



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 060-09-11/2019/7
Ljubljana, 22. 8. 2019

Predlog

Z A P I S N I K

25. seje Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, ki je bila v sredo, 17. 7. 2019, v sobi 212/II, Šubičeva 4, 1000 Ljubljana.

Seja se je začela ob 14.30 uri in se zaključila ob 17.10 uri.

PRISOTNI:

- predsednik komisije: mag. Peter Požun,
- podpredsednik komisije: Danijel Kastelic,
- člani komisije: Igor Antauer, dr. Matjaž Gams, Mitja Gorenšček, Tomaž Horvat, Alojz Kovšca, Ladislav Rožič,
- nadomestna člana: Oskar Komac (nadomeščal Lidijo Jerkič) in Samer Khalil (nadomeščal Jožeta Smoleta).

OPRAVIČENO ODSOTNA:

- člana: Lidija Jerkič, Jože Smole.

OSTALI PRISOTNI:

- Barbara Tiselj, Jelka Janež Tavčar, Valentina Vehovar, Špela Isop, Nataša Jamnik, Lovro Lončar, Andraž Bobovnik, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Jadranko Grlič, Sonja Konestabo, Slavko Krištofelc, Inšpektorat Republike Slovenije za delo.

Sejo je sklical in vodil predsednik komisije mag. Peter Požun.

Dnevni red (9 ZA, 0 PROTI):

- 1. Potrditev zapisnikov 23. in 24. redne ter 4. izredne seje Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide**
- 2. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre-H) – druga obravnava, EPA 683-VIII**

3. Predlog zakona o spremembah Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (ZUTPG-C) – druga obravnava, EPA 648-VIII

4. Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2018, EPA 652-VIII

Ad 1.)

Komisija je zapisnike 23. in 24. redne ter 4. izredne seje komisije **potrdila** (9 ZA, 0 PROTI).

Ad 2.)

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre-H), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po skrajšanem postopku predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija ugotavlja, da se s predlogom zakona zasleduje dva ključna cilja – razmejitev denarne socialne pomoči (DP) od minimalne plače z namenom zmanjševanja t. i. pasti neaktivnosti ter hitrejšo aktivacijo upravičencev do DP za približevanje oziroma vrnitev na trg dela. S predlogom zakona se dodatno usklajuje tudi določbe veljavnega Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre) z Zakonom o partnerski zvezi.

Kot pojasnjuje Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZEM), je zaradi trajnega dviga zneska minimalnega dohodka, za katerega se je MDDSZEM odločil predvsem zaradi zaščite socialnega položaja družin z otroki (od 1. 6. 2018 naprej minimalni dohodek znaša 385,05 evra (88,91 % minimalne plače), od 1. 8. 2018 naprej pa 392,75 evra (DP bo znašala 402,18 evra, kar predstavlja 91 % minimalne plače)), prišlo do povečanja pasti neaktivnosti (zmanjševanje motivacije za delo in postavljanje upravičenca do DP v ugodnejši socialni položaj od tistega, ki si sredstva za preživetje zagotavlja zgolj z delom ali na podlagi pravic iz dela).

MDDSZEM pojasnjuje, da je bil dodatek za delovno aktivnost kot dodatek k minimalnemu dohodku sprejet 2011, torej v času največje gospodarske krize, ko je DP znašala 230 evrov. Trenutno slednji, ob upoštevanju aktualnih gospodarskih razmer in stanja na trgu dela, po oceni MDDSZEM ne opravlja več svoje osnovne naloge, ampak dejansko viša prag za pridobitev DP ter hkrati povzroča, da opravljanje prostovoljskega dela izgublja svoj osnovni namen. Ugotavlja se namreč, da se institut dodatka za delovno aktivnost v zvezi z opravljanjem prostovoljskega dela pogosto izkorišča kot vzvod za vztrajanje v neaktivnosti oziroma za višanje prejemkov iz naslova DP (fiktivno opravljanje prostovoljskega dela na podlagi ustanavljanja društev s področja prostovoljskega dela), kar se opaža zlasti v starostni skupini 20–40 let, ki bi morala biti na višku svojih delovnih sposobnosti in se aktivno vključevati na trg dela.

Komisija ugotavlja, da gre pri vprašanju aktivacije (zlasti dolgotrajno) brezposelnih za zelo kompleksno problematiko, ki bi terjala sistematičen pristop na več področjih, ne

samo z vidika socialnih transferjev, saj je dolgotrajno brezposelne osebe zelo težko aktivirati za ponovno vključitev na trg dela.

Kot nerazumljivo je bilo v razpravi večkrat izpostavljeno trenutno stanje na trgu dela, na katerem po eni strani primanjkuje delovne sile, ki smo jo primorani uvažati iz tujine, po drugi strani pa imamo več kot 70.000 registrirano brezposelnih oseb in, kot sklepa komisija, najbrž tudi precejšnje število neregistrirano dolgotrajno brezposelnih, ki se jih ne vodi več v evidencah Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) in ki so prejemniki DP daljše časovno obdobje (MDDSZEM na seji komisije ni razpolagalo s podatki o številu neregistrirano dolgotrajno brezposelnih). Komisija obenem z zaskrbljenostjo ugotavlja, da je navkljub izboljšani gospodarski situaciji in nižji stopnji brezposelnosti v državi še vedno več kot 14 % odraslih upravičenih do DP (februarja 2019 67.121 oseb), njihovo število pa skozi leta vztrajno narašča.

V razpravi je bila izražena skrb, da se bo z odpravo dodatka za delovno aktivnost prizadelo najbolj ranljive skupine prebivalstva, ki živijo na robu ali pod pragom revščine, ter hkrati izgubilo pomemben vzvod za aktivacijo dolgotrajno brezposelnih. Podana je bila tudi pripomba, da ni primerno, da bi se zakonodajo spreminjalo zgolj zaradi nekaj primerov kršitev pravice do dodatka za delovno aktivnost (v povezavi z opravljanjem prostovoljskega dela), ne da bi se upoštevalo učinek predlaganih sprememb na številne dolgotrajno brezposelne osebe, ki so popolnoma odvisne od prejemkov iz naslova DP, ker res niso sposobne za delo. Na navedene pomisleke je MDDSZEM podalo podrobnejše obrazložitve in zagotovilo, da predlagane spremembe ne izhajajo iz dejstva, da nekateri prejemniki DP neutemeljeno izkoriščajo trenutno zakonodajno ureditev, ampak temeljijo na želji po vpeljavi bolj primernih rešitev za aktivacijo (dolgotrajno) brezposelnih oseb, kot jih predstavlja trenutno veljavni dodatek za delovno aktivnost. MDDSZEM dodatno pojasnjuje, da so bile opravljene tudi podrobne analize učinkov predlaganih rešitev na prejemnike DP po posameznih starostnih razredih, ki so pokazale, da dodatek za delovno aktivnost na podlagi trenutnih razmerij med DP in minimalno plačo ter socio-ekonomskega stanja v državi ne opravlja več svoje prvotno zamišljene naloge.

Komisija je bila seznanjena, da je bil predlog zakona dan v proučitev tudi Socialni zbornici Slovenije in Inštitutu Republike Slovenije za socialno varstvo, ki sta podprla predlagano ukinitve dodatka za delovno aktivnost, ter da se bo navedeni dodatek nadomestilo z drugimi spodbudami za hitrejšo aktivacijo upravičencev do DP na trgu dela, še zlasti dolgotrajno brezposelnih oseb. Kot pojasnjuje MDDSZEM, je ključni namen sistema socialnega varstva ravno ta, da prepozna osebe, ki potrebujejo pomoč v obliki programov in storitev oziroma finančno pomoč kot podlago za opolnomočenje in vrnitev na trg dela. Končni cilj je torej (ponovna) osamosvojitve oseb, na podlagi vstopa na trg dela in vključitve v socialna zavarovanja, ki v primerjavi z DP, ki predstavlja ukrep začasne narave, zagotavljajo socialno varnost posameznika na dolgi rok.

Trenutno znesek DP, ki za prvo odraslo osebo ali samsko osebo ali odraslo osebo, ki je v institucionalnem varstvu, od 1. 6. 2018 znaša 392,75 evra, za 30 % presega znesek do 1. 6. 2019 veljavne DP (321,26 evra), znesek DP iz 2011, ko je bil uveden dodatek za delovno aktivnost, pa kar za 160 evrov. Posledično MDDSZEM ocenjuje, da se z ukrepom ukinitve navedenega dodatka situacija prejemnikov DP glede na stanje pred 1. 6. 2019 dejansko ne bo poslabšala. Enako velja za tiste prejemnike DP, ki opravljajo

prostovoljsko delo, saj bo po novem njihov prejemek iz naslova DP še vedno višji, kot je znašala višina DP pred 1. 6. 2019, ob vključenem dodatku za delovno aktivnost (skupaj 380 evrov, ker je 12 evrov manj od trenutne višine DP oziroma 22 evrov manj od višine DP, ki bo veljala od avgusta 2019).

Ukrepi za aktivacijo brezposelnih oseb, ki bodo nadomestili dodatek za delovno aktivnost, bodo po pojasnilih MDDSZEM milejši in bolj prijazni do upravičencev do DP, saj prejeto plačilo za aktivacijo iz naslova usmerjenih in ciljnih programov aktivne politike zaposlovanja (APZ) in zaposlitvene rehabilitacije do višine 200 evrov ne bo več vplivalo na višino prejete DP. Razpoložljivi dohodek brezposelne osebe bo kljub temu, da bo prejemale določen dohodek iz naslova vključenosti v programe APZ, torej po novem ostal nespremenjen.

Kot pojasnjuje MDDSZEM, se z navedenim ukrepom namerava razrešiti problematiko tistih, ki se trenutno ne želijo vključevati v ukrepe APZ ravno zato, ker jim prejeta plačila znižujejo višino prejete DP, kar je v nasprotju z osnovnim namenom programov APZ - opolnomočenjem posameznika za ponovno vključitev na trg dela. Navedena spodbuda bo aktualna tudi za upravičence do DP, ki trenutno izvajajo prostovoljsko delo, saj njihovo vključevanje v programe socialne aktivacije ali aktivne politike zaposlovanja prav tako ne bo vplivalo na njihov razpoložljivi dohodek in posledično višino prejete DP.

Navedene nove spodbude bodo hkrati poenostavile postopek priznavanja pravice do DP, tako za upravičence do DP kot za centre za socialno delo. V skladu s trenutno veljavno ureditvijo mora namreč upravičenec do DP vsak mesec posebej centru za socialno delo sporočiti višino prejemka, ki ga prejema iz naslova APZ, na podlagi česar se mu nato zmanjša DSP. Takšnih določb so 2018 centri za socialno delo izdali kar 13.000, kar pomeni, da bo takšen ukrep tudi zanje predstavljal bistveno razbremenitev in strokovnim delavcem omogočil več časa za opravljanje drugih nalog.

Komisija v masi (registriranih in neregistrirano) brezposelnih prepoznava velik potencial za krepitev lastnih kadrovskih resursov države. Ocenjuje, da določen del (dolgotrajno) brezposelnih res ni (več) sposoben za delo in da smo verjetno že precej blizu neke naravne stopnje brezposelnosti v moderni družbi (5 %), a da bi se določen delež trenutno brezposelnih oseb s primernimi pristopi zagotovo še dalo aktivirati, čeprav je to izredno zahtevna naloga. Skrb za aktivacijo brezposelnih oseb je, kot opozarja komisija, v tesni povezavi s skrbjo za duševno in fizično zdravje posameznika, ki sta v veliki meri povezana tudi z njegovo delovno aktivnostjo. Po mnenju komisije bi se zato morali s programi socialne aktivacije in APZ posebej osredotočiti na tiste, ki jih evidence ZRSZ ne zajamejo več, zlasti na mlade v navedeni populaciji, pri katerih je zagotovo še dovolj potenciala za delovno aktivacijo. Prav tako bi bilo treba oblikovati posebne ukrepe za ohranitev delovne aktivnosti starejše populacije, ki ji trenutno prijava v evidence brezposelnih na ZRSZ pogosto služi kot prehod v upokojitve, kar po oceni komisije ne predstavlja ustrezne rešitve.

MDDSZEM v zvezi z navedenim pojasnjuje, da se trudi k reševanju problematike pristopati na način hkratnega uvajanja ukrepov na različnih področjih. Tako se npr. razmišlja o zaostritvi zakonodaje s področja urejanja trga dela v zvezi z možnostjo večkratne zavrnitve ponujene zaposlitve brez izgube pravice do DP, načrtuje se tudi nadaljevanje izvajanja oktobra 2018 začetega in junija 2019 zaključenega pilotnega

projekta poglobljene socialne aktivacije brezposelnih oseb, v katerem so aktivno sodelovali tudi ZRSZ in centri za socialno delo in ki je dal dobre rezultate. Na njegovi podlagi se je na trg dela vključilo kar nekaj brezposelnih oseb, med drugim je bil usmerjen tudi v temeljito proučevanje konkretnih vzrokov za neaktivnost posameznika in posledično preprečevanje zdrsa brezposelnih oseb v fazo dolgotrajne brezposelnosti.

MDDSZEM prav tako pritrjuje razmišljanju komisije, da so mladi tista ciljna skupina brezposelnih, ki bi jih bilo treba še posebej aktivno naslavljati, in pojasnjuje, da se že išče rešitve za prejemnike DP, ki so do zdaj opravljali prostovoljsko delo. Motivacijo za nadaljevanje navedenih aktivnosti se želi ohraniti z vzpostavitvijo povezave med programi socialne aktivacije in prostovoljskimi aktivnostmi, na podlagi plačila za opravljeno delo, ki ne bo negativno vplivalo na prejeti znesek DP. Ob tem MDDSZEM poudarja, da ostaja manevrski prostor za iskanje novih, inovativnih pristopov k reševanju problematike (dolgotrajne) brezposelnosti oziroma socialne aktivacije prejemnikov DP.

Komisija je na podlagi opravljene razprave in pojasnil predstavnic predlagateljice novele sprejela sklep, da predlog zakona **podpira** (7 ZA, 0 PROTI).

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije mag. Peter Požun.

Ad 3.)

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je obravnavala Predlog zakona o spremembah Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (ZUTPG-C), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije. Predlog zakona je bil sicer v obravnavo Državnemu zboru predložen po nujnem postopku, ki pa ga Kolegij predsednika Državnega zbora na 37. seji 14. 6. 2019 ni potrdil.

Komisija ugotavlja, da je namen predlagatelja na enoten in pregleden način zagotoviti usklajevanje transferjev posameznikom in gospodinjstvom, ki se izplačujejo iz državnega in občinskega proračuna, blagajne Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ali Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Slednje naj bi se zagotovilo z usklajevanjem navedenih transferjev enkrat letno, in sicer 1. marca z rastjo cen življenjskih potrebščin v preteklem letu po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije. Kot izjema se uvaja zgolj usklajevanje odmerne osnove po zakonu, ki ureja varstvo vojnih invalidov, in osnove za odmero rente po zakonu, ki ureja varstvo žrtev v vojni za Slovenijo 1991, ki se bosta usklajevali s 1. januarjem tekočega leta.

Komisija dodatno ugotavlja, da bodo predlagane spremembe, poleg povečanja pravne varnosti uporabnikov sistema, posredno razbremenile tudi delavce na upravnih enotah in centrih za socialno delo, kar pomeni, da se bodo slednji lahko v večji meri posvetili svojim strankam in opravljali več terenskega dela. Ob tem bi bilo po mnenju komisije nujno dati več poudarka skrbi za posameznike, ki spadajo med najbolj ranljive skupine prebivalstva, predvsem prepoznavi in aktivaciji dolgotrajno brezposelnih oseb, ki niso več v evidenci brezposelnih oseb na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje.

O navedeni problematiki je komisija podrobneje razpravljala ob obravnavi Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre-H), EPA 683-VIII, glede na predvideni prihranek, ki ga bo prinesel ukrep poenotenja usklajevanja transferjev posameznikom in gospodinjstvom državnemu proračunu (6,02 milijona evrov v 2019 in 5,61 milijona evrov v 2020), pa meni, da bi bilo primerno, da se navedena sredstva v največji možni meri uporabi prav za izvajanje skrbi za socialno izključene, predvsem za aktivacijo dolgotrajno brezposelnih oseb.

Komisija je po opravljeni razpravi odločila, da predlog zakona **podpira** (8 ZA, 0 PROTI).

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije mag. Peter Požun.

Ad 4.)

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je obravnavala Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2018, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija **se je seznanila**¹ s poročilom, ki ga ocenjuje kot kakovostno in informativno.

Komisija izreka pohvale delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo (IRSD), ki je imel 2018 za svoje delo na voljo 4.130.126 evrov integralnih in namenskih sredstev, od katerih je bilo za plače in druge izdatke zaposlenim ter prispevke delodajalca za socialno varnost porabljenih 3.742.927 evrov, od tega 2.872.803 evrov za plače in dodatke. Ob tem komisija ugotavlja, da IRSD v poročilu ponovno izpostavlja obremenjenost inšpektorjev na vseh treh področjih dela v svoji pristojnosti – varnosti in zdravja pri delu, delovnih razmerij in socialnega varstva.

Navkljub navedenemu je IRSD 2018 uspel opraviti več kot 12.928 inšpekcijskih pregledov in pri tem ugotovil 24.363 različnih kršitev. Na tej podlagi je izdal 10.481 upravnih in prekrškovnih ukrepov in izrekel več kot 3,8 milijona evrov glob (v izterjavo FURS je bilo sicer iz naslova vseh t. i. nedavčnih prihodkov (globe, sodne in upravne takse ipd.) predanih več kot 1,8 milijona evrov terjatev). Velik poudarek je IRSD 2018 ponovno dal usmerjenim akcijam nadzora po t. i. reprezentativnem vzorcu (12 usmerjenih nadzorov, od tega pet na področju nadzora delovnih razmerij, štiri na področju nadzora varnosti in zdravja pri delu ter tri na obeh področjih nadzora hkrati). Usmerjeni nadzori so bili izvedeni na prepoznanih kritičnih področjih (npr. glede pisnega obračuna plače (135. člen ZDR-1), izplačilom regresa (131. člen ZDR-1), plačilnim dnevem (134. člen ZDR-1) ter krajem in načinom izplačila plače), v njihovem okviru pa je bilo izvedenih 4.945 inšpekcijskih pregledov.

V okviru socialne inšpekcije IRSD poroča o 237 prijavah kršitev in 289 obravnavanih zadevah 2018 (2 % več kot 2017), pri čemer je bilo izvajalcem socialnih storitev

¹ Brez glasovanja. Predsedujoči je zgolj prebral ugotovitveni sklep, da se je komisija seznanila s poročilom.

izrečenih 107 naročil in ukrepov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, v okviru prekrškovnih zadev pa je bilo izdanih 12 odločb o prekršku z izrekom globe in 1 plačilni nalog. Največ inšpekcijskih zadev (59 %) se je 2018, tako kot vsako leto, nanašalo na področje dela centrov za socialno delo, približno 17 % pa na delo izvajalcev institucionalnega varstva.

Komisija ugotavlja, da je IRSD tudi v poročilu za 2018, v skladu s 7. členom Zakona o inšpekciji dela (ZID-1), predložil kar nekaj predlogov za spremembe zakonodaje, za katere ocenjuje, da bi lahko pripomogle k njegovemu bolj učinkovitemu delu (v zvezi z evidencami na področju dela in socialne varnosti; poklicnim zavarovanjem; stavko; izredno odpovedjo delavca; sankcioniranjem tujih delodajalcev, ki zaposlujejo na črno; vročanjem dokumentov gospodarskim subjektom na podlagi vzpostavitve varnega elektronskega predala; konkretnjšo opredelitvijo zahtev v zvezi z usposabljanjem strokovnih delavcev na področju varnost in zdravja pri delu itd.).

Komisija je bila seznanjena tudi s stališčem pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo), ki poročilo IRSD ocenjuje kot dobro in IRSD izreka pohvale za opravljeno delo. Dodatno poudarja, da poročilo IRSD zanj predstavlja vir informacij o delovanju IRSD, o aktualnem stanju na področju delovnih razmerij, varnosti in zdravja pri delu ter socialnega varstva, pa tudi o morebitnih potrebah po spremembi veljavne zakonodaje, ki jih na podlagi ugotovitev iz prakse predlaga IRSD. Ministrstvo se, kot pojasnjuje, vsekoli trudi zagotoviti zadostne kadrovske in finančne vire za delovanje IRSD, ob čemer se zaveda, da povečanje števila inšpektorjev za 5 2018 in zaposlitev desetih novih inšpektorjev 2019 še vedno ne zadošča za razbremenitev zaposlenih na IRSD, zato si bo ministrstvo tudi v prihodnjih proračunskih razrezih prizadevalo za njegove kadrovske okrepitve.

Glede zakonodajnih sprememb, ki jih predlaga IRSD, pristojno ministrstvo pojasnjuje, da gre v večini primerov za občutljiva vprašanja, ki morajo biti predmet poglobljenega socialnega dialoga, zato včasih traja dlje časa, da se jih sprejme. Ministrstvo dodatno pojasnjuje, da je bil v preteklih letih že narejen določen napredek na posameznih področjih v pristojnosti IRSD (nova zakonodaja s področja urejanja trga dela, uveljavljena 2010; reforma področja delovnih razmerij 2012; nova ureditev študentskega dela 2015; novela Zakona o urejanju trga dela 2017 itd.). Kar se tiče področja evidenc na področju dela in socialne varnosti, pa ministrstvo poroča, da že potekajo aktivnosti v okviru pogajalske skupine ESS.

Ministrstvo podpira tudi t. i. mehke pristope IRSD k reševanju nastalih problemov in povezovanje IRSD z drugimi institucijami (FURS, ZRSZ ...) z namenom iskanja rešitev. Ministrstvo skuša posamezne aktivnosti IRSD podkrepiti tudi z evropskimi sredstvi (npr. mediacijske postopke med delodajalci in delojemalci). Tako IRSD kot ministrstvo sta komisiji poročala o dobrem in aktivnem medsebojnem sodelovanju.

Komisija ugotavlja, da je v primerjavi s preteklostjo v zadnjih letih zaznati bistven napredek delovanja IRSD v smeri preventivnih in svetovalnih aktivnosti na vseh področjih, ne samo na področju varnosti in zdravja pri delu, na katerem IRSD poroča o vsakoletnem povečanju prijav (2018 je IRSD prejel 1.061 novih prijav in ugotovil 14.137 kršitev, v katerih prevladujejo kršitve v zvezi s postopki ocenjevanja tveganj in zagotavljanje zdravstvenega varstva delavcem).

Komisija izreka pohvale tudi šestletnemu projektu »Odpravimo konflikte na delovnem mestu«, ki ga je IRSD začel izvajati 2017 in že daje dobre rezultate. IRSD je 2018 prejel 47 pobud za posredovanje v sporih med delodajalci in delavci, od tega se je slednjo dejansko začelo izvajati v 29 primerih, 19 od teh pa jih je že bilo uspešno zaključenih.

Komisija ugotavlja, da je sicer v okviru nekaterih dejavnosti v kolektivne pogodbe že zapisana možnost posredovanja v primeru sporov med delodajalci in delavci, a oviro pri uresničevanju tovrstnih pristopov k reševanju konfliktov med delodajalci in delavci pogosto predstavljajo finančna sredstva. Navedeni projekt, ki se financira iz evropskega proračunskega vira, je zato zelo pomemben tako z vidika financiranja kot z vidika zagotavljanja občutka nevtralnosti posredovanja med delodajalci in delavci. Posredovanje v primeru sporov lahko vpliva tudi na zmanjšanje števila sporov med delodajalci in delojemalci, ki v končni fazi pristanejo na delovnih sodiščih. Ti postopki so namreč dolgotrajni, s stroškovnega vidika obremenjujoči za obe strani, pogosto pa tudi nimajo zelenega učinka za nobeno od strani, ki sta v sporu, zato je po mnenju komisije zelo smiselno tudi nadalje krepiti zaupanje v odpravo konfliktov na način mediacije in spodbujati tovrsten način reševanja sporov med delodajalci in delavci.

Komisija meni, da velikokrat, zlasti pri majhnih in mikro podjetjih, ki sicer v bistveni meri prevladujejo v strukturi podjetij v Sloveniji (skoraj 99 %), razlog za kršitve zakonodaje ni ignoranca vodstev navedenih podjetij, ampak pogosto nerazumevanje oziroma neobvladljivost (pre)obsežnih zakonskih in podzakonskih ureditev. Zato komisija kot izredno pomemben ocenjuje pristop IRSD, da se ob ugotovljenih kršitvah inšpektorji ne poslužujejo takoj glob in drugih prekrškovnih ukrepov, ampak skušajo najprej razrešiti situacijo s konkretnimi napotki za usklajevanje delovanja podjetij z zakonodajo. Prav tako komisija podpira aktivnosti IRSD za prenovo spletnih strani v smeri čim bolj podrobnega že vnaprejšnjega informiranja, zlasti manjših delodajalcev, o obveznostih, ki jih ti morajo izpolnjevati, saj bo to lahko zmanjšalo obremenitve IRSD, podjetjem pa olajšalo izpolnjevanje zakonskih obveznosti. Komisija ob tem dodatno poziva k poenostavitvi zakonskih in podzakonskih določb na vseh področjih, ki se dotikajo pristojnosti dela IRSD, saj bi to po njenem mnenju lahko bistveno vplivalo na zmanjšanje števila nenamernih kršitev zakonodaje.

Primer področja, kjer se mikro in majhna podjetja soočajo s težavami izpolnjevanja zakonodajnih zahtev, predstavlja tudi izjava o varnosti z oceno tveganja. Na voljo je sicer posebna spletna aplikacija, imenovana OiRA, ki je bila kot interaktivno orodje oblikovana ravno z namenom pomoči manjšim podjetjem in samostojnim podjetnikom, ki morajo ravno tako izpolnjevati zakonske obveze s področja varnosti in zdravja pri delu in izdelati oceno tveganja, a komisija ugotavlja, da se navedeno orodje v našem prostoru ni najbolj prijelo. Večina mikro in majhnih podjetij se namreč še vedno v večji meri obrača na zunanje izvajalce, katerih storitve so v primerjavi z orodjem OiRA plačljive, a kljub temu niso vedno ustrezne kakovosti. Slednje potrjuje tudi IRSD, ki poudarja, da bi kazalo orodje OiRA dodatno nadgraditi, saj obstoječih 17 modulov za različne dejavnosti ne zadošča za pokritje vseh možnih aktivnosti malih in majhnih podjetij. Sicer pa IRSD orodje OiRA prepoznava kot kakovostno podlago za izdelavo ocene tveganja, ki očitno ostaja problematično področje, saj se je 2018 kar 22 % vseh kršitev s področja varnosti in zdravja pri delu nanašalo na kršitve glede izjave o varnosti z oceno tveganja.

V razpravi komisije je bila podana ocena, da se je osnovna ideja o vzpostavitvi izjave o varnosti z oceno tveganja nekoliko izrodila, saj je bilo ob njeni vpeljavi govora tudi o tem, da bo predstavljala podlago za razločevanje med vestnimi in nevestnimi delodajalci na podlagi bonusov in malusov v okviru posebnih komercialnih zavarovanj iz naslova varnosti in zdravja pri delu. Navedena zavarovanja do zdaj, navkljub dolgoletnim pozivom delodajalcev, zlasti obrtnikov, še niso bila vzpostavljena, saj komercialne zavarovalnice niso pripravljene konkurirati trenutno še vedno neomejenim regresnim zahtevkom Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) s področja male malomarnosti. Namesto da inšpektorji IRSD prevzemajo vlogo zavarovalnih agentov v primerih, ko ZZZS in ZPIZ zahtevata dokumentacijo v povezavi s posameznimi nezgodami pri delu, bi lahko vlogo nadzornih organov v primeru vzpostavitve komercialnih zavarovanj prevzele komercialne zavarovalnice. V razpravi je bilo izraženo mnenje, da bi se tovrstnim zavarovanjem najbrž odpovedalo zgolj manjše število delodajalcev, saj obstoječa višina regresnih zahtevkov v posameznih primerih za večino podjetij v Sloveniji (zlasti za tista z 2–10 zaposlenih) še vedno lahko pomeni neobvladljivo obremenitev in celo konec poslovanja. Komisija se ob tem zaveda, da bi bilo treba za vzpostavitev takšne vrste zavarovanj najprej pridobiti soglasje vseh treh socialnih partnerjev, v vsakem primeru pa bi bilo treba delodajalce za bolj vesten pristop k zagotavljanju večje varnosti in zdravja pri delu tudi na podlagi zakonskih določb bolje stimulirati kot do zdaj.

V zvezi z regulacijo področja varnosti in zdravja pri delu ter na podlagi primerjave s prakso iz tujine komisija ugotavlja, da je možno navedeno področje urejati tudi na zelo preproste načine in učinkovito, če se pred tem ustrezno poskrbi za dovolj visoko stopnjo ozaveščenosti tako delodajalcev kot zaposlenih. Tega pa v Sloveniji primanjkuje. Komisija je bila ob tem seznanjena, da najbolj pogosto do kršitev na področju varnosti in zdravja pri delu še vedno prihaja v panogah gradbeništva, predelovalne dejavnosti (proizvodnja kovin in kovinskih izdelkov, dejavnost lesne in pohištvene industrije), trgovine, pa tudi gostinstva.

Komisija ocenjuje, da je na področju varnosti in zdravja pri delu težko pričakovati večji napredek, dokler se ne bo k pripravi izjave o varnosti z oceno tveganja pristopalo zaradi resnične skrbi za varnost in zdravje delavcev, ampak se jo bo še vedno obravnavalo zgolj kot birokratsko obvezo. IRSD ob tem pojasnjuje, da se trudi ozaveščati delodajalce tudi na podlagi podrobnih informacij o varnosti in zdravju pri delu na svoji spletni strani.

Kot pomemben element slabšanja varnosti in zdravja pri delu komisija izpostavlja tudi intenzivno deregulacijo poklicev, ki se jo je izvajalo v zadnjem obdobju in ki je vplivala tudi na znižanje standardov glede varnosti in zdravja pri delu. V preteklosti je bilo v okviru vajeniških in drugih strokovnih programov poskrbljeno za ustrezne kvalifikacije za opravljanje dela, pa tudi za ustrezno izobrazbo s področja varnosti in zdravja pri delu, kar je v primeru deregulacije poklicev in dejavnosti nemogoče sistemsko zagotavljati. Določen vpliv na znižanje stopnje ozaveščenosti delodajalcev je dodala tudi odprava obveznega članstva v zbornicah, zlasti na področju obrti, saj so v preteklosti posamezne izpostave obrtnih zbornic v izobraževanja s področja varnosti in zdravja pri delu lahko zajele vse delodajalce, ki so delovali v okviru dejavnosti, ki so bile v njihovi pristojnosti, medtem ko so zdaj tovrstnih izobraževanj deležni zgolj tisti delodajalci, ki so v navedene

zbornice včlanjeni prostovoljno. Sklepa se lahko, da ravno najbolj verjetni kršitelji nimajo interesa po tovrstnem članstvu.

Komisija je razpravljala tudi o predlogih IRSD za spremembe zakonske ureditve evidenc delovnega časa, saj na podlagi obstoječe zakonodaje IRSD ne more ustrezno oceniti, ali so izpolnjeni pogoji za počitek delavcev ali gre za verodostojne evidence itd. Komisija na podlagi razprave predstavnikov interesov delodajalcev in delodajalcev ugotavlja, da bodo morebitne spremembe na tem področju morale biti predmet intenzivnega socialnega dialoga, saj predstavniki interesov obrtnikov že zdaj opozarjajo, da bi podrobnejše zapovedi glede beleženja delovnega časa v podjetjih lahko pomenile grob poseg v svobodno gospodarsko pobudo, predstavniki delojemalcev pa opozarjajo, da so spremembe nujne, saj se na podlagi obstoječe ureditve težko sledi dejanskim obremenitvam zaposlenih. Glede na to, da trenutno na slovenskem trgu dela primanjkuje delovne sile, je slednja toliko bolj obremenjena (neenakomerno razporejen delovni čas; več poškodb pri delu ...), zato bi bil podrobnejši nadzor na tem področju po mnenju predstavnikov delojemalcev nujen. IRSD ob tem pojasnjuje, da v poročilu zgolj opozarja na to, da bi bilo na področju evidenc delovnega časa treba uvesti določene spremembe, če se želi zagotoviti bolj strog nadzor nad delovnimi obremenitvami zaposlenih, in podaja nekaj predlogov. Kakšna bo končna oblika morebitnih sprememb, pa se prepušča socialnemu dialogu.

Komisija ugotavlja, da je bil IRSD 2018 obveščen o 10.187 nezgodah pri delu (brez poti na delo in z dela), od tega jih je bilo 15 s smrtnim izidom. Pri tem je bila v razpravi podana ocena, da se določeno število nezgod pri delu še vedno ne prijavi IRSD, saj npr. podatki IRSD odstopajo od podatkov Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ poroča o 13.–14.000 nezgodah pri delu). Del odstopanj v podatkih je, kot razlaga IRSD, možno pojasniti s tem, da so delodajalci dolžni IRSD prijaviti samo nezgode, ki imajo za posledico odsotnost z dela več kot 3 dni, medtem ko NIJZ beleži vse primere nezgod pri delu, kljub temu pa tudi IRSD ocenjuje, da določen delež nezgod (po oceni okrog 2.000) ostane neprijavljen. Tudi na tem področju bi torej morali pospešeno krepiti ozaveščenost delodajalcev o njihovih obvezah in zaščititi delavcev.

Komisija ugotavlja, da so kršitve na področju zdravja pri delu 2018 predstavljale 19 % vseh kršitev s področja varnosti in zdravja pri delu. V razpravi je bilo zato z vidika večje zaščite delavcev pozvano tudi k zaostritvi regulative v zvezi z zgornjo mejo še sprejemljivih fizičnih obremenitev posameznikov, saj bi se s tem preprečilo številne poškodbe pri delu. Nekateri delavci na dan namreč preložijo tudi do 20 ton, kar je absolutno preveč, ob poškodbah pa prihaja celo do prikrievanj njihovega nastanka (v primeru, ko gre za delavce iz tujine, se jih v času njihovega okrevanja pošlje na rehabilitacijo v državo, iz katere so bili napoteni na delo v Slovenijo, nato pa se jih po okrevanju ponovno zaposli). IRSD v zvezi z navedenim pritrjuje mnenju komisije, da gre za pomembno področje zdravja pri delu, ki terja več kot zgolj pridobitev mnenja strokovnjakov s področja medicine dela, kje je zgornja meja še sprejemljivih fizičnih obremenitev. Ozaveščenost delodajalcev na tem področju po mnenju IRSD še vedno ni na zadostni ravni.

Komisija ugotavlja, da IRSD na področju delovnih razmerij že od 2009 največ kršitev ugotavlja na področju plačila za delo (2018 kar 5.538 kršitev instituta plačila za delo, kar predstavlja več kot 50 % kršitev na področju nadzora delovnih razmerij, največ pa se jih

nanaša na kršitve glede plačilnega dneva in izplačilo regresa za letni dopust). IRSD v poročilu izpostavlja tudi kršitve v zvezi z zaposlovanjem v širšem smislu, kršitve glede evidenc na področju dela in socialne varnosti ter kršitve glede delovnega časa in zagotavljanja odmorov ter počitkov. IRSD prav tako še vedno zaznava kršitve v zvezi s sklepanjem pogodb civilnega prava, ki praviloma znižujejo nivo pravne varnosti delavcev, kot posebej pereče pa izpostavlja zagotavljanje dela delavcev uporabniku izven okvirov agencijskega dela (posredovanje na podlagi poslovnih pogodb, brez da bi bil delodajalec registriran kot agencija za posredovanje dela). Pospešeno izvajajo tudi nadzor v zvezi s čezmejnimi izvajanjem storitev.

Komisija v zvezi z navedenim izpostavlja primere izkoriščanja delovne sile na podlagi posredovanja delovne sile v tujino, ki se kot problematični z vidika zaščite napotnih delavcev na delo v tujino ne kažejo samo v Sloveniji, ampak po celotni Evropski uniji (slovenske delavce se napotuje na delo v Nemčijo, v Slovenijo pa tuje agencije napotujejo delavce s Slovaške in drugih držav). Glavno težavo pri tem predstavljata otežen nadzor nad zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite napotnih delavcev v tujino, z vidika davčnih prihodkov pa dejstvo, da cenejša delovna sila razbremenjuje delodajalce, medtem ko državni proračun izgublja določen del prihodkov, ki bi jih prejel v primeru zaposlovanja slovenske delovne sile, ki je praviloma dražja. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ob tem pojasnjuje, da je bila Slovenija edina centralno-evropska država, ki je podprla zaostritev določb Direktive o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev v nacionalno zakonodajo in se s tem zavzela za višji nivo zaščite napotnih delavcev na delo v tujino. Hkrati poudarja, da t. i. socialni dumping predstavlja težavo celotne EU, zato na ravni EU že potekajo intenzivni pogovori o poenotenju določenih elementov socialne varnosti na ravni celotne EU (minimalna plača, nadomestilo za odsotnost z dela itd.), kar daje upanje, da se bo v prihodnje zmanjšal manevrski prostor za tovrstne aktivnosti.

Komisija se je v razpravi dotaknila tudi vprašanja jezikovnih ovir v primeru zaposlovanja tuje delovne sile in pomanjkljivosti zakonodaje, ki dopušča zaposlovanje delavcev brez znanja slovenskega jezika. To ni slabo samo z vidika njihove integracije v družbo, ampak predvsem z vidika zaščite njihovih pravic in zagotavljanja varnosti (nerazumevanje vsebine pogodb o delu, ki jih podpisujejo, varnostnih napotkov, itd.). Pristojno ministrstvo v zvezi s tem pojasnjuje, da o vpeljavi pogoja obveznega znanja slovenskega jezika pri zaposlovanju tuje delovne sile v zakonodajo o urejanju trga dela že potekajo določene aktivnosti (uvedba pogoja znanja slovenskega jezika pri prijavi med iskalce zaposlitve ali prejemnike denarnega nadomestila), a hkrati opozarja, da smo tudi na tem področju omejeni z evropsko zakonodajo, ki pa glede navedenih pogojev ni tako zelo striktna. Sicer pa vse delodajalce zavezujejo tudi določbe Zakona o javni rabi slovenščine.

Komisija je razpravljala tudi o nujnosti urejanja t. i. prekarnih oblik zaposlitev, o čemer je na pobudo pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v dvorani Državnega sveta 19. 4. 2019 potekal tudi posvet *Naslovimo prekarnost za boljši jutri*, na podlagi katerega bo pripravljen tudi zbornik. Kot je komisija opozorila že večkrat, je vprašanje prekarnosti izredno kompleksno, saj nekaterim takšen način dela ustreza in si ga tudi sami izberejo, medtem ko je za druge takšen način opravljanja dela prisila, iz katere se sami težko izvijejo. Ministrstvo pojasnjuje, da rešitve išče skupaj z akademsko sfero in socialnimi partnerji, pri čemer se ugotavlja, da bo poleg nekaterih splošno določenih

pravil, ki se jih bo oblikovalo, zaradi specifičnosti navedenega načina opravljanja dela pogosto treba ocenjevati ustreznost tovrstnega dela v vsakem posameznem mejnem primeru. Predvsem pa ministrstvo kot eno od pomembnih nalog prepoznava nujnost ozaveščanja o tveganjih, ki jih lahko predstavlja takšen način opravljanja dela za socialno varnost posameznika, in sicer tako izvajalcev kot naročnikov tovrstnega dela.

V razpravi je bil izpostavljen tudi primer, ko npr. v akademski sferi nekateri zaposleni že več kot 10 let ostajajo zaposleni za določen čas, zato je bilo IRSD postavljeno vprašanje, kako je to mogoče. Iz odgovora izhaja, da bi bilo treba proučiti vsak posamezen primer, da pa zaradi različnih zakonsko dopustnih razlogov (premestitve, nadomeščanja, itd.) dejansko lahko pride do primerov, ko so določeni posamezniki lahko v delovnem razmerju za določen čas dlje od v osnovi predvidenega obdobja (v skladu s 55. členom ZDR-1 delodajalec ne bi smel skleniti ene ali več zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas za isto delo, katerih neprekinjen čas trajanja bi bil daljši kot dve leti). IRSD je ob tem pozval, da se jih o tovrstnih sumih neutemeljenega dolgotrajnega zaposlovanja za določen čas obvesti, da bodo lahko sprožene ustrezne nadzorne aktivnosti.

Komisija se je dotaknila tudi še vedno nerazrešenega vprašanja dejanskih možnosti uveljavljanja pravice do dela in nivoja socialne zaščite žensk, ki so zaposlene za določen čas in zanosijo, po zaključenem materinskem (in starševskem) dopustu pa se želijo vrniti na svoje delovno mesto. Komisija je na to problematiko ob obravnavi različnih tem s področja socialnega varstva in zaposlovanja opozorila že večkrat, a še vedno ni dobila konkretnega odgovora. Ponovno je bilo zastavljeno vprašanje, ali je navedeni skupini žensk ta pravica dejansko zagotovljena ali ne, saj se v praksi pogosto izkaže, da na tem področju še vedno ni zagotovljene ustrezne zaščite. V zvezi z navedenim je pristojno ministrstvo napovedalo, da bo komisiji posredovalo naknadni pisni odgovor.

Komisija je razpravljala tudi o še vedno pogostih kršitvah plačila za delo, o katerih poroča IRSD in jih je mogoče zaznati tudi v praksi, zlasti kar se tiče izplačil regresa. Mnoga podjetja si še vedno privoščijo izplačati zgolj del regresa, ostalega pa »pretvorijo« v t. i. božičnico, IRSD pa je komisiji poročal tudi o tem, da številni delodajalci, ki sicer ne bi imeli težav z izplačilom regresa, slednjega ne izplačajo v zakonsko določenem roku, ampak zavestno čakajo na opozorila IRSD o nujnosti izplačila regresa, saj jih morebitne sankcije očitno ne skrbijo. Komisija ugotavlja, da gre za nesprejemljivo poslovno prakso, ki poslovno kulturo v državi postavlja v slabo luč. Posledično komisija poziva, da IRSD v dogovoru z zakonodajalcem in FURS čim prej najde način za poostren nadzor nad neizplačevanjem regresa ter takšne prakse v čim večji meri onemogoči.

Komisija je bila seznanjena tudi z naporu IRSD za bolj poenoteno odločanje inšpektorjev v okviru svojih pristojnosti na različnih geografskih območjih države. Komisija pritrjuje IRSD, da je slednje pomembno zagotoviti, obenem pa se zaveda, da je v praksi težko primerjati delovne učinke posameznih inšpekcijskih izpostav, saj je dejstvo, da se slednji v večjih urbanih središčih in v regijah z večjo kupno močjo soočajo z več primeri kršitev na posameznih področjih kot tisti, ki svoje delo opravljajo v prevladujoče ruralnih območjih Slovenije. Na podlagi navedenega ocenjevanje dela inšpektorjev zgolj po številu opravljenih nadzorov, kar je bilo nekdanje sprejeto kot najboljši način ocenjevanja

njihovega dela, po mnenju komisije ni smiselno. Bolj smiselno se ji zdi vlagati energijo v dvig kakovosti njihovega strokovnega in nadzorstvenega dela. IRSD ob tem pojasnjuje, da veliko časa namenijo (do)izobraževanju inšpektorjev na različnih področjih in da je ob aktualnih okrepitvah kadrovske sestave IRSD pravi učinek pri učinkovitosti dela IRSD možno pričakovati šele čez nekaj časa, saj se morajo predvsem mlajši inšpektorji, ki so še brez izkušenj, najprej ustrezno uvesti v sistem, preden bodo lahko parirali učinkovitosti dela starejših in bolj izkušenih inšpektorjev.

Komisija se, tako kot IRSD in pristojno ministrstvo, strinja, da je težko pričakovati, da bo ob trenutnem trendu povečevanja števila poslovnih subjektov na trgu dela (v desetih letih skupaj za pribl. 44.000), z obstoječim številom inšpektorjev (konec 2018 81) možno opravljati podroben in učinkovit nadzor nad vsemi poslovnimi subjekti, ki jih je bilo konec 2018 več kot 215.000. Da gre za težko obvladljivo maso subjektov, kažejo podatki o nadzoru IRSD na področju varnosti in zdravja pri delu, na katerem je bil 2018 pri 69 % nadzorovanih subjektih takšen nadzor opravljen prvič, pri 23 % pa je bil nadzor nazadnje opravljen pred petimi ali več leti (2017 je bilo takih podjetij 20 %), pa tudi število inšpektorjev v okviru Socialne inšpekcije (skupaj pet, od tega en direktor inšpekcijskega področja), ki morajo spremljati izvajanje Zakona o socialnem varstvu (ZSV) in predpisov, izdanih na njegovi podlagi, v javnih socialnovarstvenih zavodih in pri koncesionarjih (16 centrov za socialno delo, s skupaj 62 enotami; 55 domov za starejše; 7 posebnih zavodov za odrasle; 5 socialno varstvenih zavodov za usposabljanje otrok in mladostnikov s težko, težjo ali najtežjo motnjo v duševnem razvoju; 34 varstveno delovnih centrov; 10 kriznih centrov za mlade in 2 krizna centra za odrasle žrtve nasilja) ter pri več kot 57 subjektih, ki so kot pravne in fizične osebe, ki izvajajo socialnovarstvene storitve, vpisane v register zasebnikov in pravnih oseb iz 67. člena navedenega zakona. Posledično komisija ponovno, kot vsako leto, podpira napore IRSD in pristojnega ministrstva za kadrovske okrepitve IRSD.

Tako IRSD kot pristojno ministrstvo poudarjata, da se bo večjo učinkovitost dela IRSD lahko zagotovilo tudi z bistvenim napredkom pri povezovanju baz različnih državnih organov, ki se ga aktivno trudijo doseči čim prej, saj bo tako omogočen lažji in hitrejši nadzor nad posameznimi elementi delovnih razmerij in varnosti in zdravja pri delu. Dober primer je že vzpostavljena izmenjava podatkov med IRSD in FURS o začetih postopkih o prekrških iz šestega odstavka 134.a člena ZPIZ-2 in 27. točke prvega odstavka 217. člena ZDR-1 (na podlagi sedmega odstavka 134.a člena ZPIZ-2, ki se nanaša na poseben način upoštevanja obdobj, za katera niso bili obračunani prispevki), pa tudi povezava z ZPIZ, ki od 1. 1. 2018 IRSD posreduje obvestila o delodajalcih, ki niso predložili obračuna davčnega odtegljaja.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije mag. Peter Požun.

Mag. Nuša Zupanec
sekretarka komisije

Mag. Peter Požun
predsednik komisije