Povzetek revizijskega poročila Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (3): Primer zagotavljanja dela delavcev uporabniku

Računsko sodišče je izvedlo revizijo, da bi preverilo, ali je bilo **Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** (v nadaljevanju: ministrstvo) v obdobju od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018 učinkovito na področju izvajanja analiz učinkov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje trga delovne sile oziroma zagotavljanja dela delavcev uporabniku. Revizija je ena od treh revizij primerov in sodi v skupino revizij z naslovom *Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (3).*

Računsko sodišče meni, da je bilo ministrstvo na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje trga delovne sile oziroma zagotavljanja dela delavcev uporabniku, delno učinkovito.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravilo 113 predpisov iz pristojnosti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) in Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlade), od tega 71 zakonov in resolucij ter 42 podzakonskih aktov.

Učinkovito urejanje področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku pomeni takšno pripravo, sprejemanje in spremljanje predvsem temeljnega predpisa, ki omogoča doseganje ciljev, ki si jih je ministrstvo postavilo na tem področju. V tem primeru gre za Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (v nadaljevanju: ZUTD-C) iz leta 2013, s katerim so se spremenili vsi členi, ki v Zakonu o urejanju trga dela (v nadaljevanju: ZUTD) urejajo področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo predloge predpisov pripravljalo samo, brez sodelovanja zunanjih strokovnjakov, uporabljalo je Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik iz leta 2011, pred pripravo predpisa pa je tudi izvedlo oceno učinkov na področja, ki jih določa Poslovnik Vlade Republike Slovenije. Pri tem ministrstvo ocenjuje, da so bile njihove ocene učinkov predlaganih predpisov pripravljene dovolj kakovostno, da bi lahko dejansko pomagale pri odločanju, česar pa računsko sodišče na primeru obravnavanega zakona s področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku ni moglo potrditi. Računsko sodišče namreč meni, da ministrstvo v primeru ZUTD-C ni pripravilo ocene učinkov dovolj kakovostno, predvsem pa je ni pripravilo za vsa predpisana področja.

Na primeru ZUTD-C računsko sodišče ne more potrditi, da ministrstvo pri pripravi predpisov sodeluje z javnostmi. ZUTD-C je sicer objavilo na portalu E-demokracija, toda brez dostopnega dokumenta in datuma objave ter brez roka za oddajo pripomb. Računsko sodišče je ugotovilo, da ministrstvo v primeru predloga ZUTD-C ni ravnalo v skladu s pravili, saj bi moralo dati predlog zakona v javno obravnavo in tudi določiti roke za obravnavo, kljub temu da je bil za ZUTD-C predlagan skrajšan postopek obravnave, po katerem je bil kasneje v državnem zboru tudi obravnavan. Šlo naj bi le za manjše spremembe predpisa, vendar po oceni računskega sodišča ni bilo tako.

Računsko sodišče je ugotovilo, da ministrstvo ves čas ne spremlja dejavnosti na svojem področju, kar onemogoča preudarno odzivanje na morebitne spremembe in zahteve okolja. Poleg tega ministrstvo na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku ne pripravlja predpisov, ki bi bili dovolj razumljivi in nedvoumni za povprečno izobraženega posameznika. Računsko sodišče tudi meni, da nova zakonodaja ali le njena sprememba, ne more biti zgolj usklajevanje z dejanskim stanjem na trgu ali implementacija evropske pravne ureditve, ampak mora biti tudi posledica preverjanja učinkov na področju trga delovne sile, česar pa ministrstvo, kot je razvidno iz predlogov ZUTD-C, ki so bili poslani na vlado in v državni zbor, ni storilo.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo ministrstva po nujnem postopku predlaganih in v državnem zboru sprejetih več zakonov iz pristojnosti, za katere je ministrstvo tudi pripravilo naknadne analize učinkov in jih posredovalo v obravnavo vladi in ta v državni zbor. Eden med njimi je bil povezan s področjem revizije, in sicer je bil leta 2013 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (v nadaljevanju: ZUTD-B), ki pa se ni neposredno nanašal na posredovanje delavcev uporabniku. Predlog ZUTD-C pa je bil poslan državnemu zboru v obravnavo po skrajšanem postopku manj kot 3 mesece po sprejetju ZUTD-B. Računsko sodišče meni, da sta priprava in sprejem ZUTD-C formalno potekala v skladu s predpisi oziroma formalnimi postopki. Kar se tiče vsebine področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku, pa računsko sodišče meni, da področje ni bilo obravnavano korektno v smislu enakopravne obravnave (presoje učinkov) vseh subjektov, ki jih zakon obravnava. Obravnavano je bilo predvsem z vidika gospodarstva, ne pa tudi z vidika učinkov, ki jih lahko ima ZUTD-C na zaposlene.

Računsko sodišče meni, da ministrstvo ne obvladuje tveganj s področja zlorab zaposlenih. Pri tem velja poudariti, da je bil glavni cilj predloga ZUTD-C ravno zmanjševanje zlorab pri opravljanju dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku. Računsko sodišče meni, da nova zakonodaja ali le njena sprememba, ne more biti zgolj usklajevanje z dejanskim stanjem na trgu delovne sile, ampak mora biti posledica preverjanja učinkov na področju trga delovne sile, česar pa ministrstvo, kot je razvidno iz gradiva predloga zakona, ni storilo. Pri tem je računsko sodišče tudi ugotovilo, da spremembe ZUTD tudi niso bile predvidene v Normativnem programu dela Vlade Republike Slovenije za leto 2013.

Glede ustreznosti ureditve področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku računsko sodišče meni, da ministrstvo ni dovolj preverilo, kaj oziroma kakšne pasti lahko takšna urejenost prinese delavcem. Računsko sodišče meni, da je ministrstvo svoj odnos do urejenosti tega področja prikazalo že pri pripravi gradiva za predlog ZUTD-C, v katerem je ministrstvo predvsem navajalo presojo glede gospodarstva, ne pa tudi drugih področij, ki jih mora preveriti pripravljavec predloga zakona. Računsko sodišče je pogrešalo presojo posledic na socialnem področju, predvsem socialnih in drugih posledic, ki lahko vplivajo na delavce, ki se jim zagotavlja delo pri uporabniku. Računsko sodišče namreč meni, da pri ZUTD-C ni šlo le za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona. Gre za področje, ki je zelo občutljivo z vidika varovanja pravic zaposlenih. Glavni cilj ZUTD-C je zmanjšanje zlorab pri opravljanju dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku, ki pa po mnenju računskega sodišča ni bil dosežen. Računsko sodišče meni, da ministrstvo ne obvladuje tveganj, povezanih s cilji, zaradi katerih so bili ZUTD-C in drugi predpisi s tega področja sprejeti. V tem smislu je računsko sodišče ministrstvu med drugim tudi priporočilo, da čimprej samo, brez zunanjih sodelavcev, ugotovi učinke ZUTD-C tudi na druga področja, za katera so predvidene presoje posledic v poslovniku vlade in Poslovniku državnega zbora, in sicer predvsem učinke, ki jih ima ZUTD-C na socialno področje z vidika socialnega položaja delavcev in njihovih morebitnih zlorab.

Računsko sodišče ni zahtevalo predložitve odzivnega poročila predvsem zato, ker je ministrstvo konec leta 2019 ustanovilo strokovno komisijo za spremljanje izvajanja opravljanja dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku, predvideno v ZUTD-C.

Ljubljana, 23. februarja 2021