino, saj se lahko s tem izogne izrečenim globam s strani tujih nadzornih organov.

Predlagano dopolnitev 9. člena ZČmIS z določbo o takojšnji izdaji potrdila A1 preko državnega portala za podjetja in podjetnike, če vlagatelj izpolnjuje pogoje za izdajo omenjenega potrdila, ter določbo o pozivu za dopolnitev vloge s strani ZZZS, če oddana vloga ni popolna, ministrstvo ocenjuje kot nepotrebni, saj naj bi takšen način postopanja urejala že 67. in 222. člen Zakona o upravnem postopku (ZUP). ZČmIS celo skrajšuje enomesečni rok za izdajo odločbe organa kot ga določa 222. člen ZUP na 5 dni, v praksi pa naj bi izdaja potrdila A1 trajala povprečno zgolj 2 dni. Navedeni povprečen čas izdaje potrdila potrjuje tudi ZZZS. Kot možno rešitev težav s pridobivanjem potrdil A1 za pravočasno izvedbo storitev ministrstvo navaja možnost pridobitve eno-letnega potrdila za napotitev delavca na delo v tujino, v skladu s 13. členom Uredbe št. 833/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti.

V razpravi je bilo večkrat izpostavljeno vprašanje pristojnosti in strokovne usposobljenosti zaposlenih na ZZZS za preverjanje vsebine pogodb o zaposlitvi (v osnovi v pristojnosti inšpekcijskih organov ali sodišč) ter vsebine pogodb o izvajanju storitev, ki je v primeru čezmejnega izvajanja storitev v pristojnosti tujih nadzornih organov. Pri tem je bila komisija seznanjena s pojasnili ZZZS, da se v praksi navedene pogodbe preverja tako, da se preverja zgolj obstoj nabora podatkov, ki jih pri izdaji potrdila A1 zakon predpisuje kot obvezne (veljavnost pogodbe, navedba obeh pogodbenih strank, preverjanje, ali je pogodba podpisana itd.). Za kaj več, torej za presojanje izpolnjevanja ostalih zahtev v skladu z ZDR-1, zaposleni na ZZZS nimajo ne pristojnosti ne strokovnih kompetenc. V primeru ugotovljenih kršitev na podlagi njihove omejene pristojnosti zaposleni na ZZZS delodajalce v skladu določili ZUP opozorijo na napake in pozovejo k popravku oziroma dopolnitvi vloge. Vse navedene dokumente ZZZS ustrezno arhivira, da jih lahko predloži v primeru nadzora pristojnih organov.

Stališča članov komisije do vprašanja opustitve preverjanja pogodbe o zaposlitvi v postopku pridobitve potrdila A1 so bila različna. Predstavnika interesov delojemalcev sta tako v razpravi izrazila izrecno nasprotovanje predlagani nadomestitvi preverjanja pogodb o zaposlitvi zgolj z izjavo delodajalca in se zavzela za okrepitev nadzora nad vsebino pogodb o zaposlitvi, predvsem zaradi slabih izkušenj iz preteklosti, ki so Sloveniji dale neželen pečat države z resnimi težavami na področju varovanja pravic delavcev pri napotitvah na delo v tujino. Pričakovanja o takojšnji izdaji potrdila A1 sta ocenila kot pretirana, saj menita, da bi moralo biti sprejemljivo, da je ustreznemu preverjanju izpolnjevanja vseh pogojev z namenom zaščite napotenih delavcev vendarle treba nameniti nekaj razumnega časa.

Po drugi strani pa so zlasti predstavniki interesov delodajalcev opozorili na to, da je sicer nujno upoštevati opozorila predstavnikov interesov delojemalcev glede zaščite delavcev, ki se jih napotuje v tujino, a da preverjanje pogodb o zaposlitvi na način, na katerega se trenutno izvaja v postopku pridobitve potrdila A1, ni takšno, da bi lahko omogočilo dejansko zaščito delavca, saj so pristojnosti zaposlenih na ZZZS neprimerljive s pristojnostmi nadzornega organa, ki lahko v primeru ugotovljenih kršitev tudi ustrezno sankcijsko ukrepa. Prav tako so v razpravi večkrat izpostavili pomen gospodarskih subjektov, ki svoje izdelke in storitve izvažajo v tujino, saj slednji v pomembni meri prispevajo k uspešnosti slovenskega gospodarstva, ki je izvozno usmerjeno. Opozarjajo,

da tudi en odvečen dan čakanja na ustrezna dovoljenja za opravljanje poslov v tujini, na podlagi katerih se polni tudi državna blagajna, lahko v veliki meri vpliva na njihovo konkurenčnost na mednarodnem trgu, na katerem digitalizacija poslovanja ni več izbira, ampak nuja. Izpostavljajo tudi, da je informacijski sistem ZZZS eden od najnaprednejših v državi, zato bi njegove kapacitete lahko bolje izkoristili. Posledično so pozvali k usklajeni akciji vseh deležnikov na področju čezmejnega izvajanja storitev, da poiščejo rešitve, ki bodo v maksimalni možni meri pospešile postopke pridobitve potrebnih dovoljenj za napotitev delavcev na delo v tujino. Pri tem se je po njihovem mnenju treba zgledovati po dobrih praksah iz tujine (npr. Estonije, Avstrije, Belgije in Luksemburga) in v maksimalni možni meri onemogočiti zlorabe sistema.

Komisija ocenjuje, da je bila že pri pripravi in sprejemu ZČmiS storjena napaka s tem, ko se je naloga izdaje potrdil A1 dodelilo ZZZS in to brez zagotovljenih dodatnih sredstev za njihovo izvajanje iz državnega proračuna in brez ustreznih pristojnosti za resničen vpliv na zaščito napotjenih delavcev. Na podlagi navedene odločitve se je namreč vse stroške v zvezi z izvajanjem navedenih nalog (digitalizacija, zagotovitev kadrov itd.) prevalilo na stroške zdravstvene blagajne.

Komisija na podlagi pojasnil ZZZS ugotavlja, da slednji za izvajanje širokega spektra nalog na področju, povezanem z napotitvami delavcev na delo v tujino (začasne napotitve na podlagi določb ZČmiS; klasične napotitve delavcev; napotitve delavcev, ki opravljajo delo v več državah) ter obravnavo primerov delavcev, ki so hkrati zaposleni pri delodajalcih iz več držav, nameni okrog 400.000 evrov sredstev ZZZS. Od tega sta bili v okviru kadrovskega načrta s strani Vlade RS odobreni 2 zaposlitvi na specifičnih delovnih mestih, povezanih z izdajo potrdil A1 pri začasni napotitvi na delo v tujino, ostale zaposlene od skupaj 15–20 oseb, ki delajo na prej omenjenem širšem področju izdaje potrdil v zvezi z opravljanjem dela v tujini, pa je moral ZZZS zagotoviti s prerazporeditvami v okviru že obstoječega kadra. ZZZS je vložil tudi okrog 100.000 evrov v nadgradnjo informacijskega sistema, da je lahko izpolnil pogoje za izvajanje nalog, ki so mu bile naložene z ZČmiS.

Komisija na podlagi teh informacij ocenjuje, da bi navedena sredstva lahko v okviru ZZZS uporabili bolj smotrno, in sicer v skladu z namenom ustanovitve ZZZS - zbiranja prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje in plačevanje zdravstvenih storitev, ki jih koristijo zavarovanci. Navedeni strošek 400.000 evrov letno se lahko primerja z letnim proračunom petih timov družinske medicine, prav tako bi se lahko kadre, ki se sedaj ukvarjajo z izdajo potrdil A1, bolj koristno uporabilo za izvajanje nalog ZZZS, ki se jim trenutno ne posveča dovolj pozornosti, npr. za določanje standardov storitev in materialov v zdravstvu, oblikovanje podlag za prenovo plačnih sistemov v zdravstvu itd.

Komisija prav tako ugotavlja, da se podatke, na podlagi katerih preverja izpolnjevanje posameznih pogojev za pridobitev potrdila A1, pridobiva neposredno iz podatkovne baze FURS (obstoje tekočih računov, blokade, vloge za prekrške, REK obrazce...), IRSD (globe v zvezi z delovnim časom, plačilom za delo...) ter AJPES, torej brez nuje po vključevanju zaposlenih na ZZZS. Zaposlenih pa po pojasnilih ZZZS ni mogoče izključiti pri preverjanju vsebine pogodbe o zaposlitvi ter pogodbe o opravljanju storitev, saj slednji ne v Sloveniji ne na ravni EU nista tipizirani, kar pomeni, da ob trenutnih zakonskih zahtevah popolna avtomatizacija izdaje potrdil A1 ni možna. Posledično je treba bodisi spremeniti ali odpraviti posamezne pogoje, kar predlaga državni svetnik Igor Antauer, bodisi najti

kakšen drug način za hitrejšo izdajo omenjenih potrdil. Komisija pri tem kot možno alternativno rešitev predlaga razmislek o prenosu nalog za izdajo potrdil A1 na kakšen drug organ. Poudarja tudi, da bi za pospešitev avtomatizacije omenjenega področja bilo treba zagotoviti sredstva iz državnega proračuna. Država je tista, ki je dolžna zagotoviti izdajo potrdil A1, zato bi se stroške omenjenih izdaj po mnenju komisije morale pokrivati iz državnega proračuna.

Komisija je na podlagi navedene razprave spremembo in dopolnitev ZČmIS, ki jo predlaga državni svetnik Igor Antauer, podprla.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen član komisije državni svetnik Igor Antauer.

Sekretarka komisije
mag. Nuša Zupanec, l.r.

Podpredsednik komisije
mag. Peter Požun, l.r.