



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

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

2021

16

MIR, PRAVIČNOST
IN MOČ INSTITUCIJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

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

Številka: 320-3/2018/73

Ljubljana, 23. februarja 2021

Povzetek

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.

Kazalo

1. Predstavitev revizije	8
1.1 Kaj je analiza učinkov	8
1.2 Komu je namenjena analiza učinkov	9
1.3 Kaj smo proučevali in zakaj	9
1.4 Koga smo revidirali	11
1.5 Kako smo proučevali	12
2. Ali ministrstvo preverja učinke predlaganih predpisov	13
2.1 Priprava predpisov	13
2.1.1 Pristojnosti za pripravo predpisov	13
2.1.2 Sodelovanje pri pripravi predpisov	14
2.1.3 Uporaba MSP testa	16
2.2 Spremljanje učinkov predpisov	16
2.2.1 Spremljanje izvajanja predpisov	17
2.2.2 Spremljanje učinkov predpisov na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku	18
2.2.3 Naknadne analize učinkov	19
3. Ali je ministrstvo učinkovito pri obravnavi in spremljanju področja	21
3.1 Spremembe na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku	22
3.1.1 Poznavanje področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku	25
3.2 Postopek priprave in sprejemanja ZUTD-C	26
3.2.1 Pripravljalni del	26
3.2.2 Postopek na vladi	28
3.2.3 Postopek v državnem zboru	28
3.3 Ocena stanja na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku	30
3.3.1 Ocena sprememb na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku	31
3.3.2 Ocena urejenosti področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku	38
3.4 Doseganje ciljev	39
4. Mnenje	41
5. Priporočila	44

1. Predstavitev revizije

Revizijo učinkovitosti Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje trga delovne sile predvsem zagotavljanje dela delavcev uporabniku¹, v obdobju od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču² in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³ ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih opredeljuje Napotilo za izvajanje revizij⁴. Sklep o izvedbi revizije⁵ je bil izdan 19. 9. 2018.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije izrečemo opisno mnenje o učinkovitosti ministrstva na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo (v nadaljevanju: analiza učinkov), s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje trga delovne sile predvsem zagotavljanje dela delavcev uporabniku, v obdobju, na katero se nanaša revizija. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Kaj je analiza učinkov

Analiza učinkov, ki je v svetu znana in uveljavljena pod imenom RIA⁶, predstavlja poseben postopek preverjanja učinka predpisa na družbo ter omogoča sistematično obliko presoje različnih učinkov predpisa⁷ na družbo. Gre za eno od orodij⁸ pri pripravi boljših⁹ oziroma pametnih predpisov¹⁰.

Glavni namen analize učinkov je pridobiti čim bolj natančne empirične informacije o negativnih in pozitivnih učinkih predpisov na javne finance, gospodarstvo, okolje in družbo kot celoto. Ob tem je treba poudariti, da analiza učinkov nima namena nadomestiti odločanja tistih, ki so odgovorni za odločanje o regulaciji, temveč jim omogočiti lažje in bolj argumentirano odločanje. Analiza učinkov naj bi torej bila pomoč pri sprejemanju odločitev in ne nadomestilo za politično presojo. V povezavi s pripravo analize učinkov pa je pomembno tudi vprašanje, ali je neko področje oziroma cilj, ki smo si ga zastavili, sploh treba regulirati.

¹ Zagotavljanje dela delavcev uporabniku je vsako zagotavljanje dela delavcev s strani pravne ali fizične osebe, s katero ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, uporabniku, pri katerem delavec opravlja delo pod nadzorom in v skladu z navodili uporabnika ali pretežno uporablja sredstva za opravljanje dela, ki so del delovnega procesa uporabnika – 163. člen Zakona o urejanju trga dela (v nadaljevanju: ZUTD, Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1, 47/15 – ZZSDT in 55/17).

² Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Št. 320-3/2018/10.

⁶ Angl.: *Regulatory Impact Analysis*, tudi *Regulatory Impact Assessment*.

⁷ V reviziji pojem predpis predstavlja predvsem zakone.

⁸ Druga pomembnejša orodja so še posvetovanje javnosti, odprava administrativnih ovir in poenostavitve regulacije.

⁹ Angl.: *Better Regulation*.

¹⁰ Angl.: *Smart Regulation*.

Poznana sta 2 pristopa preverjanja učinkov:

- predhodno preverjanje učinkov predlaganih predpisov in
- preverjanje učinkov že sprejetih predpisov.

Prvi pristop se upošteva v fazi priprave predpisa, drugi pa se nanaša na izvedbo analize učinkov za predpis, ki je že v veljavi in se dejansko že izvaja. Pri izvajanju predhodne analize učinkov gre za proučevanje in pripravo ocene vplivov posameznega predpisa, ki je v pripravi, na družbo kot celoto, medtem ko z izvajanjem tako imenovane naknadne analize učinkov proučujemo rezultate že sprejetega predpisa ter ugotavljamo (ne)doseganje zastavljenih ciljev. Izvedba predhodne in naknadne analize učinkov omogoča primerjavo med vnaprej ocenjenimi in dejanskimi učinki posameznega predpisa.

V tej reviziji z analizo učinkov poimenujemo pripravo, sprejemanje in spremljanje predpisov.

1.2 Komu je namenjena analiza učinkov

Analiza učinkov je namenjena predvsem:

- **predlagateljem predpisov:** z analizo učinkov je mogoče sistematično ugotavljati pozitivne in negativne učinke, ki lahko upravičijo stroške sprejemanja in implementacije predpisa, predvsem pa lahko opravljena analiza učinkov pripomore k temu, da bo izbrana odločitev povečala koristi ali zmanjšala stroške na področju, na katero se predpis nanaša;
- **organom, ki predpis sprejemajo:** vloga analize učinkov je lahko pomoč pri sprejemanju odločitev in instrument za izboljšanje postopkov pri sprejemanju novih predpisov, tudi zato, da bi se preprečile medsebojne neskladnosti posameznih predpisov;
- **izvajalcem oziroma izvrševalcem predpisov:** analiza učinkov daje možnost spremljanja izvrševanja predpisa; na podlagi primerjave pričakovanih učinkov predpisa z dejanskimi se lahko podajo smernice za izvajanje politike in/ali predlagajo morebitne spremembe predpisa;
- **javnostim:** analiza učinkov je za javnosti pomembna predvsem zaradi pričakovanih pri sprejemanju novih predpisov ali spremembe starih in zaradi ugotavljanja, kako bo predlagani predpis vplival ali ne na življenje posameznika.

1.3 Kaj smo proučevali in zakaj

V letih 2007 in 2012 smo objavili revizijski poročili o urejenosti področja sprejemanja predpisov in dejanskega izvajanja analiz učinkov zakonov v Republiki Sloveniji¹¹. Ker smo ponovno ocenili, da obstaja tveganje, da na področju priprave, sprejemanja in spremljanja učinkov predpisov od izdaje

¹¹ Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo, 7. 3. 2007, [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-preverjanja-ucinkov-predlaganih-predpisov-973/>], 11. 2. 2021 in Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (2) (v nadaljevanju: RIA 2), 24. 8. 2012, [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ucinki-sprejetih-predpisov-na-druzbo-ria2-1138/>], 11. 2. 2021.

zadnjega revizijskega poročila ni prišlo do sprememb, ki bi bistveno vplivale na kakovost sprejetih predpisov, smo izvedli še tretjo revizijo o spremembah na tem področju (v nadaljevanju: RIA 3).

Revizija RIA 3 je razdeljena na 2 dela. V prvem delu smo izvedli vnovično revizijo na vladi, v kateri smo predstavili morebitne spremembe in upoštevanje priporočil računskega sodišča na revidiranem področju od zaključka obdobja, na katero se je nanašala revizija RIA 2. V drugem delu revizije RIA 3 pa smo preverili učinke veljavnih predpisov na 3 izbranih področjih in jih opisali v 3 ločenih revizijskih poročilih. Kot enega izmed področij smo določili trg delovne sile oziroma zagotavljanje dela delavcev uporabniku.

Predmet revizije so bile aktivnosti ministrstva na področju izvajanja analiz učinkov. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva na področju izvajanja analiz učinkov, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje urejanja trga dela predvsem zagotavljanja dela delavcev uporabniku. Da bi izrekli mnenje, smo v reviziji preverili:

- **ali ministrstvo preverja učinke predlaganih predpisov na družbo;**
- **ali je ministrstvo učinkovito pri obravnavi in spremljanju področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku.**

Prek odgovorov na ti 2 vprašanji bomo odgovorili na skupno vprašanje, ki smo si ga zastavili v vnovični reviziji RIA 3, in sicer **kako sprejemamo predpise v Republiki Sloveniji**.

Pri tem nam učinkovito urejanje področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku pomeni takšno pripravo, sprejemanje in spremljanje predvsem temeljnega predpisa, ki omogoča doseganje ciljev, ki si jih je pristojni organ postavil na tem področju. Gre predvsem za Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela¹² (ZUTD-C) iz leta 2013, s katerim so se spremenili vsi členi, ki v ZUTD urejajo področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku. Področje opisujemo od sprejetja Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti¹³ (v nadaljevanju: ZZZPB-F) v letu 2006 ki je med drugim določil pogoje za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku.¹⁴ Podrobneje pa smo ga obravnavali v obdobju, na katero se nanaša revizija, za katerega smo tudi izrekli mnenje.

Poslovanje ministrstva na področju izvajanja analiz učinkov, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku, smo ocenili s pomočjo naslednjih kriterijev učinkovitosti:

- ali so na ministrstvu naloge priprave predpisov določene transparentno in razumljivo,
- ali ministrstvo pri pripravi predpisov sodeluje z zunanjimi deležniki,
- ali ministrstvo spremlja izvajanje predpisov, ki sodijo v njegovo pristojnost,

¹² Uradni list RS, št. 100/13.

¹³ Uradni list RS, št. 79/06.

¹⁴ Sklenitev pogodbe o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku je v členih od 57. do 62. urejal že Zakon o delovnih razmerjih (V nadaljevanju: ZDR, Uradni list RS, št. 42/02, 79/06 – ZZZPB-F, 103/07, 45/08 – ZArbit in 21/13 – ZDR-1).

- ali ministrstvo izvaja naknadne analize učinkov za zakone, ki so bili sprejeti po nujnem postopku,
- ali ministrstvo morebitne spremembe predpisov predlaga na podlagi spremljanja področja in predhodno izvedenih analiz,
- ali je priprava in sprejem sprememb predpisov potekala v skladu z akti, ki določajo postopek sprejemanja predpisov,
- ali se s predpisi na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku zasledujejo in dosegajo cilji, zaradi katerih so bili ti predpisi sprejeti.

Poslovanje revidiranja smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje revidiranja smo ocenili kot neučinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu v neskladju s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje revidiranja smo ocenili kot delno učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v enako pomembnem delu skladno oziroma neskladno s kriteriji za presojo učinkovitosti.

V reviziji nas je zanimala uporaba analize učinkov predlaganih predpisov, ki je eno od najbolj poznanih orodij pametne oziroma boljše regulacije. Uporabljali naj bi jo predvsem predlagatelji predpisov, saj omogoča sistematično ugotavljanje pozitivnih in negativnih učinkov, ki lahko upravičijo stroške sprejemanja in implementacije predpisa, predvsem pa lahko opravljena analiza učinkov pripomore k temu, da bo izbrana odločitev najprimernejša glede na razvojne cilje oziroma politike, ki naj bi jim sledila Republika Slovenija. Z naknadno analizo učinkov pa predlagatelji predpisov spremljajo učinke, na podlagi katerih lahko ugotavljajo izvrševanje predpisov, ki so jih pripravili in za katere so odgovorni.

1.4 Koga smo revidirali

Za revidiranja smo določili ministrstvo¹⁵, ki je pristojni organ, pristojen in s tem tudi odgovoren za opravljanje nalog na področjih delovnih razmerij in pravic iz dela ter zaposlovanja¹⁶.

Za učinkovitost ministrstva na področju izvajanja analiz učinkov, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku, je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

¹⁵ Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve se je z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 21/13) dne 14. 3. 2013 preimenovalo v Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

¹⁶ 28. člen Zakona o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU-1, Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16).

Tabela 1: Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Andrej Vizjak, minister	do 20. 3. 2013
dr. Anja Kopač Mrak, ministrica	od 20. 3. 2013 do 13. 9. 2018
mag. Ksenija Klampfer, ministrica	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Janez Cigler Kralj, minister	od 13. 3. 2020

1.5 Kako smo proučevali

Z revizijskim pristopom smo opredelili, na kakšen način bomo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja, da bi lahko odgovorili na glavno revizijsko vprašanje in posamezna podvprašanja revizije.

Na posamezna vprašanja revizije smo odgovorili z uporabo kvantitativnih in kvalitativnih metod in tehnik revidiranja, predvsem proučevanje, analiziranje in intervju, za analize pa smo uporabili tudi javno dostopne podatke. Zanimal nas je predvsem obstoj ustreznih dokumentov, pravnih in drugih podlag, opravili smo primerjavo z dejanskim stanjem na področju in z ravnanji revidiranja. Poleg ugotovitev in ocen iz obdobja, na katero se revizija nanaša, in o katerih smo v reviziji izrekli mnenje, smo zaradi boljšega razumevanja revizije in primerjav znotraj področja, ki so pomembna za njegovo celovito predstavitev, navajali tudi podatke izven obdobja, na katero se nanaša revizija, vendar to ni vplivalo na izrek mnenja.

2. Ali ministrstvo preverja učinke predlaganih predpisov

Da bi odgovorili na vprašanje, **ali ministrstvo preverja učinke predlaganih predpisov na družbo**, smo preverili, kako na ministrstvu poteka priprava predpisov in kako ministrstvo spremlja učinke predpisov.

2.1 Priprava predpisov

Ministrstvo je v obdobju od leta 2012 do leta 2018 pripravilo 113 predpisov iz pristojnosti državnega zbora in vlade, od tega 71 zakonov in resolucij ter 42 podzakonskih aktov. V okviru priprave predpisov smo na ministrstvu preverili pristojnosti za pripravo predpisov, sodelovanje strokovnih služb znotraj ministrstva in sodelovanje ministrstva z drugimi deležniki, vključenimi v proces priprave predpisov.

2.1.1 Pristojnosti za pripravo predpisov

Pristojnosti posameznih notranjih organizacijskih enot glede priprave predpisov določa Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji in sistemizaciji).

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji ureja notranjo organizacijo in sistemizacijo na ministrstvu brez organov v sestavi. Ministrstvo nima posebne službe za pripravo predpisov. Za pripravo predpisov je pristojno tako vodstvo kot strokovni delavci, ki so odgovorni za posamezna področja, v sodelovanju še z drugimi zaposlenimi na ministrstvu, kar je razvidno tudi iz akta o notranji organizaciji in sistemizaciji, iz katerega izhaja, da sta Direktorat za delovna razmerja in pravice iz dela (v nadaljevanju: direktorat za delovna razmerja) ter Direktorat za trg dela in zaposlovanje (v nadaljevanju: direktorat za trg dela), ki pokrivata področje dela, med drugim zadolžena za opravljanje nalog, ki se nanašajo na:

- pripravo in/ali koordinacijo priprave programskih dokumentov, predlogov zakonskih besedil in besedil izvedbenih predpisov, analiz, poročil in drugih dokumentov s celotnega področja dela,
- vodenje registrov in evidenc s področja dela,
- spremljanje in nadzor izvajanja ukrepov in instrumentov razvojne politike s področja dela,
- sodelovanje pri pripravi ciljnih, aplikativnih in drugih raziskovalnih projektih s področja dela.

Področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku organizacijsko sodi v področje direktorata za delovna razmerja.

Priprava in/ali koordinacija priprave programskih dokumentov, predlogov zakonskih besedil in besedil izvedbenih predpisov, analiz, poročil in drugih dokumentov s celotnega področja dela sodi tudi med naloge Sekretariata Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: sekretariat), ki sicer koordinira delo med organizacijskimi enotami.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v internem aktu bolj jasno določi naloge in odgovornosti organizacijskih enot in posameznikov za pripravo, sprejemanje in spremljanje predpisov, ki sodijo v njihovo pristojnost.

Ministrstvo ocenjuje, da je pri njih priprava predpisov utečen proces, česar pa v reviziji nismo mogli potrditi. Predloge predpisov, kar pomeni vse aktivnosti od načrtovanja do priprave predloga predpisa, vključno z vsemi usklajevanji v okviru ministrstva in tudi medresorskega usklajevanja pripravljajo za posamezno področje vsebinsko pristojne organizacijske enote. Pri pripravi predpisov si ministrstvo pomaga tudi z gradivi na spletnih straneh STOP birokraciji.

Ministrstvo usklajuje predloge predpisov večinoma tudi s socialnimi partnerji in ne le z zainteresirano javnostjo ter drugimi resorji.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo predloge predpisov pripravljalo samo, brez sodelovanja zunanjih strokovnjakov, kar pomeni, da v ta namen tudi ni porabljalo proračunskih sredstev. Pri pripravi predpisa ministrstvo uporablja Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik, ki ga je leta 2011 pripravilo Ministrstvo za javno upravo. Pred pripravo predpisa ministrstvo tudi izvede oceno njegovih finančnih, administrativnih in socialnih posledic ter presojo vplivov na informacijske rešitve, ki že obstajajo ali pa bi morale biti zaradi sprejetja predpisa ali njegovih sprememb na novo vzpostavljene ali spremenjene tako znotraj področja kot tudi na drugih povezanih področjih. Ministrstvo ocenjuje, da so njihove ocene učinkov predlaganih predpisov pripravljene dovolj kakovostno, da bi lahko dejansko pomagale pri odločanju. Na primeru obravnavanega zakona, to je ZUTD-C, s področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku nismo mogli potrditi, da je ministrstvo pripravilo ocene učinkov dovolj kvalitetno (povezava s točko 3.1 tega poročila).

2.1.2 Sodelovanje pri pripravi predpisov

Pri pripravi predpisov lahko ministrstva tudi medsebojno sodelujejo. Poleg tega je ministrstvom pri pripravi predpisov vsekakor dobrodošla pomoč javnosti, civilne družbe ali posameznih strokovnjakov izven uprave, vendar ti ne morejo in ne smejo opravljati nalog namesto njih, saj nimajo celovitega vpogleda v stanje na področju. Kot navaja Resolucija o normativni dejavnosti¹⁷ (v nadaljevanju: ReNDej), ti subjekti tudi niso in ne morejo biti odgovorni za kasnejše izvajanje in razlaganje posameznih rešitev.

2.1.2.1 Sodelovanje javnosti

Javnosti se lahko v postopek sprejemanja zakonov vključujejo na različne načine. Državno upravo zavezujejo k vključevanju javnosti v postopke odločanja številni predpisi in drugi dokumenti, kot so Zakon o dostopu do informacij javnega značaja¹⁸, Poslovnik Vlade Republike Slovenije¹⁹

¹⁷ Uradni list RS, št. 95/09.

¹⁸ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

¹⁹ Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14.

(v nadaljevanju: poslovnik vlade) in ReNDej. Sodelovanje z javnostmi je od leta 2008 opredeljeno tudi v Priročniku za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti²⁰, ki ga je pripravilo Ministrstvo za javno upravo. V postopku sprejemanja predpisov se sodelovanje z javnostmi zagotavlja prek spletnega portala E-demokracija, poleg tega pa so predlogi predpisov običajno objavljeni tudi na spletnih straneh pripravljavcev oziroma predlagateljev.

V fazi priprave predpisa znotraj ministrstva je možna predhodna pridobitev mnenja javnosti, zlasti strokovne, pa tudi posameznih drugih ministrstev, če se vsebina predpisa nanaša na njihovo delovno področje. Predloge predpisov ministrstvo praviloma posreduje v mnenje javnosti, razen v izjemnih primerih, ki jih določa poslovnik vlade. Osnutki oziroma predlogi predpisov so v skladu z ReNDej objavljeni na portalu E-demokracija ter hkrati tudi na spletnih straneh ministrstva. Ocena in s tem odločitev o upoštevanju morebitnih prejetih pripomb in predlogov javnosti je v pristojnosti vsebinskih nosilcev priprave predpisa.

Po navedbi ministrstva pri pripravi predpisov v delu, ki se nanaša na sodelovanje javnosti, upošteva Smernice za vključevanje javnosti v pripravo predpisov, ki jih je leta 2015 izdalo Ministrstvo za javno upravo, česar pa na primeru priprave ZUTD-C nismo mogli potrditi. Iz podatkov, pridobljenih od CNVOS²¹, lahko ugotovimo, da je ministrstvo predlog ZUTD-C objavilo na portalu E-demokracija, vendar brez dostopnega dokumenta in datuma objave in brez roka za oddajo pripomb. Poleg tega lahko iz teh podatkov tudi ugotovimo, da ministrstvo javnosti ni povabilo k oddaji komentarjev, ker naj bi šlo za manjše spremembe predpisa, kar predstavlja kršitev določb o sodelovanju javnosti v postopku priprave predpisa.

Ugotovili smo, da ministrstvo pri obravnavi predloga ZUTD-C ni ravnalo v skladu s predpisi, saj bi morale dati predlog ZUTD-C v javno obravnavo in tudi določiti roke za obravnavo, kljub temu da je bil za ZUTD-C predlagan skrajšan postopek obravnave, najprej s strani ministrstva, kasneje pa tudi vlade, kar je kolegij predsednika državnega zbora sprejel. Pri pripravi predpisa je namreč treba vedno k sodelovanju povabiti javnosti, razen v primerih, ki jih določa poslovnik vlade. Predlog ZUTD-C bi praviloma moral biti v javni obravnavi od 30 do 60 dni, kot to določata ReNDej in poslovnik vlade. Postopek priprave in sprejemanja ZUTD-C podrobneje opisujemo v točki 3.2 tega poročila.

2.1.2.2 Medresorska delovna skupina

Ministrstvo ima svojega predstavnika tudi v stalni medresorski delovni skupini Vlade Republike Slovenije za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti (v nadaljevanju: medresorska delovna skupina), ki je bila ustanovljena v letu 2013. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je bila njena sestava večkrat spremenjena oziroma prenovljena. Stalno medresorsko delovno skupino sestavljajo strateški svet in operativna skupina. V strateškem svetu stalne medresorske delovne skupine ministrstvo ni imelo svojega predstavnika.

²⁰ [URL: http://mju.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/NVO/Prirocnik_sodelovanje_javnosti_slo.pdf], 11. 2. 2021.

²¹ Podatki pridobljeni od CNVOS, krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij, ki spremlja kršitve ReNDej v delu, ki se nanašajo na sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov.

Strateški svet vodi, koordinira, usmerja in nadzoruje aktivnosti s področja boljše zakonodaje v državni upravi, obravnava in potrjuje strateške usmeritve s področja boljše zakonodaje in odprave administrativnih ovir, potrjuje predloge ukrepov za dopolnitev enotne zbirke, akcijske načrte in druge izvedbene dokumente s področja boljše zakonodaje, obravnava in potrjuje predloge, ki jih v obravnavo poda operativna delovna skupina, ter usmerja in nadzira delo operativne delovne skupine.

V operativni skupini je ministrstvo imelo 2 predstavnika, in sicer generalnega direktorja direktorata za delovna razmerja ter namestnika generalnega direktorja direktorata za trg dela. Med koordinatorji je imelo ministrstvo članico in 2 namestnici, in sicer zadolžene za delovnopravno področje in socialo. Koordinatorji in njihovi namestniki med drugim koordinirajo naloge za realizacijo ukrepov iz Enotne zbirke ukrepov in naloge s širšega področja boljše zakonodaje²² na pristojnem ministrstvu. Več o nalogah in delovanju medresorske delovne skupine je predstavljeno v revizijskem poročilu vnovične revizije RIA 3.

Sodelovanje ministrstva z medresorsko delovno skupino poteka redno in transparentno. Ministrstvo nam je posredovalo primer dobre prakse sodelovanja med njim, medresorsko delovno skupino in Ministrstvom za javno upravo, ki je potekalo v okviru Akcijskega programa "minus 25". Gre za sodelovanje pri zniževanju zakonodajnih bremen v obdobju med leti 2009 in 2015²³, v okviru katerega so ukrepi ministrstva predstavljali najvišji delež realiziranih prihrankov med vsemi resorji, in sicer 105,5 mio EUR oziroma 29 %²⁴.

2.1.3 Uporaba MSP testa

Skladno s sklepom vlade morajo predlagatelji predpisov od leta 2017 ob predložitvi predloga zakona v vladno obravnavo priložiti tudi MSP test. Gre za celovito presojo posledic zakona na gospodarstvo, predvsem za mala in srednje velika podjetja. Izjemo predstavljajo predlogi zakonov, ki so obravnavani po nujnem postopku.

Ministrstvo od januarja 2017 naprej pripravlja MSP teste za vse zakone, razen za tiste, ki se sprejemajo po nujnem postopku. Ministrstvo je, v obdobju na katero se nanaša revizija, izdelalo 9 presojo učinkov na gospodarstvo.

2.2 Spremljanje učinkov predpisov

V okviru spremljanja učinkov predpisov smo preverili, na kakšen način ministrstvo spremlja izvajanje predpisov, ki sodijo v njegovo pristojnost, ter ali je ministrstvo izvajalo naknadne analize učinkov za zakone, ki so bili sprejeti po nujnem postopku.

²² Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti, ki se je kasneje preimenoval v Enotno zbirko ukrepov za boljše zakonodajno in poslovno okolje ter dvig konkurenčnosti.

²³ Znižanje zakonodajnih bremen v obdobju 2009 – 2015, [URL: https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/Brosura_MJU_FINA_L19052016.PDF], 11. 2. 2021.

²⁴ [URL: https://www.stopbirokraciji.gov.si/brosure/znizanje_zakonodajnih_bremen_2009_2015/#page/2], 11. 2. 2021.

2.2.1 Spremljanje izvajanja predpisov

Naloga spremljanja izvajanja predpisov je v aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji praviloma opredeljena posredno, preko nalog, ki jih ministrstvo ne bi moglo opraviti, če ne bi spremljalo področja, ki je v njegovi pristojnosti in ga urejajo predpisi, ki jih je pripravilo ministrstvo. Gre predvsem za naloge, opisane v točki 2.1.1 tega poročila.

Ministrstvo vsebinsko spremlja predpise na različne načine, in sicer:

- prek sprotnega sodelovanja z izvajalci, kot so centri za socialno delo, na usposabljanjih, strokovnih srečanjih in podobno;
- s spremljanjem izplačil na podlagi priznanih pravic;
- za namen spremljanja posameznega instituta (statistični, znanstveno-raziskovalni nameni) ministrstvo vzpostavi in vodi zbirke podatkov;
- s sprotim sodelovanjem z izvajalci, na primer sofinanciranje projektov nevladnih organizacij.

Pojasnilo ministrstva o vsebinskem spremljanju predpisov pa se ne ujema z odgovorom, ki nam ga je prav tako posredovalo ministrstvo in v katerem navaja, da delno upošteva priporočilo vlade o stalnem spremljanju dejavnosti na svojem področju. Vlada je namreč ministrstvu posredovala priporočilo računskega sodišča iz RIA 2. Ministrstvo je navedlo, da sistematično ne spremlja izvajanja predpisov s svojega področja, za katerega je pristojno, posamezni zaposleni pa so celo mnenja, da spremljanje izvajanja predpisov ni naloga ministrstva. Pri tem ministrstvo tudi ocenjuje, da predpisi, ki jih pripravlja, niso dovolj razumljivi in nedvoumni za povprečno izobraženega posameznika; s to oceno se lahko strinjamo. Ocenjujemo, da je treba tudi zaradi nerazumljivih predpisov njihovo izvajanje še bolj sistematično spremljati.

Z namenom zmanjševanja administrativnih bremen in za zmanjšanje zakonodajnih bremen je vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, sprejela 2 programska dokumenta²⁵. V okviru tega naj bi ministrstvo pregledalo predpise iz svoje pristojnosti, in sicer z vidika, ali ti ustvarjajo nesorazmerna administrativna bremena za posameznika ali gospodarstvo.

Prvo poročilo o realizaciji ukrepov enotnega dokumenta za boljše zakonodajno in poslovno okolje ter dvig konkurenčnosti je bilo pripravljeno marca 2014. Poročila o realizaciji ukrepov enotnega dokumenta so sledila vsako leto, maja 2016 pa je Ministrstvo za javno upravo objavilo evalvacijo ukrepov zmanjševanja administrativnih bremen za obdobje med leti 2009 in 2015²⁶ s podatki, da so v ocenjevalnem obdobju, kot smo že navedli, ukrepi ministrstva predstavljali najvišji delež realiziranih prihrankov med vsemi resorji, in sicer 105,5 mio EUR oziroma 29 %²⁷.

²⁵ Akcijski program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za obdobje 2012 in 2013 in Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti.

²⁶ Tako kot opomba 23.

²⁷ Tako kot opomba 24.

2.2.2 Spremljanje učinkov predpisov na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku

V reviziji smo preverili še, ali je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremljalo učinke predpisov na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku.

Vlada je septembra 2013 ustanovila Delovno skupino za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela v letu 2013 (v nadaljevanju: delovna skupina za spremljanje učinkov), ki je imela sledeče naloge²⁸:

- identifikacija sprejetih sprememb v Zakonu o delovnih razmerjih²⁹ (v nadaljevanju: ZDR-1) in Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela³⁰ (v nadaljevanju: ZUTD-A), ki so pomembne z vidika ciljev in z vidika vpliva na trg dela (zmanjšanje segmentacije, povečanje fleksibilnosti trga dela, povečanje učinkovitosti delovnoppravnega varstva),
- oblikovanje nabora kazalnikov za spremljanje in vrednotenje učinkov sprememb v regulaciji trga dela (ZDR-1 in ZUTD-A),
- priprava analize učinkov sprememb na trg dela z vidika zastavljenih ciljev in drugih učinkov na trg dela,
- oblikovanje predlogov za morebitne popravke zakonodaje in predlogov za nadaljnje spremembe zakonodaje s področja regulacije trga dela,
- priprava poročila o učinkih sprememb v regulaciji trga dela, doseganju zastavljenih ciljev in predlogih za nadaljnje sistemske spremembe.

V delovno skupino za spremljanje učinkov so bili imenovani člani iz ministrstva, Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ministrstva za finance, Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: zavod za zaposlovanje), Statističnega urada Republike Slovenije, Inšpektorata Republike Slovenije za delo (v nadaljevanju: IRSD), Mednarodne fakultete za družbene in poslovne študije ter Univerze v Ljubljani, Pravne fakultete.

Prvo poročilo Delovne skupine za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela³¹ je vlada potrdila aprila 2014. V maju 2015 je delovna skupina za spremljanje učinkov pripravila Drugo poročilo Delovne skupine za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela³². Obe poročili omenjata tudi področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku, drugo poročilo pa tudi izpostavlja, da je ob spremembi zakonodaje³³ na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku treba posebno pozornost

²⁸ [URL: [https://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/c7368c8f911c573ac1257e4d001d1b42/\\$FILE/AnalizaVLADA2105_P.pdf/](https://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/c7368c8f911c573ac1257e4d001d1b42/$FILE/AnalizaVLADA2105_P.pdf/)], 11. 2. 2021.

²⁹ Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16 in 15/17 – odl. US.

³⁰ Uradni list RS, št. 21/13.

³¹ [URL: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT13/vladnagrada.nsf/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/71780d8856c7f686c1257cb6004b3e67/\\$FILE/porocilo_DS_podpisano.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT13/vladnagrada.nsf/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/71780d8856c7f686c1257cb6004b3e67/$FILE/porocilo_DS_podpisano.pdf)], 11. 2. 2021.

³² [URL: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/c7368c8f911c573ac1257e4d001d1b42/\\$FILE/AnalizaVLADA2105_P.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/c7368c8f911c573ac1257e4d001d1b42/$FILE/AnalizaVLADA2105_P.pdf)], 11. 2. 2021.

³³ Sprejetje ZUTD-C.

nameniti zagotavljanju ustreznega izvajanja novih določb, med drugim tudi prek okrepljenega nadzora nad spremljanjem obsega teh zaposlenih pri uporabnikih ter nad izpolnjevanjem ustreznih pogojev s strani delodajalcev, ki opravljajo dejavnost posredovanja dela delavcev, in izpolnjevanjem njihovih obveznosti do tako imenovanih agencijskih delavcev.

Od ministrstva nismo dobili pojasnila o povezavi med delovno skupino za spremljanje učinkov, ki jo je imenovala vlada, in strokovno komisijo, katere ustanovitev je predvidel ZUTD-C. Strokovna komisija, na novo določena v ZUTD-C³⁴, bi morala spremljati izvajanje opravljanja dejavnosti in sprejemati stališča ter priporočila za nadaljnje urejanje tega področja. Strokovno komisijo imenuje minister, način dela in odločanje strokovne komisije pa se določi s poslovnikom, ki ga strokovna komisija sprejme z dvotretjinsko večino vseh članov. Tudi zato, ker od ministrstva nismo dobili dokazil glede ustanovitve v ZUTD-C predvidene strokovne komisije in tudi siceršnjega dolgotrajnega iskanja odgovorov na naša vprašanja v drugih organizacijskih enotah ministrstva, ocenjujemo, da pretok informacij in sodelovanje (povezanost) vsaj v delu, ki se nanaša na področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku, med notranjimi organizacijskimi enotami ni učinkovito.

Pojasnilo ministrstva

Sodelovanje med zaposlenimi direktorata za trg dela ter direktorata za delovna razmerja tudi glede na notranjo organizacijo dela, kjer sta vključena oba direktorata (kolegiji ministra, kolegiji državne sekretarke) poteka dobro. Ob tem ministrstvo tudi poudarja, da zaposleni, ki sodelujejo na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku, skrbijo za več vsebinskih področij, vodijo upravne postopke, strankam podajajo mnenja, zato je priprava odziva trajala nekoliko dlje časa, kot je bilo pričakovano.

Ukrep ministrstva

Konec leta 2019 je ministrica imenovala Strokovno komisijo za spremljanje izvajanja opravljanja dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku, predvideno v ZUTD-C.

2.2.3 Naknadne analize učinkov

Pri predlogih zakonov, za katere se predlagata obravnava in sprejem po nujnem postopku zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, se presoja posledic, ki je zaradi nujnosti ukrepanja ni mogoče v celoti opraviti ob pripravi predloga, opravi po 2 letih izvajanja predpisa. Z njo se seznani državni zbor in širša javnost³⁵. Za obdobje, na katero se nanaša revizija, smo preverili, ali ministrstvo posebej spremlja zakone, sprejete po nujnem postopku, in za njih izvaja naknadne analize učinkov, kot to določa poslovnik vlade. Ta določa, da se po 2-letnem izvajanju sprejetega zakona pripravi poročilo o presoji posledic na posameznih področjih.

Vlada je sprejela Poročilo o presoji posledic zakonov, sprejetih po nujnem postopku med 4. 6. 2010 in 31. 12. 2014 (v nadaljevanju: poročilo 2014), Poročilo o presoji posledic zakonov, sprejetih po

³⁴ 174.a člen ZUTD.

³⁵ Sedmi odstavek VI. poglavja ReNDej.

nujnem postopku med 1. 1. 2015 in 31. 12. 2015 (v nadaljevanju: poročilo 2015) in Poročilo o presoji posledic zakonov, sprejetih po nujnem postopku med 1. 1. 2016 in 31. 12. 2016 (v nadaljevanju: poročilo 2016).

V obdobju, ki ga obsegajo vsa 3 poročila, je bilo sprejetih 184 zakonov po nujnem postopku, v obdobju, na katerega se nanaša revizija, pa 147 zakonov.

Iz poročila 2014 izhaja, da je bilo v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014³⁶ po nujnem postopku sprejetih 99 zakonov³⁷, med njimi 8 zakonov iz pristojnosti ministrstva, ki so vsi dosegli svoj namen.

Iz poročila 2015 izhaja, da je bilo v obdobju med 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 po nujnem postopku sprejetih 34 zakonov, med njimi 6 zakonov iz pristojnosti ministrstva, ki so vsi dosegli svoj namen.

Iz poročila 2016 pa izhaja, da je bilo v obdobju med 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016 po nujnem postopku sprejetih 14 zakonov, od teh 1 iz pristojnosti ministrstva in tudi ta je dosegel svoj namen.

Ugotovili smo, da je bil iz pristojnosti ministrstva po nujnem postopku v državnem zboru sprejet 1 zakon, povezan s predmetom revizije, in sicer je bil leta 2013 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela³⁸ (ZUTD-B). ZUTD-B, ki je bil sprejet po nujnem postopku, se ni neposredno nanašal na zagotavljanje dela delavcev uporabniku, imel pa je po oceni ministrstva pozitivne posledice, saj je vplival "na delovno in socialno aktivacijo dolgotrajno brezposelnih oseb, na zmanjševanje strukturnega problema trga dela, ki se odraža v visokem deležu dolgotrajno brezposelnih oseb med vsemi brezposelnimi, in na povečanje števila prehodov dolgotrajno brezposelnih oseb iz pasivnih (denarno nadomestilo) v aktivne oblike pomoči (javna dela)"³⁹.

³⁶ Iz poročila 2014 smo upoštevali le zakone, sprejete po nujnem postopku za leta 2012, 2013 in 2014.

³⁷ V obdobju, na katero se nanaša celotno poročilo, pa je bilo po nujnem postopku sprejetih 136 zakonov.

³⁸ Uradni list RS, št. 63/13.

³⁹ [URL: https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/Porocilo_o_presoji_posledic_zakonov_sprejetih_po_nujnem_postopku.pdf], 11. 2. 2021.

3. Ali je ministrstvo učinkovito pri obravnavi in spremljanju področja

Da bi odgovorili na vprašanje, **ali je bilo ministrstvo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, učinkovito pri obravnavi in spremljanju področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku**, smo preverili:

- ali je ministrstvo za področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku predlagalo kakšno spremembo predpisov in kateri so bili razlogi za spremembe;
- ali je postopek priprave in sprejema spremembe predpisa potekal v skladu z akti, ki določajo postopek sprejemanja predpisov, in
- ali se s predpisi na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku zasledujejo in dosegajo cilji, zaradi katerih so bili ti predpisi sprejeti.

ZDR je že leta 2002 omogočil sklenitev pogodbe o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku, pojem zagotavljanje dela delavcev drugemu uporabniku pa je bil prvič v slovenski zakonodaji omenjen v ZZZPB-F, in sicer v letu 2006, vendar pojem v zakonu ni bil definiran. Istega leta je bil, na podlagi Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti⁴⁰ (v nadaljevanju: ZZZPB) sprejet Pravilnik o pogojih za opravljanje dejavnosti agencij za zaposlovanje⁴¹ (v nadaljevanju: pravilnik ZZZPB). V pravilniku ZZZPB je bilo navedenih več vrst dejavnosti, ki so jih agencije za zaposlovanje opravljale. Te dejavnosti, ki niso bile podrobneje definirane niti v ZZZPB niti v pravilniku ZZZPB, so bile:

- posredovanje zaposlitve,
- posredovanje dela, ki vključuje tudi posredovanje začasnih in občasnih del dijakom in študentom,
- zagotavljanje dela delavcev drugemu delodajalcu,
- izdelava zaposlitvenega načrta za brezposelne osebe,
- izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za osebe, ki se vodijo v evidenci zavoda za zaposlovanje in so vključene v programe aktivne politike zaposlovanja.

Glede na pravilnik ZZZPB so z nazivom agencija za zaposlovanje⁴² imenovali vse organizacije, ki so se ukvarjale z eno od navedenih dejavnosti, čeprav so med njimi velike razlike.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, smo preverili spremembe ZUTD v delu, ki se nanaša na zagotavljanje dela delavcev uporabniku.

⁴⁰ Uradni list 107/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 59/07 – ZŠtip, 51/10 – odl. US, 80/10 – ZUTD in 95/14 – ZUJF-C.

⁴¹ Uradni list RS, št. 139/06 in 80/10 – ZUTD. Pravilnik je prenehal veljati z uveljavitvijo ZUTD.

⁴² Uporaba izraza "agencije za zaposlovanje/posredovanje dela ali zaposlitve" lahko povzroča zmedo, kar je zaznati tudi v študiji Vpliv zasebnih agencij za zaposlovanje na trg dela v Sloveniji, oktober 2017, [URL: https://www.ess.gov.si/_files/10742/Vpliv_zasebnih_agencij_za_zaposlovanje_na_trg_dela_v_Sloveniji.pdf], 11. 2. 2021. ZUTD izraza "agencija za zaposlovanje/posredovanje dela ali zaposlitve" ne uporablja več.

3.1 Spremembe na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku

ZZZPB je prenehal veljati⁴³ z uveljavitvijo ZUTD v letu 2010. ZUTD se je začel uporabljati 1. 1. 2011. Z ZUTD je bila v zakonodajo prenesena tudi Direktiva 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela⁴⁴ (v nadaljevanju: direktiva). Dejavnost zagotavljanja dela delavcev uporabniku je v ZUTD obravnavana v posebnem poglavju.

Bistvena značilnost dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku je, da v procesu sodelujejo 3 subjekti, in sicer:

- delodajalec, ki zagotavlja delo delavcev uporabniku (v nadaljevanju: **delodajalec za zagotavljanje dela**),
- **napoteni delavec**⁴⁵, ki ima z delodajalcem za zagotavljanje dela sklenjeno pogodbo o zaposlitvi in katerega delo delodajalec za zagotavljanje dela zagotavlja uporabniku, ter
- **uporabnik**, pri katerem napoteni delavec začasno dela.

Področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku je urejeno tako v ZUTD kot tudi v ZDR-1, pri čemer ZUTD določa pogoje za opravljanje te dejavnosti, ZDR-1 pa ureja posebnosti pogodbe o zaposlitvi med delodajalcem za zagotavljanje dela in napotenim delavcem. Vsaka fizična ali pravna oseba, ki želi opravljati dejavnost zagotavljanja dela delavcev uporabniku, mora pred začetkom opravljanja dejavnosti pridobiti dovoljenje za opravljanje dejavnosti na podlagi ZUTD, na podlagi katerega se vpiše v register (velja za fizične in pravne osebe iz Slovenije) ali evidenco (velja za fizične in pravne osebe iz tujine). Delodajalec za zagotavljanje dela sklene z napotenim delavcem pogodbo o zaposlitvi, ki mora biti sklenjena v skladu z določbami ZDR-1.

Fizična ali pravna oseba, ki želi opravljati dejavnost zagotavljanja dela delavcev uporabniku mora pridobiti dovoljenje za opravljanje te dejavnosti. Dovoljenje pridobi, če izpolnjuje z ZUTD določene pogoje, med katerimi so kadrovski, organizacijski in prostorski pogoji, ki so podrobneje opredeljeni v Pravilniku za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku⁴⁶ (v nadaljevanju: pravilnik ZUTD). Med kadrovskimi pogoji je določeno, da mora delodajalec za zagotavljanje dela imeti sklenjeno pogodbo o zaposlitvi najmanj za polovični delovni čas z osebo, ki ima doseženo najmanj 6. raven izobrazbe in najmanj 2 leti delovnih izkušenj na delovnopravnem in kadrovskem področju ter ima opravljen strokovni izpit⁴⁷ in je prijavljena v obvezna socialna zavarovanja. Delodajalec za zagotavljanje dela mora imeti tudi na vsakem kraju opravljanja dejavnosti ustrezne

⁴³ Razen določb iz 192. člena ZUTD, ki se uporabljajo še naprej, niso pa povezane s področjem revizije.

⁴⁴ UL L št. 327 z dne 5. 12. 2008, str. 9.

⁴⁵ Izraz "napoteni delavec" je uporabljen tudi v Zakonu o čezmejnem izvajanju storitev (Uradni list RS, št. 10/17), kjer pa nima enakega pomena kot v ZUTD. Po 3. členu Zakona o čezmejnem izvajanju storitev je napoteni delavec vsaka fizična oseba, ne glede na njeno državljanstvo, ki v okviru čezmejnega izvajanja storitev delodajalca oziroma tujega delodajalca, pri katerem je zaposlena in na tej podlagi vključena v ustrezna socialna zavarovanja v državi, kjer ima delodajalec sedež, začasno opravlja delo v drugi državi članici Evropske unije, kot je tista, v kateri običajno opravlja delo.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 15/14, 38/15 in 90/15.

⁴⁷ Pri zavodu za zaposlovanje.

delovne in pomožne prostore ter ustrezno pisarniško in tehnično opremo, ki omogoča vodenje evidenc ter vpogled v njegovo poslovanje pristojnim organom in pooblaščenim osebam. Več o ostalih pogojih, ki jih morajo izpolnjevati delodajalci za zagotavljanje dela, je v točki 3.3.1 tega poročila.

V ZDR-1 so navedene tudi omejitve, v katerih primerih delodajalec za zagotavljanje dela ne sme napotiti delavcev na delo k uporabniku. Tako se med drugim s temi delavci ne sme nadomeščati delavcev, ki stavkajo, ali z njimi nadomestiti večjega števila delavcev, ki jih je uporabnik v zadnjih 12 mesecih odpustil. Delodajalec za zagotavljanje dela tudi ne sme napotiti delavcev na delovna mesta, za katera je iz ocene tveganja razvidno, da opravljanje tega dela povzroča izpostavljenost tveganjem in nevarnostim, ki zahtevajo omejevanje časovne izpostavljenosti. Število napotenih delavcev pri uporabniku tudi ne sme presegati 25 % števila zaposlenih delavcev pri uporabniku, razen če ni s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti določeno drugače, pri čemer se v to omejitev ne vštevajo napoteni delavci, ki so pri delodajalcu za zagotavljanje dela zaposleni za nedoločen čas. Omejitev pa ne velja za uporabnika, ki je opredeljen kot manjši delodajalec, kar pomeni, da zaposluje 10 ali manj delavcev.

V procesu zagotavljanja dela delavcev uporabniku se oblikujeta 2 pogodbeni razmerji, in sicer:

- pogodbeno razmerje med delodajalcem za zagotavljanje dela in napotnim delavcem ter
- pogodbeno razmerje med delodajalcem za zagotavljanje dela in uporabnikom.

V ZDR-1 je določeno, da delodajalci za zagotavljanje dela sklenejo z napotnimi delavci pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas. Delodajalec za zagotavljanje dela lahko sklene z napotnim delavcem pogodbo za določen čas le v primeru, če so za to podani zakonsko določeni pogoji pri uporabniku. Posebnost pogodbe o zaposlitvi je, da se napotni delavec in delodajalec za zagotavljanje dela dogovorita, da bo napotni delavec začasno delal pri drugih uporabnikih, na kraju in v času, ki je določen z napotitvijo delavca na delo k uporabniku.

Delodajalec za zagotavljanje dela in uporabnik pred začetkom dela napotnega delavca skleneta pisni dogovor, v katerem podrobneje določita medsebojne pravice in obveznosti ter pravice in obveznosti delavca in uporabnika. Med medsebojne pravice in obveznosti delodajalca za zagotavljanje dela in uporabnika po našem mnenju sodi tudi plačilo za opravljeno storitev (provizija), ki jo uporabnik plača delodajalcu za zagotavljanje dela za opravljeno storitev zagotavljanja napotenih delavcev. V razmerju do delavca pa je pomembno določilo, da je uporabnik subsidiarno odgovoren za izplačilo plač in drugih prejemkov iz delovnega razmerja napotenemu delavcu za obdobje, ko je delavec pri njem opravljal delo.

Pri preverjanju, ali ministrstvo pozna višine provizij za opravljanje storitve zagotavljanja delavcev uporabniku, smo ugotovili, da višine plačila za opravljene storitve delovna zakonodaja ne določa. Pisni dogovor, s katerim se pogodbeni stranki dogovorita o medsebojnih pravicah in obveznostih iz tega naslova, je pogodba civilnega prava, pri kateri pa morata stranki upoštevati omejitve, ki izhajajo iz delovne zakonodaje. ZDR-1 pa določa podlage za sklepanje tega dogovora. Gre predvsem za obveznost obveščanja in sporočanja podatkov v zvezi z napotitvijo delavca, odgovornost uporabnika za zdravje in varnost pri delu, delovni čas, odmore in počitke, izplačilo plač in drugih prejemkov za obdobje napotitve ter pravico napotnega delavca do izobraževanja in usposabljanja. Uporabnik in delodajalec za zagotavljanje dela torej v dogovoru določita podrobnosti v zvezi z navedenimi pravicami, obveznostmi in odgovornostmi. Stranki lahko v dogovoru uredita tudi druga vprašanja oziroma druge neobvezne sestavine, pomembne za medsebojni pogodbeni odnos, med drugim tudi plačilo za opravljeno storitev zagotavljanja dela delavcev uporabniku.

Ocenjujemo, da bi bilo za čim boljše poznavanje področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku pomembno, da bi ministrstvo razpolagalo tudi s podatki o višini provizije za zagotavljanje dela delavcev uporabniku. Če se je država odločila, da uzakoni to obliko delovnega razmerja, bi jo morala spremljati in poznati v celoti in ne le tistih segmentov, ki jih zakoni izrecno navajajo in od ministrstva zahtevajo ustrezno ravnanje. Čim bolj popolno poznavanje posameznega področja, ki ga zakon ureja, omogoča zaznavanje morebitnih pomanjkljivosti zakona in potrebo po njegovi spremembi s ciljem izboljšanja zakonodaje in s tem ustreznejše ureditve posameznega področja. Ker gre za eno od oblik delovanja na trgu delovne sile, bi bilo za ustrezne primerjave in upravičenost uvedbe te dejavnosti treba vedeti tudi, kaj prinaša provizija. Gre za poznavanje učinkov zakona na vsa v ReNDej in v poslovniku vlade določena področja. Nepoznavanje tega dela trga delovne sile zagotovo ne doprinese k učinkovitosti ministrstva pri njegovem urejanju, kljub temu da je provizija oziroma plačilo za posredovanje, ki ga uporabnik plača delodajalcu za zagotavljanje dela, predmet pogodbenega odnosa med obema subjektoma in ni regulirana.

Pojasnilo ministrstva

Osnovni pomislek v zvezi s poznavanjem provizije, ki jo prejme delodajalec za zagotavljanje dela, je vprašanje, s katerim podatkom naj bi ministrstvo razpolagalo, in sicer ali naj delodajalec za zagotavljanje dela poroča o provizijah posameznega uporabnika ali o povprečju provizije na letni ravni. Ali gre pri tem vprašanju mogoče za poslovno skrivnost, ki razkriva poslovni model delodajalca za zagotavljanje dela, saj je delodajalec pri tem prost. In nenazadnje, kakšna je dodana vrednost tega podatka v smislu regulacije področja. Sam podatek o proviziji oziroma podatek, da ima določena družba za določen odstotek višjo provizijo od preostalih družb, lahko predstavlja možno dodatno administrativno oviro tako za delodajalce za zagotavljanje dela kot za ministrstvo, podatek pa nima kvalitativne vrednosti. Ob tem ministrstvo poudarja, da zbira podatek o prihodku iz dejavnosti.

Ministrstvo smo zaprosili za pojasnilo, zakaj je prav ta oblika zaposlovanja dodana v ZUTD, saj v obrazložitvi predloga ZUTD nista bila navedena cilj in s tem dodana vrednost. Zastavili smo jim vprašanje o morebitni oceni/analizi, ki se nanaša na zagotavljanje dela delavcev uporabniku, o opravljeni predhodni analizi učinkov zagotavljanja dela delavcev uporabniku, analizi posledic, ki jih bo zakon povzročil. Od ministrstva smo prejeli odgovor, da direktorat za trg dela s tem podatkom ne razpolaga.

Pojasnilo ministrstva

Ta oblika zaposlovanja je dodana v ZUTD, ker je ta nadomestil ZZZPB-F, ki je med drugim urejal tudi zagotavljanje dela delavcev uporabniku, zato ne gre za dodano vsebino, ampak logično posledico, da se vsebina ne uredi v posebnem zakonu (prenormiranost), saj gre za dejavnost, ki ureja trg dela.

3.1.1 Poznavanje področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku

Predlog ZUTD⁴⁸, ki ga je vlada posredovala državnemu zboru v sprejem, je vseboval oceno stanja in razloge za sprejem predloga zakona, cilje, načela in poglobitve rešitve, ki so jih s pripravo zakona želeli uresničiti, oceno finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javnofinančna sredstva, prikaz ureditve področij, ki se urejajo s predlogom ZUTD v drugih pravnih sistemih, in prilagojenost predlagane ureditve pravu Evropske unije ter oceno drugih posledic, ki jih bo imel sprejem zakona.

Ugotovili smo, da v gradivu, ki je bilo priloga predloga zakona, med cilji in načeli, ki naj bi se z zakonom uresničili, ni omenjeno področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku. Prav tako to področje ni omenjeno v poglavju, kjer je prikazana ureditev področij, ki se s predlogom zakona urejajo v drugih državah, in v poglavju, kjer so obravnavane druge posledice, ki jih bo imelo sprejetje zakona. Povezano s področjem, je bilo v gradivu navedeno predvsem, da bo s sprejetjem zakona odpravljena nedorečena ureditev področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku⁴⁹ in omogočeno razlikovanje med izvajanjem storitev in posredovanjem delavcev drugemu uporabniku, kar v ZZZPB ni bilo ustrezno urejeno in je zato oteževalo nadzor ter omogočalo zlorabe.

Prav tako smo ugotovili, da se je v predlogu ZUTD nadaljevala nedoslednost pri uporabi izrazov iz ZZZPB. Še vedno se omenja "posredovanje delavcev drugemu uporabniku", omenjajo se "agencije", ki naj bi opravljale zagotavljanje dela delavcev drugemu uporabniku, čeprav se v predlogu ZUTD izraz "posredovanje" uporablja v povezavi z izrazom "zaposlitev" kot eden od ukrepov na trgu dela, izraz "agencija" pa se v ZUTD ne uporablja več.

V okviru ministrstva je za opravljanje nalog, povezanih s področjem zagotavljanja dela delavcev uporabniku, pristojen Sektor za delovna razmerja in druge oblike dela (v nadaljevanju: sektor za delovna razmerja), ki je del direktorata za delovna razmerja. V aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji je področje zagotavljanja dela delavcem omenjeno le v povezavi z vodenjem registra delodajalcev, ki zagotavljajo delavce drugemu uporabniku.

⁴⁸ [URL: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1257-74A00389D12&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc], 11. 2. 2021.

⁴⁹ V poglavju 2.3 Poglobitve rešitve istega gradiva, točka a).

3.2 Postopek priprave in sprejemanja ZUTD-C

V letu 2013 se je ZUTD spremenil 3-krat⁵⁰. Do obsežnih sprememb ZUTD v delu, ki se nanaša na zagotavljanje dela delavcev uporabniku⁵¹, je prišlo v ZUTD-C. Te spremembe veljajo še danes. Kljub obsežnosti sprememb je bil predlog ministrstva, da se predlog ZUTD-C obravnava v državnem zboru po skrajšanem postopku. Ugotovimo lahko, da je vlada predlog ZUTD-C obravnavala in sprejela sklep o posredovanju predloga ZUTD-C državnemu zboru v obravnavo 3. 10. 2013, kar je manj kot 3 mesece po sprejetju ZUTD-B, ki je bil v državnem zboru sprejet po nujnem postopku 15. 7. 2013. Pri tem lahko tudi ugotovimo, da spremembe ZUTD niso bile predvidene v Normativnem programu dela Vlade Republike Slovenije za leto 2013⁵².

3.2.1 Pripravljalni del

V pripravljalnem delu pristojni organ pripravi osnutek predloga zakona, ki ga mora v skladu s poslovníkom vlade oziroma navodili posredovati v predhodno medresorsko usklajevanje, kjer pridobi mnenje Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo in Ministrstva za finance ter drugih pristojnih organov, če z vsebino predloga zakona posega na njihovo področje. V primeru ZUTD-C je bilo to Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

V predlogu zakona, ki ga ministrstvo posreduje vladi v obravnavo, mora predlagatelj zadostiti tudi zahtevam o navedbi vzrokov za spremembo zakona, presoji posledic predloga zakona, skladnosti z ReNDej in drugimi zahtevami. Na sliki 1 povzemamo navedbe iz predloga ZUTD-C v povezavi s področjem revizije.

⁵⁰ ZUTD-A, ZUTD-B in ZUTD-C.

⁵¹ V reviziji podrobneje obravnavamo le spremembe ZUTD, ki se nanašajo na področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku (poglavje XI).

⁵² Sklep vlade, št. 00404-1/2013/45 z dne 18. 7. 2013, [URL: <http://vrs-3.vlada.si/MANDAT13/vladnagradaiva.nsf/a277b6d60bd83203c1256efa003830f8/89649fc00d166de1c1257bac00528a9b?OpenDocument>], 11. 2. 2021.

Slika 1: Utemeljitev in presoje predloga ZUTD-C

Predlog za obravnavo po skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo predlogov	
V skladu s 142. členom Poslovnika državnega zbora ¹⁾ vlada predlaga obravnavo predloga zakona po skrajšanem postopku zaradi manj zahtevnih sprememb zakona	
Predlog za skrajšanje poslovnih rokov z obrazložitvijo razlogov	
Zaradi nujnosti zagotovitve čimprejšnjega izvajanja predlaganih ukrepov se predlaga uvrstitev gradiva na sejo ...	
Presoja posledic	
na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
na usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
administrativne posledice	DA
na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
na okolje, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike	NE
na socialno področje	NE
na dokumente razvojnega načrtovanja: - na nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, - na razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna - na razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	NE
Resolucija o normativni dejavnosti	
Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti	NE
Uvrstitev gradiva v delovni program vlade	
Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade	NE

Opomba: ¹⁾ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17.

Vir: povzeto po predlogu ZUTD-C, poslanega vladi⁵³.

Predlogu ZUTD-C je bil priložen tudi osnutek Pravilnika o pogojih za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku in načinu sodelovanja delodajalca za zagotavljanje dela

⁵³ [URL: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT13/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/6a1a0740c3ef85d4c1257bef004a2191/\\$FILE/VG_20_9_13.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT13/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/6a1a0740c3ef85d4c1257bef004a2191/$FILE/VG_20_9_13.pdf)], 11. 2. 2021.

z Zavodom Republike Slovenije za zaposlovanje, ki je bil z nekaterimi spremembami sprejet konec februarja 2014 kot pravilnik ZUTD, veljati pa je začel 1. 3. 2014.

3.2.2 Postopek na vladi

Ministrstvo je v uvodu k predlogu ZUTD-C pri oceni stanja in razlogov za sprejem predloga zakona ZUTD-C poudarilo, da je predlagana sprememba potrebna zaradi preprečitve številnih zlorab, ki se dogajajo na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku. V register domačih pravnih in fizičnih oseb za opravljanje dejavnosti zagotavljanja delavcev drugemu delodajalcu je bilo po podatkih ministrstva konec leta 2017 vpisanih 115 delodajalcev za zagotavljanje dela delavcev drugemu uporabniku, med njimi 6, ki opravljajo navedeno dejavnost poleg glavne dejavnosti. Kljub temu da delodajalec za zagotavljanje dela ob vpisu v register izpolnjuje vse predpisane pogoje, kasneje v praksi prihaja do kršitev določb ZUTD in drugih predpisov, ki urejajo opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku, ter predpisov, ki urejajo delovna razmerja, zdravje in varnost pri delu ter zaposlovanje in delo tujcev. O kršitvah so ministrstvo obveščali IRSD in tudi drugi pristojni organi.

Glavni cilj predlagane spremembe zakona je bil zmanjšanje zlorab pri opravljanju dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku. Prav tako je bil cilj spodbuditi ustanovitev družb, ki se bodo specializirale za opravljanje navedene dejavnosti. Zakon naj bi sledil načelu specializacije pravnih in fizičnih oseb za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku.

Ugotovili smo, da se predlog ZUTD-C, ki ga je pripravilo ministrstvo, razlikuje od predloga ZUTD-C, ki ga je vlada posredovala državnemu zboru. V gradivu, ki ga je pripravilo ministrstvo, na primer ni navedena presoja posledic na socialno področje, medtem ko je v gradivu, ki ga je vlada posredovala državnemu zboru, navedeno, da bodo posledice za zaposlenost in trg dela, in sicer da se bo zmanjšalo število pravnih in fizičnih oseb, ki se občasno ukvarjajo z opravljanjem dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj 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.

3.2.3 Postopek v državnem zboru

Poslovník državnega zbora določa, da predlagatelj zakona lahko predlaga, naj državni zbor obravnava predlog zakona v skrajšanem postopku, če gre za:

- manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona,
- prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb,
- manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije,
- spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma z odločbo ustavnega sodišča.

Predlog ZUTD-C se je nanašal na spremembe ureditve več področij, pri tem je bilo področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku obravnavano posebej, v XI. poglavju predloga zakona.

S predlogom ZUTD-C⁵⁴ se na področju zagotavljanja dela delavcev med drugim:

- na novo definirajo vsi 3 subjekti, ki so udeleženi v procesu zagotavljanja delavcev uporabniku,
- dopolnjujejo nekateri pogoji za opravljanje dejavnosti, med drugim je na novo postavljen pogoj, da mora imeti delodajalec za zagotavljanje dela kot glavno dejavnost registrirano dejavnost posredovanjačasne delovne sile,
- uvaja obveznost delodajalca, da mora vsako leto pridobiti poročilo revizorja, s katerim bi izkazal, da je v preteklem letu pri opravljanju dejavnosti posloval v skladu z določbami zakona, ki ureja delovna razmerja,
- na novo določa, da delodajalec za zagotavljanje dela in uporabnik ne smeta biti medsebojno povezani družbi v smislu določil zakona, ki ureja gospodarske družbe,
- za spremljanje izvajanja dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku uvaja ustanovitev strokovne komisije,
- določa, da mora biti osnovni kapital delodajalčevega podjetja 4-krat večji, kot se zahteva za ustanovitev družbe z omejeno odgovornostjo,
- spreminjajo kazenske določbe in na novo določa višina glob za delodajalca in uporabnika ter odgovornih oseb pri delodajalcu oziroma uporabniku v primerih kršitev njunih obveznosti, določenih v ZUTD, opravljanja dejavnosti brez vpisa v register oziroma evidenco ter kršitve prepovedi napotitve v povezano družbo.

Zakonodajno-pravna služba državnega zbora (v nadaljevanju: ZPS) je na predlog ZUTD-C podala mnenje⁵⁵, v katerem je med drugim opozorila tudi na predlagani pogoj iz 7. člena predloga ZUTD-C, s katerim se spreminja 164. člen ZUTD, da mora imeti delodajalec, ki je organiziran kot kapitalna družba, 4-krat večji osnovni kapital, kot je sicer zahtevan v zakonu, ki ureja gospodarske družbe za družbo z omejeno odgovornostjo. Tak pogoj bi po mnenju ZPS lahko pomenil poseg v načelo enakosti pred zakonom. Zato je ZPS predlagala ponovno proučitev omenjenega pogoja, ki bi ga moral izpolnjevati delodajalec za zagotavljanje dela. Omenjeni predlog ZPS so stranke, ki so vlagale amandmaje na predlog ZUTD-C, upoštevale in predlagale, da delodajalci za zagotavljanje dela predložijo bančno garancijo v znesku najmanj 30.000 EUR. Ostali amandmaji, ki so bili podani na člene iz XI. poglavja predloga ZUTD, so bili redakcijske ali nomotehnične narave.

Ugotovili smo, da je bilo že v gradivu predloga ZUTD v letu 2010 navedeno: "... določbe ZZZPB, ki urejajo področje vpisa v register agencij za zagotavljanje dela delavcev drugemu delodajalcu, so nedorečene in ne omogočajo razlikovanja med izvajanjem storitev in posredovanjem delavcev drugemu delodajalcu, to pa otežuje nadzor in omogoča zlorabe na tem področju; ZZZPB prav tako ne določa minimalnih standardov, ki jih zahteva zakonodaja Evropske unije na tem področju."

⁵⁴ Gradivo za obravnavo predloga zakona v državnem zboru, [URL: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C1257BFD003C09E5&db=ko_n_zak&mandat=VI&tip=doc], 11. 2. 2021.

⁵⁵ [URL: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e00598931c22ddf65-5fab962074630ac82cf0152206b10d0c37560789d98>], 11. 2. 2021.

Omenjena problematika s sprejetjem ZUTD v letu 2010 ni bila rešena, zato je ministrstvo v letu 2013 ponovno pripravilo spremembo ZUTD.

Ker iz gradiva predloga ZUTD-C ni bilo razvidno, s katerimi novostmi v ZUTD-C je ministrstvo skušalo omejiti morebitne zlorabe na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku, smo za pojasnilo prosili ministrstvo. Od ministrstva smo prejeli odgovor, v katerem nas je seznanilo z definicijo zagotavljanja dela delavcev uporabniku in drugimi razlogi, ki jih navaja že v gradivu za obravnavo predloga ZUTD-C. Odgovor na vprašanje o morebitnih zlorabah na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku pa iz prejetega gradiva ni razviden.

V ZUTD-C je zelo pomembna razširjena definicija opravljanja dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku, kjer je med značilnosti vključeno tudi, da napoteni delavec dela z delovnimi sredstvi uporabnika. Gotovo tudi povišanje višine glob lahko pomembno vpliva na zmanjšanje tveganja zlorab na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku. Ocenjujemo pa, da kljub spremenjeni zakonodaji še vedno obstaja možnost zlorab na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku, čeprav iz gradiva predloga ZUTD-C izhaja, da je bil glavni cilj predlaganega ZUTD-C ravno zmanjšanje zlorab.

Pojasnilo ministrstva

Morebitne kršitve je ministrstvo skušalo omejiti s tako imenovanimi specializiranimi delodajalci za zagotavljanje dela. S spremembo ZUTD-C se z dejavnostjo lahko ukvarjajo samo družbe, ki imajo kot glavno dejavnost registrirano dejavnost s šifro 78.200, v praksi zaradi neupoštevanja te obveznosti prihaja do upravnih odločitev, v katerih se dovoljenje za opravljanje dejavnosti tudi odvzame. S strožjimi pogoji je ministrstvo doseglo, da se z dejavnostjo ukvarjajo odgovorni delodajalci, ki praviloma ne kršijo predpisov, kar izhaja tudi iz poročil IRSD. Prav tako je ministrstvo z natančnejšo definicijo začrtalo ločnico med opravljanjem dejavnosti in opravljanjem storitev. Predvsem pa ministrstvo meni, da kršitev v polnem obsegu ni mogoče preprečiti tudi z ustreznim normiranjem področja. Obseg in razsežnost kršitev pa je odvisna predvsem od odločitev oziroma ravnanj posameznih subjektov.

3.3 Ocena stanja na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku

Po naši oceni so nejasno opredeljeni cilji in učinki ureditve področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku kot oblike delovnega razmerja, zato smo podrobneje proučili njegovo ureditev v ZUTD-C in skušali tudi na podlagi pojasnil ministrstva oceniti morebitne učinke, ki jih lahko ima na trg delovne sile, tudi v povezavi z ZDR-1. V nadaljevanju opisujemo posamezne vsebine zakonske ureditve, ki jih ocenjujemo kot nejasnosti ali celo pomanjkljivosti v ureditvi tega področja.

Področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku je urejeno v ZUTD in v ZDR-1, pri čemer ZUTD ureja pogoje za opravljanje dejavnosti, ZDR-1 pa posebnosti pogodbe o zaposlitvi med delodajalcem za zagotavljanje dela in napotenim delavcem. ZUTD je pretežno namenjen urejanju ukrepov države na trgu dela (na primer aktivna politika zaposlovanja, zavarovanje za primer brezposelnosti, zagotavljanje pravic iz obveznega in prostovoljnega zavarovanja za primer brezposelnosti), le manjši del je namenjen institutu zagotavljanju dela delavcev uporabniku, ki pa ne spada med ukrepe države na trgu dela. Organizacijsko gledano je področje umeščeno v direktorat za delovna razmerja in ne v direktorat za trg dela. Ocenjujemo, da je zaradi umeščenosti področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku v 2 predpisa in zaradi organizacijske umeščenosti področja v direktorat za delovna

razmerja obravnavanemu področju namenjeno premalo pozornosti. Morda bi bilo kljub tveganju še večje (pre)normiranosti bolje, da bi bilo področje v celoti urejeno v enem predpisu oziroma bi moralo ministrstvo razmisliti, kako na najbolj jasen in razumljiv način urediti obravnavano področje in upoštevati cilje in načela ReNDej, predvsem pa razumljivost zakona približati tistemu, ki mu je namenjen, in sicer delavcu, za katerega ocenjujemo, da je v tem primeru najšibkejša stranka.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ocenjuje da področju namenja dovolj pozornosti. Glede na umeščenost vsebine v 2 predpisih poudarja, da oba direktorata, ki po vsebini pokrivata to področje, namenjata ustrezno pozornost. Dodatno ministrstvo ocenjuje, da je organizacijska umeščenost ustrezna in da gre pri navedeni vsebini za tesno sodelovanje zaposlenih s področja ZDR-1 in ZUTD, ki se nanaša na zagotavljanje dela delavcev uporabniku. Poleg tega se določbe ZUTD v pretežni meri nanašajo na delodajalce in ocenjuje, da so tudi določbe, ki so namenjene napotenim delavcem, jasne in razumljive.

3.3.1 Ocena sprememb na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku

Ministrstvo je z ZUTD vsebino, ki jo je pokrival ZZZPB, uskladilo z dejanskim stanjem na trgu delovne sile in zato se je vsebina zagotavljanja dela delavcev uporabniku uredila v ZUTD. V ZDR-1 je urejen del zagotavljanja dela delavcev uporabniku, ki se nanaša na delovno razmerje, postopek pridobitve dovoljenja za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku pa nikakor ne spada v ZDR-1. Ocenjujemo, da nova zakonodaja ali njena sprememba ne more biti zgolj posledica usklajevanja 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 ZUTD-C, ni storilo.

3.3.1.1 Prenos direktive v pravni red Republike Slovenije

Z ZUTD se je v pravni red Republike Slovenije prenesla tudi direktiva. V omenjeni direktivi je navedeno načelo enakega obravnavanja, ki se glasi: "Osnovni delovni pogoji in pogoji zaposlitve delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, so v času njihove napotitve v podjetju uporabniku vsaj takšni, kot bi bili pogoji, ki bi se uporabili, če bi jih zadevno podjetje zaposlilo neposredno na isto delovno mesto". To načelo naj bi bilo vsebovano v osnovnem besedilu 166. člena ZUTD, ki določa obveznosti uporabnika⁵⁶.

Ocenjujemo, da načelo enakega obravnavanja v jasni in razumljivi dikciji, kot je navedeno v direktivi, v ZUTD ni vsebovano. Lahko pa iz določb ZUTD, ki se navezujejo na ZDR-1, to načelo izpeljemo oziroma prepoznamo. Omenjeno načelo lahko tako zasledimo v ZDR-1, kjer je navedeno: "Delodajalec za zagotavljanje dela in delavec v pogodbi o zaposlitvi določita, da bodo višina plačila za delo in nadomestila odvisni od dejanskega opravljanja dela pri uporabnikih, upošteva kolektivne pogodbe in splošne akte, ki zavezujejo posameznega uporabnika. Uporabnik in delavec morata v času

⁵⁶ Uporabnik je dolžan v času začasne napotitve ravnati v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, delavcu omogočiti seznanitev s prostimi delovnimi mesti oziroma vrstami dela pri uporabniku in zagotoviti enake možnosti za zaposlitev za nedoločen čas pri uporabniku, kot je to omogočeno že zaposlenim delavcem pri uporabniku. Uporabnik sme sprejeti delavce le od delodajalca, ki je vpisan v register iz 168. člena ZUTD ali v evidenco iz 169. člena ZUTD.

opravljanja dela delavca pri uporabniku glede pravic in obveznosti upoštevati določbe tega zakona, kolektivnih pogodb, ki zavezujejo uporabnika, oziroma splošnih aktov uporabnika." Navedeno poudarja tudi ZUTD. Lahko se strinjamo z ministrstvom, ki pojasnjuje, da za delavce, ki so k uporabniku napoteni na delo s strani delodajalcev za zagotavljanje dela, veljajo vse varstvene določbe ZDR-1, kar poudarja tudi ZUTD. V tem kontekstu je po oceni ministrstva uresničeno načelo enakega obravnavanja iz direktive. Po naši oceni pa bi morale biti (tudi) upoštevane načelo določnosti, kot je opredeljeno v ReNDej in zahteva pripravo splošno razumljivih in jasnih predpisov, kar zagotavlja pravno varnost, zaupanje v pravo in enakost pred zakonom ter onemogoča različno tolmačenje oziroma uporabo predpisov v praksi, kar pa po naši oceni ne velja za prenos načela enakega obravnavanja v slovensko zakonodajo.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ocenjuje, da je tako v ZUTD kot v ZDR-1 načelo določnosti ustrezno upoštevano, saj ZDR-1 natančno opredeljuje posebnosti te oblike pogodbe o zaposlitvi ter pravice, obveznosti in odgovornosti delodajalca za zagotavljanje dela, delavca in uporabnika.

ZDR-1 določa, da se delavec in delodajalec za zagotavljanje dela s pogodbo o zaposlitvi dogovorita, da bodo višina plače in nadomestila odvisni od dejanskega opravljanja dela pri uporabnikih, upoštevajo kolektivne pogodbe in splošne akte, ki zavezujejo posameznega uporabnika. Plača torej pripada delavcu v višini, kot velja za dejansko opravljanje dela pri vsakokratnem uporabniku. Z uveljavitvijo ZDR-1 leta 2013 je bilo določeno, da je uporabnik delavcu subsidiarno odgovoren za izplačilo plač in drugih prejemkov iz delovnega razmerja za obdobje, ko je delavec pri njem opravljal delo. Sicer pa je z ZDR-1 tudi izrecno določeno, da mora uporabnik, h kateremu je bil delavec začasno napoten na delo s strani delodajalca za zagotavljanje dela, v času opravljanja dela tudi v razmerju do napotenega delavca upoštevati določbe ZDR-1, kolektivnih pogodb, ki zavezujejo uporabnika, oziroma splošnih aktov uporabnika, enako kot to velja za pri njem zaposlene delavce.

Z ZDR-1 je jasneje prenesen tudi 6. člen direktive, ki določa dostop do zaposlitve, bonitet in poklicnega usposabljanja, pojasnjuje ministrstvo. Po novem ZDR-1 izrecno določa, da pravice iz kolektivnih pogodb oziroma splošnih aktov uporabnika vključujejo tudi uporabo ugodnosti, ki jih uporabnik zagotavlja svojim delavcem v zvezi z zaposlitvijo (menza, parkirišče in podobno). Če uporabnik krši navedene obveznosti, ima delavec pravico odkloniti opravljanje dela brez negativnih posledic zanj. Prav tako je v ZDR-1 izrecno določeno, da mora delodajalec za zagotavljanje dela delavcu omogočiti izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje. Ocenjujemo, da lahko prenos direktive v slovenski zakonodajni prostor brez upoštevanja temeljnih načel priprave predpisov povzroči nerazumljivost in nejasnost predpisov.

3.3.1.2 Enakost obravnave zaposlenih

ZDR-1 po naši oceni neenako obravnava zaposlene za nedoločen čas pri delodajalcih za zagotavljanje dela in zaposlene pri vseh ostalih delodajalcih. Za prve velja, da višina nadomestila plače za čas predčasnega prenehanja dela pri uporabniku oziroma za čas, ko delodajalec za zagotavljanje dela delavcu ne zagotavlja dela pri uporabniku, ne more biti nižja od 70 % minimalne plače. Za vse ostale zaposlene pa velja, da znaša, zaradičasne nezmožnosti zagotavljanja dela iz poslovnega razloga, nadomestilo plače 80 % delavčeve povprečne mesečne plače za polni delovni čas zadnjih 3 mesecev oziroma obdobja dela v zadnjih 3 mesecih pred začetkom odsotnosti.

Pojasnilo ministrstva

V zvezi z višino nadomestila plače v primeru predčasnega prenehanja dela pri uporabniku oziroma v času, ko delodajalec za zagotavljanje dela delavcu ne zagotavlja dela pri uporabniku, ministrstvo pojasnjuje, da se je ureditev v tem delu uskladila z direktivo (tretji odstavek 61. člena ZDR-1). Direktiva delodajalcu za zagotavljanje dela dopušča izplačevanje nižjega plačila, ko delavec ne dela, vendar le v primeru, če je med delavcem in delodajalcem za zagotavljanje dela sklenjena pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas. V primerjavi z višino nadomestila plače, kot je to določeno v 138. členu ZDR-1, ministrstvo poudarja, da gre pri agencijskem delu za specifično situacijo zagotavljanja dela izven neposrednega okvira delodajalca (delodajalca za zagotavljanje dela). Poleg tega ministrstvo pojasnjuje, da je bila ureditev iz ZDR-1 v letu 2013 sprejeta v dogovoru in s soglasjem socialnih partnerjev.

3.3.1.3 Pogoji za pričetek opravljanja dejavnosti zagotavljanja dela

V ZUTD je navedenih 6 pogojev, ki jih mora izpolnjevati delodajalec za zagotavljanje dela, da lahko prične z opravljanjem dejavnosti. Navedeno je, da mora delodajalec za zagotavljanje dela pogoje izpolnjevati ves čas, ko opravlja to dejavnost. Izjema je le pogoj, in sicer: "...delodajalcu za zagotavljanje dela v obdobju zadnjih 2 let ni bila pravnomočno izrečena globa zaradi kršitve predpisov, ki urejajo delovna razmerja, zaposlovanje in delo tujcev, varnost in zdravje pri delu, zaposlovanje na črno ter trg dela." Ta pogoj mora delodajalec za zagotavljanje dela, seveda v primeru, da ne gre za novoustanovljeni poslovni subjekt, izpolnjevati le pred pridobitvijo dovoljenja za opravljanje dejavnosti, kar je predpogoj za vpis v register delodajalcev za zagotavljanje dela, kar ocenjujemo, da je nelogično in nesprejemljivo, saj ne morejo biti morebitne kršitve predpisov, ki urejajo delovna razmerja, zaposlovanje in delo tujcev, varnost in zdravje pri delu, zaposlovanje na črno ter trg dela predmet presoje le ob vpisu delodajalca za zagotavljanje dela v register ali evidenco. Delodajalcu za zagotavljanje dela se sicer lahko dovoljenje tudi odvzame in se ga izbriše iz registra oziroma evidence, če je inšpektor pri istem delodajalcu za zagotavljanje dela več kot 2-krat v zadnjih 12 mesecih pravnomočno izrekel globo za kršitve iz 217. člena ZDR-1 ali če je inšpektor pri istem delodajalcu za zagotavljanje dela večkrat v zadnjih 12 mesecih ugotovil kršitev predpisov, ki urejajo delovna razmerja, zaposlovanje in delo tujcev, varnost in zdravje pri delu, zaposlovanje na črno ter trg dela. Pri tem je treba upoštevati, da je po inšpekcijskem nadzoru izrečena globa le v primerih, ko je delodajalec za zagotavljanje dela deležen inšpekcijskega nadzora, kar je glede na pomanjkanje inšpektorjev in glede na razmerje med številom gospodarskih subjektov in številom inšpektorjev izjemno redko.

Pojasnilo ministrstva

V zvezi z oceno nelogičnosti, da enega izmed pogojev za pridobitev dovoljenja (da delodajalcu za zagotavljanje dela v obdobju zadnjih 2 let ni bila pravnomočno izrečena globa zaradi kršitve predpisov, ki urejajo delovna razmerja, zaposlovanje in delo tujcev, varnost in zdravje pri delu, zaposlovanje na črno ter trg dela) delodajalec za zagotavljanje dela ne potrebuje izpolnjevati ves čas poslovanja, vse preostale pogoje pa mora izpolnjevati ves čas poslovanja, ministrstvo pojasnjuje, da je navedeni pogoj vezan na 217. člen ZDR-1, ki določa tako imenovane najhujše kršitve, in na ponavljajoče se kršitve. Če bi moral delodajalec za zagotavljanje dela tudi ta pogoj izpolnjevati ves čas opravljanja dejavnosti, bi prišlo do nesorazmernega ukrepa odvzema dovoljenja v primerjavi z ostalimi delodajalci na trgu dela, kar pomeni prepoved opravljanja dejavnosti tudi v primeru, ko bi mu bila pravnomočno izrečena globa, na primer zaradi premalo osvetljenega prostora. V nasprotju z delodajalci, ki opravljajo druge dejavnosti in jim je bila pravnomočno izrečena globa, pa lahko kljub temu nadaljujejo z opravljanjem

dejavnosti, so delodajalci za zagotavljanje dela skladno z določbami ZUTD podvrženi strožji obravnavi. Ministrstvo tudi meni, da mora pri poslovanju subjektov izhajati iz pozitivnega pristopa, in sicer da pri poslovanju namerno ne kršijo predpisov, ter zavzeti stališče, da državne inštitucije osveščajo o posledicah kršitev in o njihovem vplivu na družbo in posameznika.

Po podatkih iz letnega poročila IRSD za leto 2017 je bilo v Sloveniji v tem letu 210.884 poslovnih subjektov. V istem letu je bilo na IRSD zaposlenih 77 inšpektorjev, od tega je bilo 41 inšpektorjev pristojnih za nadzor na področju delovnih razmerij, 31 na področju varstva pri delu, 5 inšpektorjev pa je nadziralo področje socialnih zadev.

3.3.1.4 Registracija dejavnosti zagotavljanja dela

Med pogoji za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela, ki so navedeni v 164. členu ZUTD, je tudi, da mora imeti družba, ki želi opravljati to dejavnost, kot svojo glavno dejavnost registrirano dejavnost posredovanjačasne delovne sile. V predlogu ZUTD-C za obravnavo v državnem zboru je predlagano novost zakona predlagatelj utemeljil: "...se tako določa obveznost registracije dejavnosti posredovanjačasne delovne sile kot glavne dejavnosti, kar bo v tej obliki onemogočilo tudi tako imenovano "posojanje delavcev" med različnimi povezanimi podjetji, ki se sicer ukvarjajo s povsem drugimi gospodarskimi dejavnostmi in katerih glavni cilj vpisa v obstoječi register domačih pravnih in fizičnih oseb za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku je izogibanje spoštovanju določil delovnopravne zakonodaje." Navedena obrazložitev predlagane spremembe ZUTD-C je po naši oceni zavajajoča, saj zahteva zakona po registraciji posredovanjačasne delovne sile kot glavne dejavnosti družbe nima nikakršne povezave s preprečevanjem "posojanja delavcev" med povezanimi gospodarskimi družbami, pa tudi na spoštovanje delovnopravne zakonodaje registrirana glavna dejavnost družbe ne more vplivati. Hkrati pa je problematika "posojanja delavcev" med povezanimi gospodarskimi družbami urejena z določilom v četrtem odstavku 165. člena ZUTD, ki določa, da delodajalec za zagotavljanje dela delavca ne sme napotiti k uporabniku in uporabnik tega delavca ne sme sprejeti na delo, če sta delodajalec za zagotavljanje dela in uporabnik medsebojno povezani družbi v smislu zakona, ki ureja gospodarske družbe.

Pojasnilo ministrstva

V zvezi z oceno, da glavna dejavnost ne more vplivati na spoštovanje delovnopravne zakonodaje, ministrstvo pojasnjuje, da se je morebitne kršitve skušalo omejiti s tako imenovanimi specializiranimi delodajalci za zagotavljanje dela, kamor sodi prav registracija glavne dejavnosti. Tako se z dejavnostjo ukvarjajo resni in odgovorni delodajalci, ki praviloma ne kršijo predpisov, saj je njihov obstoj odvisen tudi od poslovanja znotraj predpisov, kar je razvidno tudi iz poročil IRSD in poročil neodvisnega revizorja. V zvezi z ugotovitvijo, da preverjanje pogojev s strani ministrstva na 2 leti ni zadostno, pa ministrstvo pojasnjuje, da nima resursov, da bi pogoje tekoče (dnevno) preverjalo. Le na ta način bi ministrstvo razpolagalo s podatkom, da delodajalec za zagotavljanje dela pogoje izpolnjuje ves čas opravljanja dejavnosti. Delodajalec za zagotavljanje dela pa je ne glede na preverjanje s strani ministrstva pogoje dolžan izpolnjevati ves čas opravljanja dejavnosti. Glede na upravne postopke, ki jih ministrstvo vodi redno, je preverjanje izpolnjevanja pogojev ter poziv zavezancem za izpolnjevanje pogojev oziroma dopolnitev vlog v upravnem postopku učinkovito sredstvo, ki zaradi morebitne neizpolnitve vodi tudi do odločitve, da se v tem postopku dovoljenje za opravljanje dejavnosti odvzame. IRSD sicer morebiten obstoj kršitev preverja po uradni dolžnosti v okviru z zakonom podeljenih pristojnosti in pooblastil in pri tem izvaja redno nalogo organa. Glede na rezultate obdobjnega preverjanja, kršitev navedene določbe

praktično ni, zato ministrstvo meni, da bi vsako dodatno zakonsko določeno obvezno preverjanje pomenilo nesorazmerno obremenitev IRSD in Finančne uprave Republike Slovenije.

Med pogoji, ki jih mora izpolnjevati družba, ki želi opravljati dejavnost zagotavljanja dela delavcev, je tudi predložitev bančne garancije v višini najmanj 30.000 EUR. Višina omenjene garancije zagotavlja kritje približno 33 bruto minimalnih plač. Postopek unovčenja garancije se prične z zahtevkom za pričetek postopka, ki ga lahko podajo ministrstvu sindikat, svet delavcev, delavski predstavnik ali delavec. Postopek se nadaljuje z inšpekcijskim nadzorom in s pravnomočno odločbo o izrečenih globi IRSD, s katero se ugotovi, da ima naročnik, to je delodajalec za zagotavljanje dela, neporavnane zapadle obveznosti iz naslova plačila za delo, in sicer za obdobje 2 mesecev. Delodajalca za zagotavljanje dela, neplačnika obveznosti do napotениh delavcev, ministrstvo po prejemu pravnomočne odločbe o izrečenih globi IRSD pozove, da v 8 dneh poravnava neporavnane zapadle obveznosti iz naslova plačila za delo. Če delodajalec za zagotavljanje dela obveznosti ne poravnava v predpisanem roku, ministrstvo pozove banko na unovčitev garancije.

Pojasnilo ministrstva

Sistem vzpostavitve zahteve po bančni garanciji predstavlja zagotovilo za resnost poslovanja v okviru dejavnosti zagotavljanja dela. Unovčenje bančne garancije ima preventivni in kaznovalni namen in ne predstavlja izplačila neizplačanih plač, ampak gre znesek bančne garancije v proračun Republike Slovenije.

3.3.1.5 Neporavnane obveznosti

Med pogoji, ki jih mora izpolnjevati delodajalec za zagotavljanje dela ves čas, ko opravlja to dejavnost, sta tudi, da ne sme imeti neporavnanih zapadlih obveznosti iz naslova plačila za delo ter da nima neporavnanih zapadlih davčnih obveznosti in se ne nahaja na seznamu nepredlagateljev obračunov in seznamu davčnih zavezancev z zapadlimi neplačanimi davčnimi obveznostmi⁵⁷.

Ministrstvo izpolnjevanje teh pogojev pregleduje vsaki 2 leti, kar ocenjujemo, da ni zadostno, saj je v zakonu navedeno, da mora te pogoje delodajalec za zagotavljanje dela izpolnjevati ves čas, ko opravlja dejavnost.

3.3.1.6 Opravljanje dela v okviru drugih dejavnosti

V ZUTD je med obveznostmi delodajalca za zagotavljanje dela določeno tudi, da delodajalec za zagotavljanje dela od napotnega delavca ne sme zahtevati, da opravlja delo v okviru drugih dejavnosti, za katere je delodajalec za zagotavljanje dela registriran, in z napotnimi delavci ne sme opravljati del, ki jih je pridobil na podlagi pogodb, sklenjenih po predpisih civilnega prava.

⁵⁷ Seznam zavezancev za davek, ki davčnemu organu do 25. dne v mesecu pred mesecem razkritja niso predložili obračuna davčnega odtegljaja za izplačilo plače in nadomestila plače za predpretekli mesec (REK obrazec), in seznam davčnih zavezancev z zapadlimi neplačanimi davčnimi obveznostmi, ki na 25. dan v mesecu pred mesecem objave presegajo 5.000 EUR in so starejše od 90 dni;
[URL: http://www.fu.gov.si/e_storitve/seznam_nepredlagateljev_-_obracunov_rek_1_in_neplacnikov_davkov_furs/#c6899], 11. 2. 2021.

Spoštovanje te obveznosti delodajalca za zagotavljanje dela je težko preverjati, čeprav je kršitev te obveznosti opredeljena kot prekršek. Takšno spreminjanje delovnopravnega statusa je namreč mogoče le v soglasju z delavcem in delodajalec za zagotavljanje dela ne more samovoljno spreminjati njegovega statusa. Pri tem je treba tudi upoštevati, da mora delodajalec za zagotavljanje dela plačevati delavcu plačo tudi v času, ko mu ni uspel zagotoviti dela.

Ocenjujemo, da lahko prepoved, da bi zaposleni opravljal druga dela, za katera je registriran delodajalec za zagotavljanje dela, povečuje negotovost zaposlitve posameznika. Seveda pa bi bilo v primeru, da te prepovedi ne bi bilo, treba v zakon vgraditi varovalko, da bi morala biti preostala dela, ki bi jih napoteni delavec opravljal, v skladu z njegovo izobrazbo in sposobnostmi.

Pojasnilo ministrstva

Omejitev opravljanja drugih del je določena z namenom preprečevanja zlorabe, ko bi se delodajalec na primer z delavcem dogovoril za opravljanje dela v okviru drugih dejavnosti (in ne bi šlo za napotitev delavca k uporabniku). Posebna pogodba o zaposlitvi na podlagi 59. člena ZDR-1 pa je namenjena prav temu. Če pa bi pogodbeni stranki želeli, da delavec opravlja delo v okviru druge dejavnosti delodajalca, lahko skleneta (običajno) pogodbo o zaposlitvi v skladu z ZDR-1 in v okviru te ustrezno opredelita naziv delovnega mesta oziroma vrsto dela. Ureditev odpravlja pogosto ugotovljene kršitve IRSD, ko je delodajalec za zagotavljanje dela z delavcem sklenil pogodbo o zaposlitvi za agencijsko delo, nato pa je s temi delavci opravljal druga dela v okviru registriranih dejavnosti. Pri tem je pogosto prihajalo do zlorab, saj delavcem v okviru tako imenovanega poslovnega sodelovanja z uporabniki, ki je prikrivalo dejansko zagotavljanje dela uporabniku, niso bile zagotovljene pravice v takšnem obsegu, kot so v primeru zakonite napotitve k uporabniku.

3.3.1.7 Dovoljenje za opravljanje dejavnosti

V gradivu predloga ZUTD-C je navedeno, da se s spremembo zakona na novo uvaja dovoljenje za opravljanje dejavnosti. Delodajalec mora ministrstvu predložiti vlogo za opravljanje dejavnosti. Če izpolnjuje v zakonu določene pogoje, ga ministrstvo, po izdanem dovoljenju za opravljanje dejavnosti, vpiše v register delodajalcev za zagotavljanje dela. Postopek vpisa v register je enak, kot je bil pred spremembo ZUTD-C. Torej vloga delodajalca za zagotavljanje dela za izdajo dovoljenja in za vpis v register, postopek po Zakonu o splošnem upravnem postopku⁵⁸, kjer se preveri izpolnjevanje pogojev za opravljanje dejavnosti, izdaja odločbe in po njeni dokončnosti vpis v register delodajalcev. Sprememba, ki jo je uvedel ZUTD-C, naj bi bila določitev dovoljenja za vpis v register.

3.3.1.8 Register delodajalcev

V ZUTD je tudi navedeno, katere podatke vsebuje register delodajalcev za zagotavljanje dela. Pomanjkljivost registra je, da navedba imena firm ni nedvoumna (krajši ali daljši naziv iz Poslovnega registra Slovenije – AJPES), zato se včasih ugiba, katera od firm s podobnim nazivom je vpisana v register. Temu bi se bilo mogoče izogniti, če bi register vseboval tudi matično številko podjetja. V 178. členu ZUTD je določena globa za prekršek, ki ga stori uporabnik, če sprejme napotenega delavca od delodajalca, ki opravlja dejavnost in nima dovoljenja za opravljanje dejavnosti ter ni

⁵⁸ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

vpisan v register ali evidenco, zato bi moral imeti uporabnik možnost, da v registru in evidenci, objavljeni na spletni strani ministrstva, nedvoumno preveri delodajalca za zagotavljanje dela.

Pojasnilo ministrstva

Firma in skrajšana firma iz Poslovnega registra Slovenije sta uradna naziva, ki ju družba lahko uporablja. Dve družbi ne moreta biti vpisani z enako firmo, zato podatki v registru niso dvoumni. Ne glede na navedeno, ministrstvo pojasnjuje, da je za stranke, ki so iz kakršnega koli razloga v dvomu, vedno na razpolago (telefon, elektronsko sporočilo). Ministrstvo pa bo ob naslednji spremembi določb zaradi sledljivosti spremenilo vsebino registra in evidence in bo med drugim dodalo tudi podatke o matični številki.

3.3.1.9 Poročilo neodvisnega revizorja

S spremembo ZUTD-C je bila v ZUTD kot pomembna novost uvedena obveznost delodajalca za zagotavljanje dela, da ministrstvu predloži poročilo neodvisnega revizorja, iz katerega je razvidno, ali je v preteklem poslovnem letu pri opravljanju dejavnosti posloval v skladu z določbami ZDR-1 in se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem za zagotavljanje dela, in na dogovor med uporabnikom in delodajalcem za zagotavljanje dela, ter ali je pravočasno odpravljala ugotovljene nepravilnosti. Ministrstvo podrobneje določi vsebino poročila neodvisnega revizorja.

Na podlagi navedenega določila v ZUTD je v pravilniku ZUTD določena vsebina poročila neodvisnega revizorja: "Neodvisni revizor opravi preveritve na podlagi podpisane pogodbe z naročnikom, pri čemer je naročnik dolžan s pogodbo zagotoviti, da je predviden obseg revizorjevega dela skladen z letnim navodilom ministra, pristojnega za delo, ki podrobneje določi področja in obseg preveritev. Revizor izvede postopke revizijske narave, za katere se je dogovoril z naročnikom, ter poroča o dejanskih ugotovitvah v skladu z Mednarodnim standardom sorodnih storitev (MSS) 4400 – Posli opravljanja dogovorjenih postopkov v zvezi z računovodskimi informacijami⁵⁹."

Pravilnik ZUTD napotuje na navodilo ministra, ki za vsako leto določi področje in obseg preveritev. V preteklih letih so revizorji preverili posamezne postavke za 10 % zaposlenih oziroma najmanj za 5 zaposlenih pri delodajalcu za zagotavljanje dela. Pri tem so za leto 2015 pregledali izplačilo regresa in odpravnine; za leto 2016 izrabo letnega dopusta, zagotavljanje plačila za delo oziroma nadomestila v višini, kot jo odvisno od dejanskega opravljanja dela pri uporabniku določajo kolektivne pogodbe in splošni akti, ki zavezujejo posameznega uporabnika; za leto 2017 plačilo dodatkov (nočno delo, nadure in podobno); za leto 2018 pa ustreznost plačila dodatka za delovno dobo, glede na ZDR-1 in kolektivne pogodbe uporabnika, ter ustreznost plačila za čas, ko delodajalec ne zagotavlja dela pri uporabniku.

Na podlagi navedenega v tej točki ocenjujemo, da se z vsakoletnim navodilom za pripravo poročila neodvisnega revizorja, ki ga izda minister, močno oži obseg poročila neodvisnega revizorja, kot je predviden v ZUTD, kar po naši oceni ni pravilno.

⁵⁹ Ker revizor pripravi le poročilo o dejanskih ugotovitvah na podlagi dogovorjenih postopkov, ne izrazi nikakršnega zagotovila. Namesto tega uporabniki poročila sami ocenjujejo postopke in ugotovitve, o katerih poroča revizor, ter na podlagi revizorjevega dela oblikujejo svoje lastne sklepe.

Pojasnilo ministrstva

ZUTD-C določa celotni obseg poročila neodvisnega revizorja, podrobnejša vsebina pa se določi z letnim navodilom ministra. Nemogoče je, da bi se pri delodajalcih za zagotavljanje dela vsako leto preverjal celotni obseg iz poročila, saj bi to za delodajalca za zagotavljanje dela pomenilo ogromno dela in stroškov, lahko pa bi tudi ogrozilo marsikateri obstoj. Glede na to, da je že zakonsko določeno, da bo podrobnejša vsebina poročila neodvisnega revizorja določena naknadno, ministrstvo meni, da so aktivnosti ministrstva v zvezi s tem ustrezne in pravilne.

Ministrstvo po tem, ko pregleda poročila neodvisnih revizorjev, in ko zazna sum, da so delodajalci za zagotavljanje dela kršili predpise, ki urejajo delovna razmerja, zadevo preda IRSD, ki opravi inšpekcijski nadzor. Po pregledu poročil neodvisnih revizorjev je ministrstvo za leto 2015 posredovalo v inšpekcijski nadzor 26 poročil, za leto 2016 je posredovalo 27 poročil, za leto 2017 pa 8 poročil. IRSD po opravljenem inšpekcijskem nadzoru o svojih ugotovitvah in morebitnih izrečenih sankcijah poroča ministrstvu, in sicer v obliki dopisa s kratkimi opisi rezultatov inšpekcijskih nadzorov pri posameznih delodajalcih.

3.3.2 Ocena urejenosti področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku

Zagotavljanje dela delavcev uporabniku je ena od oblik delovnega razmerja, ki jo slovenska zakonodaja omogoča. Področje je v pristojnosti ministrstva, za katerega menimo, da bi moralo spremljati vse, kar se na tem področju dogaja. Le tako bi lahko poznalo področje, pravočasno prepoznalo morebitne probleme, ki se v praksi pojavljajo, pretehtalo možne rešitve in na tej podlagi predlagalo morebitne spremembe zakonodaje.

Organizacijsko sodi področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku med naloge sektorja za delovna razmerja. Med nalogami sektorja je kot edina naloga, kjer je področje zagotavljanja dela delavcev izrecno omenjeno, navedena naloga vodenja registra delodajalcev, ki zagotavljajo delavce drugemu uporabniku. Naloge, povezane s področjem zagotavljanja dela delavcev uporabniku, se ob drugih delovnih nalogah opravljajo v okviru 3 delovnih mest: višji svetovalec, podsekretar in vodja sektorja.

V reviziji nas je med drugim v okviru spremljanja področja zanimalo tudi, ali ministrstvo spremlja portal javnih naročil, kjer so objavljena številna javna naročila javnih podjetij v pretežni državni lasti ali v lasti občin, ki so povezana z zagotavljanjem dela delavcev uporabniku. Z javnim naročilom posamezna podjetja iščejo pravno osebo, ki bi jim zagotavljala delavce. Ocenjujemo namreč, da bi spremljanje portala javnih naročil lahko pripomoglo k poznavanju in oceni problematike na področju zagotavljanja dela delavcev uporabniku.

Glede na odgovore ministrstva, da z vidika njegovih obveznosti glede zagotavljanja dela delavcev uporabniku objav na portalu javnih naročil ne spremlja in v zvezi s tem tudi ne razpolaga z morebitnimi ugotovitvami o tej problematiki. Ocenjujemo, da bi morali v sektorju za delovna razmerja spremljati tudi te objave, če bi želeli čim bolj celovito in strokovno pokriti oziroma poznati obravnavano področje ter s tem opravljati naloge, ki jim jih določajo predpisi.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je pregledalo portal javnih naročil, vendar glede spremljanja objav ne vidi dodane vrednosti, zato bi bila glede tega potrebna podrobnejša obrazložitev priporočila. Ob tem ministrstvo pripominja, da delodajalci za zagotavljanje dela ministrstvu letno poročajo in posredujejo tudi podatke, katerim dejavnostim so zagotavljali napotene delavce.

Področje zagotavljanja dela delavcev uporabniku je sicer v ZUTD in ZDR-1 urejeno, vendar ocenjujemo, da ministrstvo ne obvladuje tveganj in da prihaja do primerov, ko pravne osebe, ki niso registrirane za to dejavnost, opravljajo dejavnost, kar daje vtis kot, da gre za zagotavljanje dela delavcev uporabniku. S tem se lahko izognejo preverjanju podjetja, ki se želi ukvarjati s to dejavnostjo ob pridobitvi dovoljenja, in kasnejšemu poročanju ministrstvu.

Pojasnilo ministrstva

Kršitev predpisov ni mogoče v polnosti preprečiti. V navedenem primeru gre za delo in zaposlovanje na črno, torej gre za področje, na katerem je ministrstvo tudi zelo aktivno, saj se s kampanjami trudi izobraževati in informirati državljane o posledicah takšnega ravnanja na družbo. Prav tako IRSR izvaja usmerjene akcije.

Ta oblika delovnega razmerja in "posojanja delovne sile" je tudi na nek način skrito v primerih, ko pravna oseba ali samostojni podjetnik sklene pogodbo o opravljanju storitev za neko podjetje. Pri tem ima na razpolago le delovno silo z ustreznimi znanji, nima pa nikakršnih delovnih sredstev za opravljanje storitev. Naročniku storitve tako le zagotovi svoje zaposlene, ki potem delo opravijo po navodilih, ob nadzoru in z delovnimi sredstvi naročnika. Ocenjujemo, da tak primer zagotovo niso le javnosti poznani izvajalci pristaniških storitev, ampak da je takih primerov več in da ministrstvo ne obvladuje tveganj na tem področju.

V obeh primerih, torej v primeru, ko "posojajo delovno silo" pravne osebe in samostojni podjetniki, ki za to dejavnost niso registrirani, ali pa njihovi zaposleni opravljajo delo na podlagi pogodb za opravljanje storitev, pri čemer je opravljanje storitev fiktivno, ocenjujemo, da ministrstvo ne obvladuje tveganj, da delodajalci izkoriščajo "posojene delavce", tako glede plačevanja njihovega dela kot tudi izpolnjevanja drugih pravic, ki izhajajo iz dela.

Ocenjujemo, da so taki delavci lahko izpostavljeni večji negotovosti glede zaposlitve in so v nekem smislu le orodje v rokah podjetij, ki jih "posojajo" in s tem služijo na njihov račun. V takih primerih se izognejo, da bi ministrstvo preverilo pogoje, ki jih morajo izpolnjevati delodajalci za zagotavljanje dela pred pridobitvijo dovoljenja za opravljanje te dejavnosti in vpisom v register delodajalcev za zagotavljanje dela, ki dejavnost lahko opravljajo. Poleg tega pa se lahko izognejo tudi vsakoletni obvezni predložitvi poročila neodvisnega revizorja, kar velja za delodajalce za zagotavljanje dela.

3.4 Doseganje ciljev

Iz gradiva predloga ZUTD-C izhaja, da je bil glavni cilj predloga ZUTD-C zmanjšanje zlorab pri opravljanju dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku. Cilj je bil tudi spodbuditi ustanavljanje družb, ki se bodo specializirale za opravljanje te dejavnosti. V gradivu predloga ZUTD-C je bila predvidena ustanovitev strokovne komisije za spremljanje izvajanja opravljanja dejavnosti, uvedena

pa je bila tudi obveznost delodajalca, da mora pridobiti poročilo revizorja, s katerim bo izkazal, da je v preteklem letu pri opravljanju dejavnosti posloval v skladu z določbami ZDR-1.

Z ZUTD-C je bil dodan člen, v katerem je bilo predvideno, da minister, pristojen za delo, imenuje osemčlansko strokovno komisijo za spremljanje izvajanja dejavnosti zagotavljanja dela delavcev, pri čemer 2 člana komisije imenuje ministrstvo, 1 IRSD, 1 Združenje agencij za zaposlovanje, 2 člana združenja delodajalcev, reprezentativnih na območju države, ter 2 člana sindikati, reprezentativni na območju države.

V gradivu predloga ZUTD-C je zapisano, da bo ministrstvo zagotovilo spremljanje izvajanja predpisa, posebej pa še, da bo za spremljanje imenovana strokovna komisija za spremljanje izvajanja opravljanja dejavnosti. Spremljanje zakona naj bi potekalo tako, da bodo določene:

- metode za spremljanje doseganja ciljev,
- merila za ugotavljanje doseganja ciljev,
- časovni okvir spremljanja za pripravo poročil,
- roki za pripravo poročil o izvajanju zakona, doseženih ciljih in nadaljnjih ukrepih.

Komisija je bila imenovana šele konec leta 2019, čeprav je od sprejetja ZUTD-C minilo že več kot 6 let.

Pojasnilo ministrstva

Glede na to, da je bila prioriteta ažurirati celotni register in evidenco, ministrstvo pa ima za pokrivanje te vsebine zaposleno 1 strokovno osebo, ki se ukvarja tudi z drugimi vsebinami, ni bilo izvedljivo, da bi k ustanavljanju strokovne komisije pristopilo prej. Nato tudi po pozivih ministrstvo ni prejelo vseh zahtevanih predlogov.

Postavilo pa se nam je tudi vprašanje v zvezi s predvidenimi člani strokovne komisije, saj naj bi ta spremljala izvajanje ZUTD-C. V komisijo naj bi bil imenovan tudi predstavnik ZDRUŽENJA AGENCIJ ZA ZAPOSLOVANJE, GIZ, ki združuje 13 članov, od tega jih je bilo 9 vpisanih v register pravnih in fizičnih oseb⁶⁰, ki opravljajo dejavnost zagotavljanja dela delavcev uporabniku.

Pojasnilo ministrstva

Združenje agencij za zaposlovanje GIZ je edino združenje, ki je namenjeno delodajalcem za zagotavljanje dela, kamor se vsak delodajalec za zagotavljanje dela lahko včlani. Ministrstvo je združenje povabilo k sodelovanju v strokovni komisiji, ker razpolaga z znanjem in s tako imenovanimi informacijami iz prakse, navsezadnje je sodelovalo tudi pri pripravi predpisov. Nenazadnje pa je treba poudariti, da je komunikacija z enim subjektom (predstavnikom) lažja in učinkovitejša.

Ocenjujemo, da glede na to, da združuje le majhen del delodajalcev, ki imajo dovoljenje za opravljanje te dejavnosti in so vpisani v register, ne more biti predstavnik vseh delodajalcev za zagotavljanje dela uporabniku. Pri tem si lahko postavimo vprašanje, zakaj je bilo to združenje vključeno v strokovno komisijo, ker v obrazložitvi ZUTD-C to ni navedeno.

⁶⁰ Po podatkih ministrstva je bilo konec leta 2017 v register vpisanih 115 pravnih in fizičnih oseb.

4. Mnenje

Revizijo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o učinkovitosti **Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** na področju izvajanja učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na predpisih, ki se nanašajo na področje trga delovne sile oziroma zagotavljanja dela delavcev uporabniku v obdobju od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018. V reviziji smo preverili, ali ministrstvo preverja učinke predlaganih predpisov in ali je ministrstvo učinkovito pri obravnavi in spremljanju področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku z namenom, da bi tako odgovorili tudi na glavno vprašanje vnovične revizije RIA 3, in sicer kako sprejemamo predpise v Republiki Sloveniji.

Menimo, da je bilo poslovanje ministrstva 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**.

Pristojnosti posameznih notranjih organizacijskih enot glede priprave predpisov določa Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Pripravljen je za ministrstvo brez organov v sestavi. Dolžnost priprave predlogov zakonskih besedil in besedil izvedbenih predpisov je določena predvsem na ravni direktorátov, ki pokrivajo področja dela iz pristojnosti ministrstva, ter v sekretariatu. Iz tega akta o notranji organizaciji in sistemizaciji izhaja, da predloge predpisov, kar pomeni vse aktivnosti od načrtovanja do priprave predloga predpisa, vključno z vsemi usklajevanji v okviru ministrstva in tudi medresorskega usklajevanja, pripravljajo vsebinsko pristojne organizacijske enote. Ministrstvo usklajuje predloge predpisov večinoma tudi s socialnimi partnerji in ne le z zainteresirano javnostjo ter drugimi resorji, kot je to določeno v predpisih, ki določajo potek in način priprave predlogov predpisov. Glede na akt o organizaciji in sistemizaciji ter sodelovanja pri izvajanju revizije menimo, da naloge priprave predpisov na ministrstvu niso določene dovolj transparentno in razumljivo.

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 udi izvedlo oceno učinkov na področja, ki jih določa Poslovnik Vlade Republike Slovenije. Pri tem ministrstvo ocenjuje, da so njihove ocene učinkov predlaganih predpisov pripravljene dovolj kakovostno, da bi lahko dejansko pomagale pri odločanju, česar pa na primeru obravnavanega zakona s področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku nismo mogli potrditi. Menimo namreč, da ministrstvo v primeru Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-C) ni pripravilo ocene učinkov dovolj kakovostno, predvsem pa je ni pripravilo za vsa predpisana področja.

Na primeru ZUTD-C tudi ne moremo 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. Ministrstvo je ZUTD-C predlagalo manj kot 3 mesece po sprejetju prejšnje spremembe zakona in javnosti ni povabilo k oddaji komentarjev, saj naj bi šlo za manjše spremembe predpisa, kar je kršitev določb o sodelovanju javnosti v postopku priprave predpisa. Ugotovimo lahko, 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.

Menimo, da ministrstvo vsaj na področju dela, kamor sodi področje zagotavljanja dela delavcev, ne spremlja izvajanja predpisov sistematično, odziva pa se na pobude, akcije in naloge, ki so mu naložene s strani določenih delovnih skupin, vlade in drugih zainteresiranih za ureditev področja. Po našem mnenju je treba ob pripravi predpisa ali njegove spremembe temeljito razmisliti ter proučiti vse vidike in posledice, ki jih bo prinesel načrtovan predpis oziroma njegova sprememba in ne izhajati zgolj iz želje zmanjšanja administrativnega bremena. Pomembno je, da ministrstvo tudi v fazi izvajanja predpisa redno spremlja njegovo izvrševanje, obravnava morebitne predloge sprememb ali pomisleke, ki jih podajajo različne javnosti, in da se do njih tudi opredeli, če je treba tudi na način, da ponovno prouči, ali je sprejeti predpis oziroma njegova sprememba dosegla želeni učinek tudi v praksi, ter po potrebi ustrezno ukrepa.

Menimo, 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, kar ocenjuje ministrstvo tudi samo. Menimo, da je tudi zaradi nerazumljivih predpisov njihovo izvajanje treba še bolj sistematično spremljati.

Menimo tudi, 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 iz pristojnosti ministrstva po nujnem postopku predlaganih in v državnem zboru sprejetih več zakonov, 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 ZUTD-B, ki pa se ni neposredno nanašal na posredovanje delavcev uporabniku. Smo pa ugotovili, da je bil predlog ZUTD-C državnemu zboru posredovan v obravnavo po skrajšanem postopku manj kot 3 mesece po sprejetju ZUTD-B. Menimo, da je priprava in sprejem ZUTD-C formalno potekal v skladu s predpisi oziroma formalnimi postopki. Glede vsebine področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku, pa ocenjujemo, da področje ni bilo obravnavano korektno v smislu enakopravne obravnave (presoje učinkov) vseh, 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 in kjer ocenjujemo, da ministrstvo ne obvladuje tveganj s področja zlorab zaposlenih. Pri tem velja poudariti, da je bil glavni cilj predloga ZUTD-C zmanjševanje zlorab pri opravljanju dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku. Prav tako je bil cilj tudi spodbuditi ustanovitev družb, ki se bodo specializirale za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku. Menimo, da nova zakonodaja ali le njena sprememba, ne more biti zgolj usklajevanje z dejanskim stanjem na trgu, ampak mora biti posledica preverjanja učinkov na področju trga delovne sile, česar pa ministrstvo, kot je razvidno iz gradiva predloga zakona, ni storilo.

Ministrstvo pri pripravi gradiva ni v celoti upoštevalo zahtev iz Resolucije o normativni dejavnosti. Spremembe Zakona o urejanju trga dela tudi niso bile predvidene v Normativnem programu dela Vlade Republike Slovenije za leto 2013.

Glede ustreznosti ureditve področja zagotavljanja dela delavcev uporabniku menimo, da ministrstvo ni dovolj preverilo, kaj oziroma kakšne pasti lahko takšna urejenost prinese delavcem. Menimo, da je ministrstvo svoj odnos do urejenosti tega področja prikazalo že v pripravi gradiva za predlog

ZUTD-C. Ministrstvo je predvsem navajalo presojo glede gospodarstva, ne pa tudi glede drugih področij, ki jih mora preveriti pripravljavec predloga zakona, na primer presojo posledic na socialnem področju. To je bilo sicer nekoliko popravljeno v gradivu, ki ga je vlada poslala v državni zbor, kjer je navedeno, da bodo posledice za zaposlenost in trg dela, in sicer da se bo zmanjšalo število pravnih in fizičnih oseb, ki se občasno ukvarjajo z opravljanjem dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku. Še vedno pa smo pogrešali presojo socialnih in drugih posledic, ki lahko vplivajo na delavce, ki se jim zagotavlja delo pri uporabniku. Menimo namreč, da pri ZUTD-C ni šlo le za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona. Gre za področje, za katerega menimo, da je lahko zelo občutljivo z vidika varovanja pravic zaposlenih. Glavni cilj ZUTD-C je zmanjšanje zlorab pri opravljanju dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku, ki pa po našem mnenju ni bil dosežen. Menimo, da ministrstvo ne obvladuje tveganj, povezanih s cilji, zaradi katerih so bili ZUTD-C in drugi predpisi s tega področja sprejeti.

5. Priporočila

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočamo, naj:

- v internem aktu bolj jasno določi naloge in odgovornosti organizacijskih enot in posameznikov za pripravo, sprejemanje in spremljanje predpisov, ki sodijo v njihovo pristojnost;
- čimprej samo, brez zunanjih sodelavcev, ugotovi učinke Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (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.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno;
2. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
3. dr. Anji Kopač Mrak, priporočeno;
4. mag. Kseniji Klampfer, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si