



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

1

Številka:060-01/16-6/  
Ljubljana, 9. 6. 2016

Osnutek

**Z a p i s n i k**

**41. seje Državnega sveta Republike Slovenije,  
ki je bila v sredo, 8. 6. 2016**

Predsednik je začel 41. sejo Državnega sveta Republike Slovenije, ki jo je sklical na podlagi 53. člena Zakona o Državnem svetu in prvega odstavka 30. člena Poslovnika Državnega sveta Republike Slovenije.

Seja se je začela ob 13.00 in zaključila ob 16.20 uri.

Opravičili so se:

- Igor Antauer
- Uroš Brežan
- Matjaž Švagan

Ostali odsotni:

- Boris Popovič
- mag. Stojan Binder
- Metod Ropret
- Cvetko Zupančič

Na sejo so bili vabljeni:

- dr. Dušan Mramor, minister za finance (k 3. točki dnevnega reda),
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo (k 4., 5. in 6. točki dnevnega reda),
- Anton Peršak, minister za kulturo (k 5. točki dnevnega reda),
- dr. Vojko Toman, v. d. direktorja Urada za intelektualno lastnino (k 5. točki dnevnega reda),
- mag. Goran Klemenčič, minister za pravosodje (k 7. točki dnevnega reda),
- Branko Masleša, predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (k 7. točki dnevnega reda).

Seje so se udeležili:

- mag. Mateja Vraničar Erman, državna sekretarka, Ministrstvo za finance (3. točke dnevnega reda),
- Marija Arnuš, sekretarka, Ministrstvo za finance (3. točke dnevnega reda),
- mag. Dušan Pšeničnik, generalni direktor Direktorata za notranji trg, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (4., 5. in 6. točke dnevnega reda),

- dr. Peter Vrtačnik, sekretar, Direktorat za notranji trg, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (4. in 6. točke dnevnega reda),
- Anton Peršak, minister za kulturo, Ministrstvo za kulturo (5. točke dnevnega reda),
- Klemen Kraigher Mišič, v. d. generalnega direktorja Direktorata za notranji trg, Ministrstvo za kulturo (4. točke dnevnega reda),
- Jernej Tovšak, sekretar, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (5. točke dnevnega reda),
- Mojca Pečar, Urad RS za intelektualno lastnino (5. točke dnevnega reda),
- Petra Boškin, Urad RS za intelektualno lastnino (5. točke dnevnega reda),
- mag. Igor Strmšnik, sekretar, Direktorat za regionalni razvoj, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (6. točke dnevnega reda),
- Branko Masleša, predsednik Vrhovnega sodišča (7. točke dnevnega reda),
- Janko Marinko, generalni sekretar Vrhovnega sodišča (7. točke dnevnega reda),
- Gordana Zalaznik, vodja Sektorja za organizacijsko zakonodajo pravnomočnih organov, Direktorat za zakonodajo s področja pravosodja, Ministrstvo za pravosodje (7. točke dnevnega reda),
- Barbara Gerečnik, podsekretarka, Direktorat za pravosodno upravo, Ministrstvo za pravosodje (7. točke dnevnega reda).

\* \* \*

O sklicu seje je predsednik obvestil predsednika Državnega zbora Republike Slovenije dr. Milana Brgleza in predsednika Vlade Republike Slovenije dr. Mira Cerarja.

\* \* \*

S sklicem 1. 6. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli predlog dnevnega reda, ki je bil naslednji:

Dnevni red:

1. Odobritev zapisnika 40. redne seje Državnega sveta Republike Slovenije  
Odobritev zapisnika 21. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (ZIPRS1617) – nujni postopek, EPA 1278-VII
4. Predlog zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti (ZPPDej) – druga obravnava, EPA1139-VII
5. Predlog zakona o kolektivnem upravljanju avtorske in sorodnih pravic (ZKUASP) – druga obravnava, EPA 1174-VII
6. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2B) - druga obravnava, EPA 1153-VII
7. Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2015, EPA 1238-VII
8. Obravnava zaključkov posveta »Vloga rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov Slovenije«

Ker predsednik ni prejel nobenega predloga za razširitev oz. umik, je na glasovanje dal naslednji

## **DNEVNI RED**

1. Odobritev zapisnika 40. redne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Odobritev zapisnika 21. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije
3. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
4. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (ZIPRS1617) – nujni postopek, EPA 1278-VII

5. Predlog zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti (ZPPDej) – druga obravnava, EPA1139-VII
6. Predlog zakona o kolektivnem upravljanju avtorske in sorodnih pravic (ZKUASP) – druga obravnava, EPA 1174-VII
7. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2B) - druga obravnava, EPA 1153-VII
8. Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2015, EPA 1238-VII
9. Obravnava zaključkov posveta »Vloga rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov Slovenije«

**Predlagani dnevni red je bil sprejet (25 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 26 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

**Predsednik je na predhodno željo Ministrstva za finance in državnega svetnika dr. Zorana Božiča državne svetnice in svetnike obvestil o zamenjavi točk.**

### **1. točka:**

#### **- Odobritev zapisnika 40. redne seje Državnega sveta**

Osnutek zapisnika 40. redne seje Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

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

**Zapisnik 40. redne seje je bil sprejet (27 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

#### **- Odobritev zapisnika 21. izredne seje Državnega sveta**

Osnutek zapisnika 21. izredne seje Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

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

**Zapisnik 21. izredne seje je bil sprejet (26 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 27 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

### **2. točka dnevnega reda:**

#### **- Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov**

Po elektronski pošti 7. 6. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli pobudo državnega svetnika Janka Požežnika za spremembo Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 41. seji 8. 6. 2016, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval pobudo državnega svetnika Janka Požežnika za spremembo Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US in 21/13 – ZFDO-F) sprejel naslednji

S K L E P :

Državni svet podpira pobudo državnega svetnika Janka Požežnika ter Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko predlaga, da pobudo prouči in nanjo odgovori.

Pobuda državnega svetnika Janka Požežnika, se glasi:

**Med prednostne osi Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 naj se vključijo podlage, ki bodo skozi izvedbene načrte lokalnim skupnostim omogočale investicije v podporno okolje za rast družbenega in gospodarskega razvoja.**

#### Obrazložitev:

V postopku sprejemanja Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 (v nadaljevanju: Operativni program) so v občinah in regionalnih razvojnih agencijah opozarjali, da je med prednostne osi treba vnesti podlage, ki bodo skozi izvedbene načrte lokalnim skupnostim omogočale investicije v podporno okolje za rast družbenega in gospodarskega razvoja. Zagotavljanje ustrezne prometne in okoljske infrastrukture zagotavlja kvaliteto bivanja in je nujen pogoj za poslovanje in razvoj gospodarskih družb ter ustvarjanje novih delovnih mest. Po uspešnem sistemu črpanja sredstev za lokalni razvoj v finančni perspektivi 2007–2013 je nesmotrno spremeniti sistem v novi finančni perspektivi.

Nezadovoljstvo občin je veliko, saj se sredstva iz domačih virov, s katerimi naj bi v prihodnje financirali potrebno infrastrukturo, zmanjšujejo oz. ne zadoščajo več za financiranje zakonskih nalog. Pobuda za spremembo Operativnega programa je dobronamerna in bi zagotovo prispevala k uspešnemu črpanju evropskih sredstev. Čeprav se je aktualna finančna perspektiva začela že pred dobrima dvema letoma, v Sloveniji sploh še nismo začeli s črpanjem evropskih sredstev.

31 občin Savinjske regije in Razvojna agencija Savinjske regije je že 5. 1. 2016 podalo navedeno pobudo na Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, vendar do danes ni bilo odgovora. Zato se ponovno podaja pobuda in obenem pričakuje, da bo Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko pobudo proučila in nanjo odgovorila.

\* \* \*

Državni svet Republike Slovenije predlaga Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, da pobudo prouči in v skladu s četrtem odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) nanjo v roku 30 dni odgovori.

**Predlog sklepa je bil sprejet (25 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 27 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

**Po elektronski pošti 7. 6. 2016 ste prejeli vprašanji državnega svetnika Bojana Kekca, mag. inž. energ. v zvezi z zapleti pri podpisu pogodbe za projekt Hidravlične izboljšave vodovodnih sistemov na območju Dolenjske.**

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 41. seji 8. 6. 2016, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval vprašanji državnega svetnika Bojana Kekca, mag. inž. energ., v zvezi z zapleti pri podpisu pogodbe za projekt Hidravlične izboljšave vodovodnih sistemov na območju Dolenjske ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US in 21/13 – ZFDO-F), sprejel naslednji

## S K L E P :

Državni svet podpira vprašanji državnega svetnika Bojana Kekca, mag. inž. energ., ter Ministrstvu za okolje in prostor predlaga, da vprašanji prouči in nanju odgovori.

Vprašanji državnega svetnika Bojana Kekca, mag. inž. energ., se glasita:

**Zakaj Ministrstvo za okolje in prostor pogojuje podpis pogodbe za financiranje izgradnje cevovodov v okviru projekta Hidravlične izboljšave vodovodnih sistemov na območju Dolenjske z Mestno občino Novo mesto z dodatnimi pogoji?**

**Zakaj je Ministrstvo za okolje in prostor naknadno zahtevalo spremembo izvajalskih pogodb, ki jih je predhodno že potrdilo?**

### Obrazložitev:

Projekt Hidravlične izboljšave vodovodnih sistemov na območju Dolenjske je eden izmed t. i. "overcommitment" projektov Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, ki se financira iz evropskih kohezijskih sredstev in se prenaša iz prejšnje v aktualno finančno perspektivo. Ker so vodovodni sistemi na Dolenjskem izredno dotrajani, je oskrba s pitno vodo tudi nezanesljiva. Voda je večkrat letno zdravstveno oporečna in jo je treba tudi prekuhavati. Nestabilna oskrba s pitno vodo pomeni tudi visoko tveganje za normalno delovanje za Slovenijo pomembnega in izrazito izvozno naravnega dolenjskega gospodarstva.

Projekt je sestavljen iz dveh delov, in sicer iz izgradnje vodarn in izgradnje novih cevovodov in vodohranov. Medtem ko izgradnja vodarn že poteka, se zaradi naknadno spremenjenih pogojev zapleta pri podpisu pogodbe za financiranje izgradnje cevovodov in vodohranov kakor tudi pri odobritvi izvajalskih pogodb.

Predlagani delovni osnutek Pogodbe o sofinanciranju operacij, ki jih financira Kohezijski sklad (v nadaljevanju: osnutek pogodbe), je za upravičence (občine) v več pogledih sporen zaradi nezakonitih in protiuslavnih določb, ki vzpostavljajo nesorazmerje in nepošteno odnose med pogodbenimi strankami. Pogodba vzpostavlja negotov položaj upravičenca glede dejanske možnosti črpanja odobrene višine sredstev sofinanciranja projekta ter zahteva od upravičenca dolgoročno oziroma nedoločeno dolgo predhodno zagotavljanje sredstev, ki bi jih sicer morala zagotoviti druga pogodbeni stranka.

Osnutek pogodbe na upravičence (občine) prenaša obveznost plačevanja finančnih korekcij v zahtevanem roku, pri čemer neplačilo te korekcije iz upravičenega ali neupravičenega razloga pomeni bistveno kršitev pogodbe. To pomeni prekinitve pogodbe in posledično vračilo vseh že prejetih sredstev. Navedena določba ogroža finančni položaj upravičenca do te mere, da je lahko zaradi obveznosti takojšnjega plačila korekcij in vračila sredstev v likvidnostnih težavah. Hkrati je s tem neizbežno ogrožena sama izvedba celotnega projekta.

Osnutek pogodbe upravičencu nalaga tudi vsakokratni podpis aneksa v primeru spremembe predpisov in navodil, ki so osnova za dokazovanje upravičenosti stroškov in s tem črpanja sredstev. Gre za enostransko spremembo bistvenih elementov pogodbenega razmerja, za katere je pomembno, da so povsem jasni ob sklenitvi pogodbe in se ne bi smeli spreminjati tako, da vplivajo na sklenjeno pogodbeno razmerje, absolutno pa ne v škodo upravičenca. Upravičenec nima nobenega vpliva na spremembe, četudi gredo njemu v škodo. V podpis je upravičenec prisiljen. Če tega ne stori, pogodba preneha veljati in takoj je treba vrniti vsa prejeta sredstva.

Osnutek pogodbe povsem zanemari dejstvo, da ima upravičenec ločeno pogodbeno razmerje z izvajalci in potrjen terminski ter finančni plan izvedbe. Dejansko tudi izvajalci sami, zaradi vseh negotovosti in nejasnosti glede zagotavljanja finančne konstrukcije, nimajo zagotovila za izvedbo del v celoti in za prejem vseh plačil. V tem primeru je upravičeno

pričakovati, da bodo izvajalci v primeru spremenjene dinamike del oz. obsega del v končni posledici zaradi nezagotavljanja ustreznega finančnega aranžmaja (FIDIC) odstopili od pogodbe in na upravičenca naslovili utemeljene odškodninske zahtevke. Odgovornost za izvedbo projekta je v celoti na strani upravičenca, čeprav na nastale okoliščine, ki vplivajo na izvedbo projekta, sploh nima nobenega vpliva. Ministrstvo si ne želi prevzeti nobene odgovornosti za pravilnost postopkov pred sklenitvijo pogodbe, za pravilnost nadzоровanja in sprotne ugotavljanja pravilnosti izvajanja investicije oz. projekta, za sprotne navodila upravičencu za pravilnost in ustreznost izvajanja projekta z namenom črpanja sredstev brez rizika vračila. Svoje vloge kot posredniškega organa, ki naj bi delal v dobro in obojestransko korist, ne želi odigrati pošteno. Šele v primeru, da bi bila posamezna določila pogodbe kasneje res ugotovljena kot nezakonita in neveljavna, apelira na vestnost in poštenost obeh pogodbenih strank, pri čemer upravičenca ponovno sili k istemu, nezakonitemu in protiustavnemu namenu razveljavljenega pogodbenega določila.

V podpis te naknadno spremenjene in rizične pogodbe je upravičenec dejansko prisiljen. Pogodbo o sofinanciranju mora imeti sklenjeno, da sploh pridobi pravico oz. možnost črpanja kohezijskih sredstev in da dokaže ustrezen finančni aranžma izvajalcu. Sam posredniški organ pa je za sklenitev sofinancerske pogodbe zahteval predhodno veljavno sklenjeno pogodbo z izvajalcem.

\* \* \*

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za okolje in prostor, da vprašanji prouči in v skladu s četrtem odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) nanju v roku 30 dni odgovori.

**Predlog sklepa je bil sprejet (29 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

**Po elektronski pošti 7. 6. 2016 ste prejeli vprašanja državnega svetnika Jožeta Slivška glede t. i. financiranja kot temeljne državne ekonomske usmeritve, s poudarkom na politiki razvoja pokojninskega sistema v Sloveniji.**

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 41. seji 8. 6. 2016, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval vprašanja državnega svetnika Jožeta Slivška glede t. i. financiranja kot temeljne državne ekonomske usmeritve, s poudarkom na politiki razvoja pokojninskega sistema v Sloveniji ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US in 21/13 – ZFDO-F), sprejel naslednji

#### S K L E P :

Državni svet podpira vprašanja državnega svetnika Jožeta Slivška ter Vladi Republike Slovenije predlaga, da vprašanja prouči in na njih odgovori.

Vprašanja državnega svetnika Jožeta Slivška se glasijo:

- 1. Ali namerava Vlada Republike Slovenije t. i. financiranje različnih segmentov sistema delovanja države omejevati ali jo celo dodatno spodbujati kot temeljno državno ekonomsko usmeritev?**
- 2. Ali Vlada Republike Slovenije špekulativne globalne finančne akterje, ki sledijo praksam delovanja na podlagi doktrine financiranja, prepozna kot subjekte, ki lahko slovensko gospodarstvo in družbo peljejo v smer skladnega in stabilnega delovanja v interesu državljanov Republike Slovenije?**

### 3. Kakšno je stališče Vlade Republike Slovenije do oblikovanja prihodnjih politik na področju pokojninskega sistema (zlasti sistema prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja) ter celotnega sistema socialnega varstva v odnosu do procesa financiranja, ki ga je že moč zaznati tudi v omenjenih segmentih delovanja države?

#### Obrazložitev:

Pojem t. i. financiranja je v domači in tuji teoriji ter praksi že dobro poznan. Je jasno ter podrobno razdelan. Na podlagi načel financiranja, ki so bila v delovanje ekonomskih sistemov postopoma vpeljana od 80-ih let prejšnjega stoletja dalje, se skuša zreducirati vrednost posameznih opredmetenih ali neopredmetenih sredstev oziroma dobrin v različne oblike izvedenih finančnih instrumentov. Špekulativno trgovanje s slednjimi predstavlja finančne vzvode, na podlagi katerih skušajo finančni trgi prevladati nad kapitalom, tradicionalnimi industrijskimi panogami in kmetijstvom.

V zborniku *Financiranje* (Založba Borec) je na primer Thomas Marois zapisal, da je finančni kapital nadvladal vse vidike človeških dejavnosti - ne samo z ekonomskega, ampak tudi političnega vidika. Vzpon finančnega kapitalizma lahko opredelimo kot stapljanje interesov domačega in tujega finančnega kapitala v državnih aparatih prek institucionalizacije prioritet in vladajoče družbene logike, ki usmerja delovanje državnih upraviteljev in vladnih elit, praviloma v škodo oziroma na račun dela.

Več priznanih strokovnjakov s področja ekonomije, med njimi tudi nobelovec Joseph Stiglitz, ugotavlja, da je temeljni problem financiranja v sistemskem širjenju prepada med bogatimi in revnimi. Dodatni problem predstavlja večanje hitrosti delovanja finančnega sektorja (neodvisno od realnega sektorja) in stopnjevanje neskladja v ročnosti (terjatev in obveznosti). Primer potrjuje zgrešenega pogleda na financiranje kot pravo pot delovanja gospodarstva in družbe predstavlja tudi priznanje bivšega predsednika ameriških Zveznih rezerv (FED) (predsedoval je kar 19 zaporednih let) na parlamentarnem zaslišanju leta 2008, da je bil »njegov pogled na to, kako deluje svet« napačen! S tem je potrdil opozorila nekdanjega kongresnika Bernija Sandersa o negativnih posledicah financiranja na ameriško gospodarstvo in družbo v celoti. Veliko pove tudi ugotovitev, da vsi relevantni predsedniški kandidati za letošnje predsedniške volitve v ZDA (Hillary Clinton, Bernie Sanders, Donald Trump, dr. Jill Stein) uradno zagovarjajo močno regulacijo financiranja ali celo prepoved špekulativnega delovanja finančnega sektorja (angl. FIRE – Finance, Insurance, Real Estate).

Ameriški ekonomist Michael Hudson opozarja, da je narodnogospodarski učinek financiranja naraščajoča polarizacija na upnike in dolžnike. Gospodarstva se krčijo zaradi učinka z zadolženostjo povzročene deflacije (angl. *debt deflation*), padajočih davčnih prihodkov, ki pritiskajo državni proračun v deficit, razen če država ne zmanjša izdatkov, kar pa povzroči nadaljnji upad in pelje v splošno krizo. Nezaposlenost sili v izseljevanje, plačilne bilance se slabšajo in gospodarstva so še manj sposobna plačevati dolgove.

Spodbude za uvedbo elementov financiranja kot prednostnega načina delovanja gospodarstva in družbe v slovenski gospodarski in družbeni prostor je že moč zaznati. Prav v letošnjem letu se je v Sloveniji bodisi že realizirala bodisi je v pripravi vrsta zadev, ki lahko usodno vplivajo na trdnost slovenskih javnih financ in smer razvoja slovenskega gospodarstva in družbe. Med drugim se dogajajo pomembni premiki na enem od ključnih področij za socialno varnost državljanov Slovenije v prihodnje, to je področje prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja.

V Beli knjigi o pokojninah so sicer definirane okvirne smernice razvoja celotnega pokojninskega sistema v prihodnje, kot posledice konstantnih pozivov EU k nadaljnjemu zaostrovanju pokojninske zakonodaje, a končne rešitve ostajajo odprte. Zaskrbljujoče so zlasti nakazane usmeritve bodočega urejanja individualnega dodatnega pokojninskega zavarovanja, saj je v prej omenjeni Beli knjigi na str. 190 zapisano, da bi bilo smiselno področje izplačevanja pokojninskih rent iz sredstev, privarčevanih v okviru individualnega

dodatnega pokojninskega zavarovanja (III. steber), bolj deregulirati oziroma bolj prepustiti trgu kot pa izplačevanje pokojninskih rent iz sredstev, zbranih v okviru kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja (II. steber).

Pomembni premiki in podlaga za navedena razmišljanja na področju prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja pa so se zgodili že prej, ob zadnji sprejeti reformi pokojninskega sistema v letu 2012, in sicer v zvezi z možnimi naložbenimi strategijami dodatnega zavarovanja. Z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) je bila namreč v januarju 2013 upravljavcem pokojninskih skladov dodatnega pokojninskega zavarovanja na podlagi 217. člena<sup>1</sup>, poleg do sedaj poznane in uveljavljene naložbene politike zagotavljanja zajamčene donosnosti na čisto vplačilo, dana dodatna možnost izvajanja naložbene politike življenjskega cikla.

Upravljalci pokojninskih skladov v svojih ponudbah poudarjajo, da so prednosti vlaganja v sklade življenjskega cikla v primerjavi s skladi z zajamčeno donosnostjo v doseganju višjih donosov in s tem višjih pokojnin. Iz izjav o naložbenih politikah kritnih skladov z največjim tveganjem (pri različnih upravljavcih poimenovani različno: dinamični oz. drzni itd.) je možno razbrati, da se dolgoročni ciljni deleži visoko tveganih naložb gibljejo (odvisno od posameznega kritnega sklada) od 40 % do 100 %, pri čemer so med drugim predvidena vlaganja v izvedene finančne instrumente, nepremičnine in tvegani kapital. Upravljalci skladov preko objav na spletnih straneh ali medijev poročajo o (nepričakovano) visokem številu zavarovancev, ki so se vključili v sklade življenjskega cikla (npr. samo pri Modri zavarovalnici naj bi jih bilo čez 9.000).

Izvajalci z dovoljenji za trženje skladov življenjskega cikla so v preteklem (Modra zavarovalnica, d. d.) oz. letošnjem letu na podlagi izvajanja omenjene naložbene politike življenjskega cikla dosegali sicer zelo raznolike donose. Slednji so bili odvisni od trenutka, v katerem so posamezni izvajalci pridobili dovoljenja in začeli izvajati omenjene naložbene politike, in zlasti od trenutnega stanja delniških trgov. Večina, razen Modre zavarovalnice (že leta 2015), jih je namreč začela prodajati naložbene politike življenjskega cikla tržiti šele v letu 2016. Kot izhaja iz Letnega poročila Modrega krovnega pokojninskega sklada Modre zavarovalnice, d. d. (trije podskladi z različnimi naložbenimi politikami – Dinamični, Preudarni in Zajamčeni), je Zajamčeni podsklad v letu 2015 beležil negativno dejansko donosnost, in sicer v višini -1,97 %, medtem ko je zajamčena donosnost znašala 1,77 odstotka, dejanska čista vrednost sredstev pa je bila konec decembra 2015 za 177.386 evrov nižja od zajamčene vrednosti sredstev (15.487.230 evrov). Preudarni podsklad je dosegal donosnost v višini 2,61 %, Dinamični podsklad pa 3,59 %.

Podatki o tekočem poslovanju podskladov življenjskega cikla pri posameznih upravljavcih se precej razlikujejo, pri čemer donosi nekaterih podskladov s tveganimi naložbenimi portfelji precej presegajo minimalno mesečno zajamčeno donosnost (1-mesečni donosi: 0,40 % Dinamični podsklad Modre zavarovalnice; 0,02 % PRVA + DINAMIČNI Prve osebne zavarovalnice; 0,53 % Triglav PDPZ Drzni itd. / 3-mesečni donosi: -3,55 % Modra zavarovalnica; 2,94 % Prva osebna zavarovalnica in Triglav PDPZ Drzni celo 10,2 %).

Leta 2013 je bil na podlagi ZPIZ-2 (217. in 312. člen) sprejet tudi nov Pravilnik o izračunu minimalne zajamčene donosnosti (Uradni list RS, št. 7/13)<sup>2</sup>, ki določa metodologijo izračuna minimalne zajamčene donosnosti. Na podlagi 11. člena prej omenjenega pravilnika je tako v letu 2016 prišlo do skoraj prepolovitve minimalne zajamčene donosnosti na vplačano premijo prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja. Tako se je na primer na podlagi omenjenega pravilnika za obdobje januar-december 2016 določena minimalna zajamčena

<sup>1</sup> (1) Upravljavec pokojninskega sklada zbrana sredstva upravlja:

- v skladu z naložbeno politiko življenjskega cikla člana iz 311. člena in 324. člena tega zakona ali
- v skladu z naložbeno politiko zagotavljanja zajamčene donosnosti na čisto vplačilo v skladu s 312. ali 325. členom tega zakona.

(2) Metodologijo za izračun in višino minimalne zajamčene donosnosti določi minister, pristojen za finance.

<sup>2</sup> Metodologijo za izračun in višino minimalne zajamčene donosnosti v pravilniku določi minister, pristojen za finance.



donosnost znižala na 0,86 % (0,07 % na mesečni ravni), kar je za 0,64 odstotne točke manj v primerjavi z letom 2015 (1,5 % na letni ravni (0,12 % na mesečni)). Za primerjavo: v obdobju od 2012–2015 se je minimalna zajamčena donosnost gibala okrog 1,5 %, v preteklih dvanajstih letih pa je bila najvišja v letu vstopa Slovenije v EU, in sicer leta 2004 (3,65 % na letni ravni) (vir: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/vrednostni\\_papirji/podatki\\_za\\_izracun\\_min\\_zaj\\_do\\_nosnosti/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/vrednostni_papirji/podatki_za_izracun_min_zaj_do_nosnosti/)). Trenutna nizka raven obrestnih mer manj tveganih naložb, na katerih temelji izračun minimalne zajamčene donosnosti, bo pustila posledice na privarčevanih sredstvih vlagateljev v pokojninske sklade (50 %-no znižanje minimalnih obračunanih donosov).

Nizki ali celo negativni donosi skladov z zajamčeno donosnostjo ter nizka stopnja minimalne zajamčene donosnosti lahko bistveno vplivata na odločitev vlagateljev za prenos sredstev v sicer bolj tvegane sklade brez zajamčene donosnosti<sup>3</sup>, a z obljubljeni višjo donosnostjo, ki pa je v veliki meri odvisna od gibanja svetovnih finančnih oz. delniških trgov. Tovrstno dogajanje bodo s trženjskega vidika najbrž znali dobro izkoristiti upravljavci skladov in želeli še bolj intenzivno uvajati zlasti naložbene politike življenjskih ciklov, ki od njih (razen v kritnem podskladu z manj tveganimi naložbenimi politikami) ne terjajo kritja razlike med doseženo (v aktualnih razmerah lahko tudi negativno donosnostjo) in minimalno zajamčeno donosnostjo na podlagi rezervacij, ampak jim puščajo bolj odprte roke pri upravljanju s sredstvi in omogočajo preložitve tveganja neuspešnega poslovanja na vplačnike v posamezne podsklade življenjskega cikla z visoko tveganimi in delno tveganimi naložbami.

Po podatkih Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti so konec leta 2014 zavarovalnice, pokojninske družbe in vzajemni pokojninski skladi upravljali s sredstvi v višini 1.921.435.000 evrov, od tega pokojninske družbe z 527.159.000 evri, vzajemni pokojninski skladi pa z 948.180.000 evri sredstev. Njihovi donosi niso bili zanemarljivi (tudi do 9,51 %), pri čemer je treba ločevati med doseženimi in varčevalcem oz. vlagateljem pripisanimi stopnjami donosov<sup>4</sup>. Ravno razlika med doseženimi in pripisanimi donosi predstavlja manevrski prostor za upravljanje s sredstvi iz naslova individualnega pokojninskega zavarovanja.

V primeru popolnoma liberaliziranega razpolaganja upravljavcev s sredstvi iz naslova prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja po načelih investicijskih skladov, lahko pride do preusmeritve privarčevanih sredstev v visoko tvegane naložbe v obliki izvedenih finančnih instrumentov. Slednje pomeni, da bi se težko privarčevana sredstva posameznikov, ki bi v osnovi morala služiti kot socialni ščit za njihovo starost, uporabljalo kot vzvod za doseganje visokih donosov, na podlagi visoko tveganih naložb, zavarovanih na trhljih podlagah. Tovrstno vlaganje, zlasti v povezavi z izvedenimi finančnimi instrumenti, lahko pripelje do nenadzorovanega prelijanja sredstev v dobro finančnega kapitala na škodo varčevalcev iz naslova prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja, v najslabšem možnem primeru (negativni donosi, kolapsi trgov tveganih naložb ali novi »poki balonov«) pa do visoke ali celo popolne izgube privarčevanih sredstev. Zato bi tudi v Sloveniji morali biti pozorni na morebitna tovrstna dogajanja in jih preprečiti.

Na to, da je treba biti pozoren na dogajanje na področju dodatnega pokojninskega zavarovanja, zlasti na želje po destabilizaciji prvega stebra in pretirani krepitvi vloge prostovoljnih dodatnih pokojninskih zavarovanj v celotnem sistemu, je opozorila tudi Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide v svojem mnenju k Letnemu poročilu Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za leto 2015.

Iz medijev<sup>5</sup> je na primer že moč zaslediti želje upravljavcev pokojninskih skladov, da bi se jim dalo še bolj proste roke pri upravljanju z zbranimi sredstvi iz naslova prostovoljnega

<sup>3</sup> Iz Letnega poročila MKPS za leto 2015 Modre zavarovalnice d. d. izhaja sledeča struktura članstva: 5.708 članov v Modrem zajamčenem podskladu, 961 članov v Modrem preudarnem podskladu in 2.170 članov v Modrem dinamičnem podskladu.

<sup>4</sup> Primer Skupne pokojninske družbe, d. d.: v letu 2014 dosežen letni donos Kritnega sklada PN-SK-02 (individualni) je bil 4,05 %, od česar je bilo zavarovancem pripisanih sredstev le v višini 1,94 %.

<sup>5</sup> Intervju z Gabrijelom Škofom, predsednikom uprave Adriatic Slovenica, d. d.. *Bomo imeli nekoč univerzalno nizko pokojnino?* Delo, 30. maj 2016, str. 23.

dodatnega pokojninskega zavarovanja, pri čemer poudarjajo, da gre pri upravljanju s sredstvi pokojninskih skladov za ekonomski interes, ki bi ga država morala prepoznati in zagotoviti, da se s pokojninskimi zavarovanji zbrana kapitalna sredstva vračajo v ekonomijo. Pri tem se zastavlja več vprašanj. Med drugim vprašanje tveganosti tovrstnih naložbenih aktivnosti z vidika zagotavljanja ustreznih donosov na dolgi rok ter vprašanje možnosti zagotavljanja ustreznega nadzora nad tovrstnimi naložbenimi aktivnostmi, glede na negativne izkušnje iz nedavne gospodarske in finančne krize (izbris delnic in podrejenih obveznic zaradi krpanja bančne luknje je pokojninske družbe in sklade, ki dodatno starostno zavarujejo pol milijona ljudi, oškodoval za 32 milijonov evrov). Nezanemarljivo je tudi vprašanje skladnosti tovrstnih naložbenih načrtov z osnovnim namenom vzpostavitve pokojninskih skladov in družb (razkorak med dojemanjem ciljev in osnovnega namena varčevanja za dodatne pokojnine tistih, ki želijo s temi sredstvi upravljati, ter vplačniki v sklade in njihovimi pričakovanji o socialno varnejši starosti).

Propagando izvajalcev raznih oblik dodatnega pokojninskega zavarovanja bi bilo dobro objektivizirati s pomočjo analize že prej omenjenega ameriškega ekonomista Michaela Hudsona, ki pravi, da so v preteklih petdesetih letih varčevalce v pokojninske sklade poskušali prepričati, da bi se počutili kot »mali finančni kapitalisti«. Poskus prepričevanja 99 % ljudi, da je njihova blaginja taka kot blaginja 1 % premožnega prebivalstva, je skladen s pojmom »delavskega kapitalizma«, ki sta ga uporabljala general Augusto Pinochet v Čilu in Margaret Thatcher v Veliki Britaniji. Dejansko pa 99 % ljudi (p)ostaja dolžnikov do 1 % premožnih prebivalcev planeta. Pri tem izginja premoženje (leta 2014 so zasebni pokojninski skladi na svetovni ravni upravljali s skupaj več kot 31 tisoč milijardami evrov), za katerega so zaposleni prepričani, da so njihovi prihranki, saj zaposlovalci zamenjujejo jasno določene prispevke za pokojnine (obstoječi *pay-as-you-go* sistem pokojninskega zavarovanja) z brezobličnimi programi in »cikli« (v slovenski zakonodaji primerljivo s skladi življenjskega cikla, ki uvajajo bolj tvegane naložbe brez zajamčenih donosov). Po najbolj črnem scenariju lahko s takšnimi principi upravljanja s prihranki državljanov pride do preprostega izničenja obvez do zaposlenih z bankrotom posameznih pokojninskih skladov. Končna faza tega, kar so pred pol stoletja propagirali kot kapitalizem pokojninskih skladov (ali celo socializem pokojninskih skladov), je torej neke vrste dekriminaliziran plenilski finančni sistem, ki se sesede v po-balonsko stiskanje (angl. *austerity*).

S tematiko financiranja je sicer po nekaterih ocenah povezano premoženje državljanov Slovenije v višini okrog 40 milijard EUR (od tega okrog 8 milijard evrov v raznih oblikah življenjskega in pokojninskega zavarovanja, 15 milijard evrov pa v bančnih vlogah). Pri tem smo Slovenci še vedno med skromneje zadolženimi državljani EU, kar lahko predstavlja velik izziv in vabo za glavne spodbujevalce prevlade načel financiranja tudi v slovenskem gospodarskem in družbenem prostoru. Posledično bi bilo treba jasno opredeliti, kakšen je družbeno sprejemljiv sistem delovanja slovenske družbe in gospodarstva (bodo prevladali interesi kapitala ali dela in realne ekonomije?), in odločno nasprotovati kakršnimkoli poskusom uvajanja načel financiranja v sisteme socialne varnosti v državi.

\* \* \*

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

**Predlog sklepa je bil sprejet (28 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

- - -

Po elektronski pošti 12. 5. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za okolje in prostor na pobudo državnega svetnika Tomaža Horvata, mag. prava v zvezi z zaščito vodnih virov Trnovsko – Banjške planote.

- - -

Po elektronski pošti 13. 5. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovore Ministrstva za infrastrukturo na vprašanja državnega svetnika Tomaža Horvata, mag. prava v zvezi z ustrezno ureditvijo trase hitre ceste H4 Razdrto – Vrtojba.

- - -

Po elektronski pošti 19. 5. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli skupne odgovore Ministrstva za zdravje, Ministrstva za finance, Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za pravosodje na pobude Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj v zvezi z urejanjem mrliško pregledne službe.

- - -

Po elektronski pošti 24. 5. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo na pobudo Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport v zvezi z dopolnitvijo Zakona o avtorski in sorodnih pravicah s členom o svobodi panorame.

- - -

Po elektronski pošti 26. 5. 2016 odgovor Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti na pobudo Komisije za gospodarstvo, obrt in turizem v zvezi z urejanjem problematike regresnih zahtevkov.

- - -

Po elektronski pošti 2. 6. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za javno upravo na vprašanje Interesne skupine lokalnih interesov v zvezi s problematiko zniževanja stroškov za delovanje občin.

- - -

## **5. točka dnevnega reda:**

### **– Predlog zakona o kolektivnem upravljanju avtorske in sorodnih pravic (ZKUASP) – druga obravnava, EPA 1174-VII**

Predlog je objavljen na spletni strani Državnega zbora z dne 18. 4. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona sta obravnavali Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, kot matična komisija ter Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport, kot zainteresirana komisija.

Poročilo Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 7. 6. 2016, poročilo Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport pa so prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog mnenja Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 7. 6. 2016.

Na klop so državne svetnice in svetniki prejeli stališče Interesne skupine lokalnih interesov in amandma državnega svetnika dr. Zorana Božiča.

Besedo je imel mag. Dušan Pšeničnik, predstavnik Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Besedo je imel Klemen Kraigher Mišič, predstavnik Ministrstva za kulturo.

Poročevalka Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, predsednica komisije mag. Marija Lah, je pojasnila stališče komisije.

Razpravljali so dr. Zoran Božič, Branimir Štrukelj, Rudi Matjašič, mag. posl. ved in Alojz Kovšca.

Na dileme iz razprave je odgovoril Anton Peršak, minister za kulturo.

Predsednik je dal na glasovanje amandma državnega svetnika dr. Zorana Božiča:

#### **A M A N D M A:**

Prvi odstavek predloga mnenja se spremeni tako, da se glasi:

»Državni svet predloga zakona **ne podpira**.«

**Amandma je bil sprejet (31 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 17 jih je glasovalo za, 7 pa jih je bilo proti).**

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja skupaj s sprejetim amandmajem:

Državni svet Republike Slovenije je na 41. seji 8. 6. 2016, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

#### **M N E N J E**

##### **k Predlogu zakona o kolektivnem upravljanju avtorske in sorodnih pravic (ZKUASP) – druga obravnava**

Državni svet predloga zakona **ne podpira**.

Predlog zakona se usklajuje z Direktivo 2014/26/EU, izboljšuje pa ureditev na področju skupnega sporazuma, tarif za uporabo avtorskih del, delovanja Sveta za avtorsko pravo (SAP) in izvajanja nadzora Urada za intelektualno lastnino.

Predlog zakona določa obvezno kolektivno upravljanje za najbolj množične primere uporabe avtorskih del v primerih priobčitve neodskih glasbenih in pisanih del, reproduciranja avtorskih del za lastno uporabo, kabelske retransmisije avtorskih del, pravice do dodatnega letnega nadomestila. Opredeľuje tudi vsebino in pogoje za izdajo dovoljenj, vzpostavlja podlago za uvedbo skupnega računa kolektivnih organizacij, določa pravila delitve avtorskih honorarjev in oblikovanja namenskih skladov, določa organe upravljanja kolektivne organizacije ter njihove pristojnosti, določa pravico imetnikov pravic do vpogleda v dokumente in podatke kolektivnih organizacij, zahteva večjo preglednost poslovanja kolektivnih organizacij z obveščanjem imetnikov pravic in javnosti, določa sestavo, postopek ter odločanje SAP, ureja izdajanje več ozemeljskih licenc za spletno uporabo glasbenih del, sistematično opredeljuje postopek in ukrepe nadzornega organa in določa kazenske sankcije.

Kot je bilo razumeti iz uvodne obrazložitve predlagatelja zakona, so predlagane zakonske rešitve rezultat široke javne razprave, v katero so bili vključeni vsi zainteresirani deležniki iz vrst avtorjev, predstavnikov kolektivnih organizacij in uporabnikov avtorskih pravic. Poudarjeno je bilo, da so bila usklajevanja dolga in težka, vendar bi po mnenju predlagatelja lahko pomenila primer dobre prakse pri pripravi ustreznih zakonskih rešitev tudi v bodoče. Državni svet je bil seznanjen s pripombami predstavnikov kolektivnih organizacij SAZAS, ZAMP, SAZOR GIZ in ZAPIS, ki predlogu očitajo neskladnost z Direktivo 2014/25 EU, poseganje v temeljno pravico avtorjev oz. imetnikov avtorskih pravic o svobodnem upravljanju avtorske pravice kot avtorjeve zasebne lastnine. V kolektivnih organizacijah menijo, da se bo s predlogom zakona poslabšal položaj avtorjev, zakon pa naj bi še otežil delovanje kolektivnih organizacij ter poslabšal zaščito avtorskih in drugih pravic. Prav tako se

predlog zakona ne dotika problematike neplačevanja nadomestil za fotokopiranje v različnih institucijah, ki traja že vrsto let.

Komisija ugotavlja, da je med predlagatelji zakona in predstavniki kolektivnih organizacij prisotno različno razumevanje glede samega načina in obsega implementacije evropske direktive. Kolektivne organizacije so prepričane, da predlog presega nujne zahteve direktive in širi področje pravnega urejanja, zlasti glede nadzora delovanja kolektivnih organizacij, saj se nesorazmerno krepi vloga Urada za intelektualno lastnino. Zakon naj bi določal nova administrativna bremena, ne vzpostavlja pa sistema pravičnih nadomestil imetnikom pravic.

Državni svet posebej opozarja na problematiko upravljanja avtorskih pravic prek kolektivnih organizacij. Ob zavedanju, da neurejeni odnosi med posameznimi organizacijami in avtorji ne morejo biti dobra osnova za izboljšanje stanja, Državni svet poziva vse udeležene akterje, da ob možnostih, ki jih ponujajo sicer ne povsem optimalni predlogi, poiščejo skupne stične točke tako, da se bo obravnavana problematika začela postopoma razreševati. Pri tem se morajo imetniki avtorskih pravic ustrezno organizirati, saj lahko le tako pričakujejo pravična nadomestila, seveda ob dodatnem pogoju, da se sklene tudi dogovor o pobiranju nadomestil med imetniki pravic in kolektivnimi organizacijami ter da se vzpostavi širše zavedanje vseh, ki uporabljajo avtorska dela, da je treba uporabo avtorskih del tudi plačati. Ob podpori rešitvam, ki urejajo položaj avtorjev in kolektivnih organizacij, pa Državni svet opozarja na nekatere administrativne ovire in nezmožnost sodelovanja kolektivnih organizacij, ki draži poslovanje uporabnikov storitev, kot se to dogaja v primerih, ko se ne izda enotnega računa (ene položnice) za opravljeno storitev.

Državni svet je 2015 organiziral posvet o delovanju kolektivnih organizacij, ki upravljajo z avtorskimi pravicami, kjer so se razpravljavci zavzeli tudi za to, da si morajo ustvarjalci, imetniki avtorskih pravic, izvajalci, producenti in založniki prizadevati za dogovor, ki bo izboljšal javno podobo kolektivnih organizacij in povzročil razcvet kolektivnega upravljanja v Sloveniji v interesu vseh organizacij in njihovih članov. Državni svet izpostavlja kot ključno vprašanje, ali se bo z zakonom izboljšal položaj avtorjev in povečala odgovornost kolektivnih organizacij do svojih članov, predvsem glede delitve avtorskih honorarjev. Ob tem ugotavlja, da je ustrezen nadzor nad delovanjem organizacij tako znotraj kot od zunaj nujen in pomemben instrument za zaščito pravic ustvarjalcev. Zakon mora zato prioriteto zaščititi interese avtorjev, pri čemer pa mora po mnenju Državnega sveta odigrati svojo vlogo ministrstvo, pristojno za kulturo, ki naj bi skrbelo za vrednotenje avtorskih del kot javne dobrine in sodelovalo pri ustvarjanju pogojev za njihovo trženje. Državni svet tudi opozarja na dejstvo, da Slovenija nima kompetentnega predstavnika za intelektualno lastnino pri EK, kljub temu da se temu področju v EU namenja zelo veliko pozornosti.

**Predlog mnenja je bil sprejet (31 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 21 jih je glasovalo za, 2 pa sta bila proti).**

#### **4. točka dnevnega reda:**

– **Predlog zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti (ZPPDej) – druga obravnava, EPA1139-VII**

Predlog zakona je objavljen na spletni strani Državnega zbora z dne 4. 4. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona sta obravnavali Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, kot matična komisija ter Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, kot zainteresirana komisija.

Mnenje Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance ter poročilo Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog mnenja Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 7. 6. 2016.

Na klop so državne svetnice in svetniki prejeli stališče z amandmajem Interesne skupine lokalnih interesov.

Besedo je imel mag. Dušan Pšeničnik, predstavnik Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Skupni poročevalec Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance ter Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, državni svetnik Franc Golob, je pojasnil stališče obeh komisij.

Razpravljali so Milan Ozimič, Bojan Kontič, Alojz Kovšca, mag. Peter Požun in mag. Marija Lah.

Na dileme iz razprave je odgovoril mag. Dušan Pšeničnik, predstavnik Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Predsednik je dal na glasovanje amandma Interesne skupine lokalnih interesov:

#### **A M A N D M A :**

Predlog mnenja Državnega sveta se spremeni tako, da se glasi:

»Državni svet **ne podpira** predloga zakona.

Državni svet ugotavlja, da se je Vlada, glede na dolgotrajno nespremenjeno ureditev tega področja, odločila celovito prenoviti obstoječo zakonsko ureditev pokopališke in pogrebne dejavnosti, ki je sestavni del vladnega projekta prenove reguliranih dejavnosti. Poleg odprave pomanjkljivosti in zastarelih določb se skuša z novo ureditvijo upoštevati dejansko stanje na tem področju in evropske smernice na področju storitev.

S predlogom zakona se pogrebno dejavnost deli na dva dela, pri čemer je pogrebna dejavnost, ki zagotavlja 24-urno dežurno službo, predmet obvezne gospodarske javne službe, drugi del pogrebne dejavnosti pa se izvaja na trgu in obsega pripravo in upepelitev pokojnika ter pripravo in izvedbo pogreba. Pokopališka dejavnost je v pristojnosti občin in obsega upravljanje ter urejanje pokopališč. Upravljanje pokopališč se ureja v skladu z določili Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Predlog zakona določa enotne pogoje za izvajanje pogrebne dejavnosti in usmerja k poenotenemu urejanju pokopališke dejavnosti na lokalni ravni. Izvajalec pogrebne dejavnosti bo lahko vsaka pravna ali fizična oseba (npr. tudi upravljavec pokopališča, izvajalec 24-urne dežurne službe), ki bo izpolnjevala pogoje in bo pridobila dovoljenje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo za opravljanje tovrstne dejavnosti. Prav tako se določajo jasne pristojnosti nadzora nad izvajanjem zakona in tudi nad skladnostjo lokalnih predpisov, izdanih na njegovi podlagi. Predlog zakona upošteva naslednja načela: zagotavljanje pietete, varovanje zdravja ter upoštevanje zdravstvenih in sanitarno-higienskih predpisov, prosto izbiro mesta pokopa (pokopališča) in izvajalca pogrebni storitev (zasebni ponudnik ali komunalno podjetje), enakopravno obravnavo izvajalcev pogrebni storitev, prost pretok storitev in učinkovit nadzor.

Državni svet se je seznanil s pisnimi stališči Skupnosti občin Slovenije, Združenja mestnih občin Slovenije, Združenja občin Slovenije (v nadaljevanju: združenja občin), Mestne občine Ljubljana, Občine Domžale, Občine Slovenske Konjice in Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije ter mnenjem Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora.

V zvezi z mnenjem Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, ki v splošnem delu opozarja na poseg v avtonomijo lokalnih skupnosti, kar je lahko sporno z ustavnega vidika, je predstavnik predlagatelja zakona izpostavil skupno stališče Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstva za javno upravo in Službe Vlade za zakonodajo, da predlagane

rešitve niso ustavno sporne. Poudaril je, da Vlada tudi v tej fazi zakonodajnega postopka nadaljuje usklajevanja z vsemi deležniki, še posebno z občinami, na podlagi dogovorov pa se pripravljajo tudi amandmaji.

Združenja občin in Mestna občina Ljubljana opozarjajo, da je osnovni problem predloga zakona njegov koncept, na kar opozarja tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora. Po njihovem mnenju predlagani koncept urejanja pokopališke in pogrebne dejavnosti posega v avtonomijo občin. Izpostavljajo stališče Ustavnega sodišča iz leta 2000, da določitev pokopališke in pogrebne dejavnosti za obvezno gospodarsko javno službo ni v neskladju z ustavno zagotovljeno svobodno gospodarsko pobudo in da gre za dejavnost, ki je zaradi pietete do pokojnikov in odnosa do svojcev, zdravstvenih in sanitarno-higienskih razlogov ni mogoče zagotavljati na prostem trgu. V povezavi s 140. členom Ustave opozarjajo na Zakon o lokalni samoupravi, ki v 21. členu med lokalne javne zadeve, ki jih občina ureja samostojno, uvršča urejanje in skrb za lokalne javne službe in še posebej organiziranje opravljanja pokopališke in pogrebne dejavnosti. Združenja občin opozarjajo na finančne posledice predloga zakona na občinske proračune, ki jih predlagatelj sploh ne upošteva, npr. stroške za ureditev lastništva zemljišč in objektov pokopališč. Na podlagi analize urejenosti lastništva na pokopališčih iz lanskega leta v Skupnosti občin Slovenije ocenjujejo, da bi stroški občin samo iz tega naslova preseгли 5 mio evrov, kar je ob vladni zavezi o zmanjševanju stroškov občin nesprejemljivo. V združenjih občin opozarjajo, da veljavna ureditev omogoča prelivanje sredstev iz pogrebne dejavnosti v dejavnost upravljanja in urejanja pokopališč, s čimer so občine pokrivalo stroške obvezne gospodarske javne službe. Na izvajalce pokopališke dejavnosti se prenašajo dodatne organizacijske in izvedbene naloge in s tem nove finančne obveznosti. V združenjih občin zagovarjajo koncept, da se pokopališka dejavnost in del pogrebne dejavnosti (24-urna dežurna služba) opravlja kot obvezna občinska gospodarska javna služba, medtem ko naj se odločitev o načinu izvajanja ostalih pogrebnih storitev prepusti občinam (izbirna gospodarska javna služba ali tržna dejavnost). V združenjih občin predlagajo zavrnitev predlaganega koncepta in pripravo novih zakonskih rešitev na podlagi veljavne ustavne in zakonske ureditve, po kateri sodi odločitev o obliki organiziranosti pogrebne dejavnosti v izvirno pristojnost občin.

Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije (v nadaljevanju: OZS) podpira predlog zakona, a zaradi večje jasnosti zakona predlaga nekatere spremembe, kot npr. spremembo definicije 24-urne dežurne službe, ki je predvidena kot gospodarska javna služba. Po predlogu OZS naj se kot gospodarska javna služba izvaja le interventni prevoz v primeru prometne nesreče ali smrti na javnih mestih, ostali prvi prevozi pokojnikov pa naj se izvajajo na prostem trgu, saj je to smiselni del pogrebne dejavnosti. Zagovarja stališče, da mora imeti naročnik, ki je plačnik storitve, možnost izbire pri naročanju prvih prevozov. Če bo izbran le en izvajalec 24-urne dežurne službe, ki bo lahko opravljal vsak prvi prevoz od kraja smrti do hlajenih prostorov izvajalca gospodarske javne službe, lahko to pomeni dodatne prevoze in s tem dodatne stroške za svojce. OZS, ki se je veskozi zavzemala za enotne pogoje za vse izvajalce, opozarja na Zakon o gospodarskih javnih službah, na podlagi katerega se storitev izvaja v okviru gospodarske javne službe, če je ni moč prepustiti trgu. Če izvajalec pridobi dovoljenje države za opravljanje pogrebne dejavnosti, pomeni, da je dovolj kompetenten, da lahko izvaja tudi 24-urno dežurno službo. Državni svet ugotavlja, da se Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo s predlogom OZS ne strinja, saj zagovarja enovito 24-urno dežurno službo, občini pa je v drugih delih dejavnosti prepuščeno, katere in koliko koncesionarjev bo izbrala.

Državni svet se pridružuje stališču Skupnosti občin Slovenije, Združenju mestnih občin Slovenije in Združenju občin Slovenije, ki zavračajo predlagan koncept ureditve pogrebne dejavnosti, po katerem se pogrebna dejavnost, z izjemo zagotavljanja 24-urne dežurne službe, prepušča trgu. Državni svet podpira organiziranje pokopališke dejavnosti v okviru obvezne gospodarske javne službe, saj je urejanje tega področja v javnem interesu in ga ni moč prepustiti trgu. V zvezi z ureditvijo pogrebne dejavnosti, ki mora v prvi vrsti zasledovati javni interes in zagotoviti enotne in ustrezne cene, Državni svet opozarja, da je organiziranje pogrebne dejavnosti izvirna pristojnost občin in bi zato zakon moral občinam in njenim organom (občinskemu svetu in županu) prepustiti odločitev in s tem odgovornost o načinu izvajanja pogrebnih storitev. Ker je zdaj pogrebna dejavnost po občinah različno urejena

(nekateri imajo boljše izkušnje z izvajanjem tovrstnih storitev v okviru gospodarske javne službe, druge v okviru tržne dejavnosti) je smiselno, da je zakonska ureditev bolj odprta in življenjska ter občinam prepušča urejanje tega področja v skladu s svojo tradicijo in krajevnimi običaji.

Zaradi občutljivosti stanja, v katerem se znajdejo svojci kot naročniki pogrebnih storitev, je nujno ponovno proučiti predlagano uvedbo proste konkurence na trgu pogrebnih storitev. Medtem ko zasebni sektor izkazuje za pogrebno dejavnost zaradi možnosti zaslužka velik interes, pa za pokopališko dejavnost zaradi nedobičkonosnosti pretiranega zanimanja ni zaslediti. Javni interes ni le v zagotavljanju pogrebnih storitev pod enakimi pogoji, ampak tudi v urejenosti pokopališč.«

#### Obrazložitev:

Interesna skupina ne podpira predloga zakona in se pridružuje stališču vseh treh združenj občin, da je organiziranje pogrebne dejavnosti izvirna pristojnost občin in bi zato zakon moral občinam prepustiti odločitev in s tem odgovornost o načinu izvajanja pogrebnih storitev.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen vodja interesne skupine Milan Ozimič.

#### **Amandma je bil sprejet (27 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 22 jih je glasovalo za, 3 pa so bili proti).**

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja skupaj s sprejetim amandmajem:

Državni svet Republike Slovenije je na 41. seji 8. 6. 2016, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

### **M N E N J E**

#### **k Predlogu zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti (ZPPDej) – druga obravnava**

Državni svet **ne podpira** predloga zakona.

Državni svet ugotavlja, da se je Vlada, glede na dolgotrajno nespremenjeno ureditev tega področja, odločila celovito prenoviti obstoječo zakonsko ureditev pokopališke in pogrebne dejavnosti, ki je sestavni del vladnega projekta prenove reguliranih dejavnosti. Poleg odprave pomanjkljivosti in zastarelih določb se skuša z novo ureditvijo upoštevati dejansko stanje na tem področju in evropske smernice na področju storitev.

S predlogom zakona se pogrebno dejavnost deli na dva dela, pri čemer je pogrebna dejavnost, ki zagotavlja 24-urno dežurno službo, predmet obvezne gospodarske javne službe, drugi del pogrebne dejavnosti pa se izvaja na trgu in obsega pripravo in upepelitev pokojnika ter pripravo in izvedbo pogreba. Pokopališka dejavnost je v pristojnosti občin in obsega upravljanje ter urejanje pokopališč. Upravljanje pokopališč se ureja v skladu z določili Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Predlog zakona določa enotne pogoje za izvajanje pogrebne dejavnosti in usmerja k poenotenemu urejanju pokopališke dejavnosti na lokalni ravni. Izvajalec pogrebne dejavnosti bo lahko vsaka pravna ali fizična oseba (npr. tudi upravljavec pokopališča, izvajalec 24-urne dežurne službe), ki bo izpolnjevala pogoje in bo pridobila dovoljenje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo za opravljanje tovrstne dejavnosti. Prav tako se določajo jasne pristojnosti nadzora nad izvajanjem zakona in tudi nad skladnostjo lokalnih predpisov, izdanih na njegovi podlagi. Predlog zakona upošteva naslednja načela: zagotavljanje pietete, varovanje zdravja ter upoštevanje zdravstvenih in sanitarno-higienskih predpisov, prosto izbiro mesta pokopa



(pokopališča) in izvajalca pogrebnih storitev (zasebni ponudnik ali komunalno podjetje), enakopravno obravnavo izvajalcev pogrebnih storitev, prost pretok storitev in učinkovit nadzor.

Državni svet se je seznanil s pisnimi stališči Skupnosti občin Slovenije, Združenja mestnih občin Slovenije, Združenja občin Slovenije (v nadaljevanju: združenja občin), Mestne občine Ljubljana, Občine Domžale, Občine Slovenske Konjice in Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije ter mnenjem Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora.

V zvezi z mnenjem Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, ki v splošnem delu opozarja na poseg v avtonomijo lokalnih skupnosti, kar je lahko sporno z ustavnega vidika, je predstavnik predlagatelja zakona izpostavil skupno stališče Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstva za javno upravo in Službe Vlade za zakonodajo, da predlagane rešitve niso ustavno sporne. Poudaril je, da Vlada tudi v tej fazi zakonodajnega postopka nadaljuje usklajevanja z vsemi deležniki, še posebno z občinami, na podlagi dogovorov pa se pripravljajo tudi amandmaji.

Združenja občin in Mestna občina Ljubljana opozarjajo, da je osnovni problem predloga zakona njegov koncept, na kar opozarja tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora. Po njihovem mnenju predlagani koncept urejanja pokopališke in pogrebne dejavnosti posega v avtonomijo občin. Izpostavljajo stališče Ustavnega sodišča iz leta 2000, da določitev pokopališke in pogrebne dejavnosti za obvezno gospodarsko javno službo ni v neskladju z ustavno zagotovljeno svobodno gospodarsko pobudo in da gre za dejavnost, ki je zaradi pietete do pokojnikov in odnosa do svojcev, zdravstvenih in sanitarno-higienskih razlogov ni mogoče zagotavljati na prostem trgu. V povezavi s 140. členom Ustave opozarjajo na Zakon o lokalni samoupravi, ki v 21. členu med lokalne javne zadeve, ki jih občina ureja samostojno, uvršča urejanje in skrb za lokalne javne službe in še posebej organiziranje opravljanja pokopališke in pogrebne dejavnosti. Združenja občin opozarjajo na finančne posledice predloga zakona na občinske proračune, ki jih predlagatelj sploh ne upošteva, npr. stroške za ureditev lastništva zemljišč in objektov pokopališč. Na podlagi analize urejenosti lastništva na pokopališčih iz lanskega leta v Skupnosti občin Slovenije ocenjujejo, da bi stroški občin samo iz tega naslova preseglji 5 mio evrov, kar je ob vladni zavezi o zmanjševanju stroškov občin nesprejemljivo. V združenjih občin opozarjajo, da veljavna ureditev omogoča prelivanje sredstev iz pogrebne dejavnosti v dejavnost upravljanja in urejanja pokopališč, s čimer so občine pokrivalo stroške obvezne gospodarske javne službe. Na izvajalce pokopališke dejavnosti se prenašajo dodatne organizacijske in izvedbene naloge in s tem nove finančne obveznosti. V združenjih občin zagovarjajo koncept, da se pokopališka dejavnost in del pogrebne dejavnosti (24-urna dežurna služba) opravlja kot obvezna občinska gospodarska javna služba, medtem ko naj se odločitev o načinu izvajanja ostalih pogrebnih storitev prepusti občinam (izbirna gospodarska javna služba ali tržna dejavnost). V združenjih občin predlagajo zavrnitev predlaganega koncepta in pripravo novih zakonskih rešitev na podlagi veljavne ustavne in zakonske ureditve, po kateri sodi odločitev o obliki organiziranosti pogrebne dejavnosti v izvirno pristojnost občin.

Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije (v nadaljevanju: OZS) podpira predlog zakona, a zaradi večje jasnosti zakona predlaga nekatere spremembe, kot npr. spremembo definicije 24-urne dežurne službe, ki je predvidena kot gospodarska javna služba. Po predlogu OZS naj se kot gospodarska javna služba izvaja le interventni prevoz v primeru prometne nesreče ali smrti na javnih mestih, ostali prvi prevozi pokojnikov pa naj se izvajajo na prostem trgu, saj je to smiselni del pogrebne dejavnosti. Zagovarja stališče, da mora imeti naročnik, ki je plačnik storitve, možnost izbire pri naročanju prvih prevozov. Če bo izbran le en izvajalec 24-urne dežurne službe, ki bo lahko opravljal vsak prvi prevoz od kraja smrti do hlajenih prostorov izvajalca gospodarske javne službe, lahko to pomeni dodatne prevoze in s tem dodatne stroške za svojce. OZS, ki se je vseskozi zavzemala za enotne pogoje za vse izvajalce, opozarja na Zakon o gospodarskih javnih službah, na podlagi katerega se storitev izvaja v okviru gospodarske javne službe, če je ni moč prepustiti trgu. Če izvajalec pridobi dovoljenje države za opravljanje pogrebne dejavnosti, pomeni, da je dovolj kompetenten, da lahko izvaja tudi 24-urno dežurno službo. Državni svet ugotavlja, da se Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo s predlogom OZS ne strinja, saj zagovarja enovito 24-urno

dežurno službo, občini pa je v drugih delih dejavnosti prepuščeno, katere in koliko koncesionarjev bo izbrala.

Državni svet se pridružuje stališču Skupnosti občin Slovenije, Združenju mestnih občin Slovenije in Združenju občin Slovenije, ki zavračajo predlagan koncept ureditve pogrebne dejavnosti, po katerem se pogrebna dejavnost, z izjemo zagotavljanja 24-urne dežurne službe, prepušča trgu. Državni svet podpira organiziranje pokopališke dejavnosti v okviru obvezne gospodarske javne službe, saj je urejanje tega področja v javnem interesu in ga ni moč prepustiti trgu. V zvezi z ureditvijo pogrebne dejavnosti, ki mora v prvi vrsti zasledovati javni interes in zagotoviti enotne in ustrezne cene, Državni svet opozarja, da je organiziranje pogrebne dejavnosti izvirna pristojnost občin in bi zato zakon moral občinam in njenim organom (občinskemu svetu in županu) prepustiti odločitev in s tem odgovornost o načinu izvajanja pogrebnih storitev. Ker je zdaj pogrebna dejavnost po občinah različno urejena (nekateri imajo boljše izkušnje z izvajanjem tovrstnih storitev v okviru gospodarske javne službe, druge v okviru tržne dejavnosti) je smiselno, da je zakonska ureditev bolj odprta in življenjska ter občinam prepušča urejanje tega področja v skladu s svojo tradicijo in krajevnimi običaji.

Zaradi občutljivosti stanja, v katerem se znajdejo svojci kot naročniki pogrebnih storitev, je nujno ponovno proučiti predlagano uvedbo proste konkurence na trgu pogrebnih storitev. Medtem ko zasebni sektor izkazuje za pogrebno dejavnost zaradi možnosti zaslužka velik interes, pa za pokopališko dejavnost zaradi nedobičkonosnosti pretiranega zanimanja ni zaslediti. Javni interes ni le v zagotavljanju pogrebnih storitev pod enakimi pogoji, ampak tudi v urejenosti pokopališč.

**Predlog mnenja skupaj s sprejetim amandmajem (26 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 23 jih je glasovalo za, 3 pa so bili proti).**

#### **6. točka dnevnega reda:**

– **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2B) - druga obravnava, EPA 1153-VII**

Predlog zakona je objavljen na spletni strani Državnega zbora z dne 11. 4. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Poročilo Odbora Državnega zbora za gospodarstvo z Dopolnjenim predlogom zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 3. 6. 2016.

Predlog mnenja Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prav tako prejeli po elektronski pošti 3. 6. 2016.

Besedo je mag. Dušan Pšeničnik, predstavnik Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Poročevalec Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, predsednik komisije Jernej Verbič, je pojasnil stališče komisije.

#### **Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:**

Državni svet Republike Slovenije je na 41. seji 8. 6. 2016, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

## M N E N J E

### k Dopolnjenemu predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2B) – druga obravnava

Državni svet **podpira** Dopolnjen predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

Državni svet je bil seznanjen, da je Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj na 7. izredni seji 26. maja 2016 podprla Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki ga je predložila Vlada, in nanj ni imela konkretnih pripomb, ter mnenje posredovala na Odbor Državnega zbora za gospodarstvo, ki je na 34. nujni seji 31. 5. 2016 pripravil Dopolnjen predlog zakona.

Državni svet ugotavlja, da se želi s predlaganimi spremembami in dopolnitvami zakona izboljšati pomanjkljive in težje izvedljive veljavne rešitve, odpraviti težave v zvezi z neurejenim lastništvom regionalnih razvojnih agencij v petih razvojnih regijah (osrednjeslovenski, podravske, pomurski, jugovzhodni Sloveniji in obalno-kraški) ter odpraviti dvojno upravičenost Pomurja do regionalnih spodbud in obenem omogočiti, da bi bilo v novi finančni perspektivi Pomurje upravičeno do določenih ukrepov evropske kohezijske politike in politike razvoja podeželja.

Z odpravo določbe, da znotraj javnega deleža nobena od občin ne sme imeti več kot tretjinskega ustanoviteljskega deleža v regionalni razvojni agenciji, se zmanjšuje administrativno breme v občinah ter preprečuje, da bi se moralo pet regionalnih razvojnih agencij po izteku prehodnega obdobja za preoblikovanje svoje lastniške strukture izbrisati iz evidence. Poenostavlja se tudi postopek zamenjave članov razvojnega sveta regije. Predlaga se dopolnitev meril za določitev občin, ki se uvrščajo v obmejna problemska območja, na podlagi katerih bosta v ta območja vključeni tudi občini Gornji grad in Makole. Prav tako se spreminja določba glede dogovorov za razvoj regij, ki bo omogočila lažje usklajevanje z načrti izvajanja operativnih programov evropske kohezijske politike s proračunskim načrtovanjem in vsebinami vključenih projektov. Predlaga se, da dogovor za razvoj regije velja do izteka obdobja trajanja vključenih projektov ali nadomestitve z novim. Določa se tudi podroben postopek dodeljevanja finančnih pomoči v primeru nujnih ukrepov regionalne politike, ko pomoč dodeljujejo vsebinsko pristojna ministrstva in v primeru, ko jo dodeli Javni sklad za regionalni razvoj in razvoj podeželja. Prav tako se določa podroben postopek dodeljevanja regionalne pomoči brez javnega razpisa na podlagi vloge in neposredne pogodbe. Predlaga se tudi bolj fleksibilna ureditev postopka odločanja o manjših prerazporeditvah znotraj poslovnega in finančnega načrta Javnega sklada za regionalni razvoj in razvoj podeželja.

Državni svet podpira Dopolnjen predlog zakona, ki je usklajen tudi z Združenjem regionalnih razvojnih agencij Slovenije in mora biti uveljavljen do 28. 7. 2016, ko se izteče prehodno obdobje, do katerega bi morali sveti regij uskladiti lastniške strukture regionalnih razvojnih agencij. Državni svet ob tem ugotavlja, da je matično delovno telo Državnega zbora s sprejetimi amandmaji koalicijskih poslanskih skupin v celoti uskladil besedilo s stališči Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora ter upošteval odločitev Komisije Državnega zbora za narodne skupnosti v zvezi z zagotavljanjem finančnih spodbud za hitrejši razvoj območij, kjer živijo avtohtone narodne skupnosti in romska skupnost.

Državni svet pozitivno ocenjuje pristop predlagatelja, ki je podrobno obrazložil razloge za predlagane spremembe in dopolnitve zakona ter predstavil usklajenost z lokalnimi skupnostmi in njihovimi združenji ter z združenji gospodarstva in nevladnim sektorjem. Državni svet bi si želel, da bi obrazložitev predmetnega predloga zakona postala praksa pri pripravi vse zakonodaje.

V zvezi s pripombo Skupnosti občin Slovenije, da se na regionalni nivo prenašajo dodatne naloge in ni jasno, kdo jih bo izvajal (predvsem prostorsko urejanje), saj pokrajin nimamo, so bili državni svetniki seznanjeni, da ostaja prostorsko načrtovanje v domeni občin in tudi

skupnih občinskih organov, pri čemer so se v preteklosti pripravljali razvojni programi prostorskega razvoja v posameznih regijah v okviru medobčinskega sodelovanja. Državni svet poudarja, da je treba s prenosom nalog na razvojne regije oz. na kohezijski regiji na ta nivo prenesti tudi sredstva za njihovo izvajanje, še posebej ob dejstvu, da je v novi finančni perspektivi na voljo manj sredstev. Državni svet tudi meni, da bi moral zakon jasno opredeliti naloge in način njihovega izvajanja s strani pristojnih ministrstev.

Glede opozorila o prestopu obmejnih občin v drugo razvojno regijo oz. kohezijsko regijo, na kar opozarja Mestna občina Ljubljana, Državni svet ugotavlja, da je namen Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja določanje načina medsebojnega usklajevanja države in občin pri načrtovanju regionalne politike in izvajanju nalog regionalnega razvoja. Kot pojasnjuje predlagatelj zakona, se v tej luči v vmesnem obdobju, ko še nimamo pokrajin, ki jih predvideva Ustava, pod določenimi pogoji dopušča možnost prehajanja mejnih občin med razvojnimi regijami oz. kohezijskima regijama. Tak primer je občina Litija, ki je dobila po podpori njenega občinskega sveta in zasavske regije tudi pozitivno mnenje pristojnega ministra. Po mnenju predlagatelja zakona je dovolj varovalk, ki preprečujejo morebitne nepotrebne prestopne občin v sosednjo razvojno (kohezijsko) regijo.

Ob podpori ukrepom na območjih s podpovprečno gostoto poselitve, kjer se soočajo s problemom izseljevanja, Državni svet opozarja na problem okoli 30-ih občin, ki se srečujejo s trendom izrazitega povečevanja števila prebivalstva (npr. v občini Škofljica za 12 % v zadnjih štirih letih) in posledično večjimi stroški na področju predšolske vzgoje in gradnje stanovanj ter komunalne infrastrukture. V luči skladnega regionalnega razvoja bi morali to upoštevati pri spremembi sistema financiranja občin, saj povprečnina ne zadošča za kritje stroškov npr. gradnje nove infrastrukture (npr. šola, vrtec, zdravstveni dom), ki je nujna zaradi določenih standardov v področni zakonodaji.

Državni svet ugotavlja, da je Vlada na 88. seji 19. 5. 2016 sprejela sklep za podaljšanje izvajanja ukrepov razvojne podpore do konca programskega obdobja 2014–2020 za Pokolpje ter območje občin Hrastnik, Radeče in Trbovlje, kjer je stopnja brezposelnosti višja od kritične stopnje 17 %. Na podlagi tega bo pripravljen tudi predlog sprememb programa spodbujanja konkurenčnosti in razvojne podpore za navedena območja, o katerem bo v kratkem odločala Vlada.

Državni svet podpira predlagano spremembo glede dogovora za razvoj regij, katerega obdobje izvajanja se prilagaja državnim dokumentom (programu državnih razvojnih prioritet in investicij) in vključenim projektom. Ob tem Državni svet ugotavlja, da sicer dogovori za razvoj regije zaenkrat še niso zaživel, se pa pričakuje njihovo uresničevanje po sprejemu predlagane spremembe.

Državni svet tudi ugotavlja, da so v proračunskem obdobju 2016–2017 prvič na voljo tudi povratna sredstva v obliki dveh instrumentov, in sicer kreditov Slovenskega podjetniškega sklada in Javnega sklada za regionalni razvoj in razvoj podeželja.

**Predlog mnenja je bil sprejet (21 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 19 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

#### **7. točka dnevnega reda:**

##### **– Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2015, EPA 1238-VII**

Poročilo je objavljeno na spletni strani Državnega zbora z dne 13. 5. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Poročilo je obravnavala Komisija za državno ureditev. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 7. 6. 2016.

Predlog mnenja Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 7. 6. 2016.

Besedo je imel Branko Masleša, predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije.

Poročevalec Komisije za državno ureditev, predsednik komisije Rajko Fajt, je pojasnil stališče komisije.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 41. seji 8. 6. 2016, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, in 47/2013), sprejel naslednje

## **M n e n j e**

### **k Letnemu poročilu o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2015**

Državni svet **se je seznanil** z letnim poročilom.

V poročilu so predstavljeni podatki o delu slovenskih sodišč v 2015, ki so lani poslovala učinkovito in uspešno. Število sodnikov na 100.000 prebivalcev se še naprej znižuje in je trenutno 44,3 (cilj je 42 sodnikov na 100.000 prebivalcev). Razmerje med sodniki in sodnim osebjem se slabša in je trenutno 3,5 (manj kot 2014), cilj pa je 4,3. Na zadnji dan 2015 je bilo zaposlenih 913 (lani 938) sodnikov in 3.179 (lani 3.503) članov sodnega osebja. Vsa sodišča obvladujejo prejete zadeve in na vseh področjih je dosežen standard sojenja v razumnem roku, kar je rezultat usmerjenega delovanja in izvrševanja ukrepov na vseh področjih – zakonodajnem, organizacijskem in poslovnem. Skrajšal se je pričakovani čas rešitve zadev, nekoliko se je podaljšala povprečna starost nerešenih zadev, predvsem zaradi izvršilnih zadev, ki še vedno pomenijo največjo težavo slovenskega sodstva. Zmanjšalo se je število nerešenih starejših zadev, večinoma pa gre za izvršilne zadeve. Izboljšanje situacije v slovenskem sodstvu kažejo tudi mednarodne primerjave. Dokument Justice Scoreboard 2016 (temelji na podatkih iz 2014), ki predstavlja pogled Evropske komisije na delovanje pravosodnih sistemov držav EU s stališča učinkovitosti in neodvisnosti, je prepoznal napore Slovenije na področju sodstva. Kakovost sodnega sistema je ocenjena kot dobra, razen dojemanja neodvisnosti sodnikov v javnosti, vendar gre pri tej oceni za subjektivno oceno javnosti in ne za objektivne pokazatelje. Slovenska javnost ocenjuje, da ima politika velik vpliv na sodstvo. Vrhovno sodišče tudi samo preverja dožemanje neodvisnosti in nepristranskosti sodišč v javnosti in opaža velike razlike med ocenami strokovne javnosti in strank na sodiščih, ki delo sodišč v glavnem ocenjuje pozitivno, in splošno javnostjo, ki pa sodstvo dojema kot pristransko in nedelavno. Mednarodni dokument Doing Business (temelji na percepciji ključnih deležnikov iz leta 2015), ki ocenjuje delo sodišč v različnih državah, rezultate slovenskih sodišč ocenjuje kot ugodne, saj se je skrajšal čas reševanja zadev, pri insolvenčnih zadevah in zemljiški knjigi je prišlo do bistvenega napredka, glavni izziv pa ostaja izvrševanje pogodb. Vrhovno sodišče je leta 2015 pričelo s projektom Izboljšanje kakovosti slovenskega sodstva, program se bo izvajal več let, prve rezultate pričakujejo že konec leta. Število sodnikov se bo še zmanjševalo, pričakuje se zmanjševanje prejetih in nerešenih zadev. Glavna prioriteta je kakovost sodnikovega odločanja in dela sodnega osebja. Cilj je, da se vsako opravilo izvaja na najnižji ravni kompetenc, kar pomeni, da se delovne naloge s sodnikov prenese na sodno osebje. Sodniki naj bi odločali samo o zadevah, v katerih je potrebno sodniško vrednotenje. Strokovno osebje je treba zato še dodatno izobraževati. Opozorjeno je bilo na problem medgeneracijske luknje, saj je bilo v 2015 število sodnikov v starosti 60–70 let prvič večje kot število sodnikov v starosti 30–39 let. V poročilu so tudi dodatne vsebine, ki so dobrodošla informacija, govora pa je o opremi in drugih pogojih za delo sodišč, finančnem poslovanju, državnem pravobranilstvu, postopkih pred drugimi organi, Ustavnem sodišču in izobraževanju pravnikov. S strani Vrhovnega sodišča je bilo opozorjeno, da morajo tudi druge institucije zagotavljati pogoje za delo sodišč. Še vedno ni pripravljena strategija za zagotavljanje prostorskih pogojev za delo sodišč in za mrežo sodišč. Revizija delovanja sodišč je nujna, vendar mora biti postopna, cilj mora biti večja kakovost in učinkovitost sodnega sistema. Še vedno je preveč zakonodajnih postopkov izpeljanih po skrajšanem ali nujnem postopku, kar poslabšuje kakovost zakonodaje.

Ministrstvo za pravosodje (v nadaljevanju: MP) je poročilo ocenilo kot dobro, tudi rezultati dela sodišč so spodbudni, vendar je opozorilo na nekaj dilem. Učinkovitost sodnikov se je kljub manjšemu pripadu zadev zmanjšala, razen na Vrhovnem sodišču. Nekatera sodišča negativno odstopajo in MP v prihodnje pričakuje, da bodo v poročilu bolj natančno pojasnjeni razlogi, zakaj so rezultati na določenem sodišču slabši. Poročilo bi bilo lahko dopolnjeno tudi z nalogami predsednikov sodišč, kako bodo izboljšali učinkovitost dela. MP pozitivno ocenjuje ukrepe Vrhovnega sodišča za izboljšanje kakovosti in prepoznava napredek slovenskega sodstva v mednarodnem merilu. Izpostavljeno je bilo dobro sodelovanje med MP in Vrhovnim sodiščem, ki se kaže tudi pri pripravi zakonodaje.

Državni svet je pohvalil pripravo poročila in izboljšanje rezultatov dela sodišč. Trendi na slovenskih sodiščih so pozitivni, kar so prepoznale tudi mednarodne organizacije. Tako je Evropska komisija v okviru raziskave Justice Scoreboard 2016 kakovost slovenskega sodnega sistema ocenila kot dobro. Tudi mednarodni dokument Doing Business rezultate slovenskih sodišč ocenjuje kot ugodne, saj se je čas reševanja zadev skrajšal. Državni svetniki so se strinjali z Vrhovnim sodiščem, da je zaskrbljujoča velika razlika med dejanskimi rezultati sodišč in odnosom javnosti do sodstva (dojemanje neodvisnosti in nepristranskosti sodišč v javnosti), ki je v Sloveniji izrazito negativno, o čemer priča tudi uvrstitev Slovenije na 24. mesto znotraj EU pri ocenjevanju tega odnosa. Podobni rezultati so se pokazali tudi pri analizah, ki jih je opravljalo Vrhovno sodišče, pri čemer strokovna javnost in stranke na sodiščih delo sodišč ocenjujejo mnogo bolj pozitivno kot splošna javnost. Državni svet je izpostavil, da je za odnos javnosti do sodstva zelo pomemben tudi videz nepristranskosti, zato podpirajo projekt izboljševanja kakovosti, ki ga je pričelo Vrhovno sodišče, saj bo le tako mogoče v javnosti dojemanje sodstva preobrniti v pozitivno smer. Predstavniki Vrhovnega sodišča je pri tem opozoril še na dodatno težavo, analize namreč kažejo, da sodstvo lahko s kakovostnim delom le delno vpliva na odnos javnosti, večji del ocene se oblikuje prek zapisov v medijih in odnosa politike do sodstva, na kar pa sodstvo nima neposrednega vpliva. Kljub dobrim rezultatom je Državni svet opozoril na težave pri reševanju gospodarskih sporov na sodiščih, predvsem, ko gre za manjše pravne osebe, in na nujnost pospežitve postopkov izvršbe, saj se ti nerazumno vlečejo tudi po tem, ko so sklepi o izvršbi že pravnomočni. Prav tako je nujno poenotenje ravnanja sodišč na tem področju.

Državni svet je opozoril na problem neenotnosti sodnih praks, kar ne povečuje ugleda sodstva v javnosti in jih je nujno poenotiti. Predstavniki Vrhovnega sodišča se je strinjal državnimi svetniki, da neenotnost sodnih praks ne krepí zaupanja v pravno državo, in poudaril, da se na Vrhovnem sodišču zavedajo, da se mora enotnost sodnih praks izvajati tako horizontalno kot vertikalno in na nivoju istih sodišč. V zvezi s to problematiko so na MP že vložili predlog za spremembo zakonodaje, ki bo omogočila lažje poenotenje sodne prakse na Vrhovnem sodišču. Državni svet je izpostavil tudi vprašanje glede javnih objav sodb, ki bi prav tako pripomogle k večji transparentnosti dela sodstva in okrepile zaupanje javnosti vanj. Drugostopenjske sodbe in sodbe Vrhovnega sodišča so že javno objavljene, glede objav prvostopenjskih sodb pa morata MP in Vrhovno sodišče rešiti vprašanja glede povečanega obsega dela in drugih stroškov, ki nastaneta pri anonimizaciji sodb, ki je potrebna zaradi varstva osebnih podatkov. Glede na dobro sodelovanje med Vrhovnim sodiščem in MP je Državni svet prepričan, da se bosta instituciji uspeli dogovoriti in tako še povečati transparentnost delovanja sodstva.

Na neenotnost sodnih praks vplivajo tudi hitre in nedorečene spremembe zakonodaje. Dobri, usklajeni in jasni zakoni so osnova za dober pravni red. Pri nas je še vedno preveč zakonodaje sprejete po skrajšanem in nujnem postopku. Na to problematiko je Državni svet že večkrat opozarjal. Predstavniki Vrhovnega sodišča je pri tem opozoril še, da sprejem zakonodaje velikokrat ni podprt z ustrežno analizo in se zato finančne posledice zakona pokažejo šele naknadno. V zvezi s tem je Državni svet opozoril na nekatere alternativne metode reševanja sporov, ki so se ob uvajanju izkazale za zelo uspešne, kot so postopki mediacij, ki pa sedaj zaradi pomanjkanja sredstev stojijo oziroma se izvajajo omejeno. Po mnenju Državnega sveta je to nedopustno in je treba zagotoviti sredstva za nemoten potek mediacij, kljub temu da ni več zagotovljenih evropskih sredstev. Predstavniki Vrhovnega sodišča se je strinjal, da je alternativni način reševanja sporov pravica, ki je državljanom

omogočena z zakonom in če posameznik želi reševati svoj spor z mediacijo, mu mora biti to omogočeno in mora zakonodajalec zagotoviti sredstva za izvajanje. Predstavnik MP se je skliceval na to, da so sodišča samostojni proračunski uporabniki in morajo zato znotraj svojih finančnih okvirov zagotoviti sredstva za mediacije, saj ni mogoče pričakovati, da bodo za te naloge vedno na voljo evropska sredstva.

V razpravi so bila izpostavljena tudi prizadevanja Državnega sveta za uvedbo postopkov četrtega branja, ki bi po mnenju državnih svetnikov izboljšalo zakonodajo. Državni svetniki so izpostavili nekatere pobude Državnega sveta za ustavno presojo posameznih zakonov (tudi volilnih) naslovljene na Ustavno sodišče, vendar Ustavno sodišče zaradi velike količine spisov na pobude odgovarja z velikim zamikom. MP je pojasnilo, da Ustavno sodišče glede načina dela in hitrosti postopkov odloča samostojno.

Državni svet je opozoril na težave pripravnikov, ki se pripravljajo na pravosodni državni izpit, večina jih pripravništva ne more več opraviti na sodiščih, kar je zagotavljalo najbolj kakovostno pripravo na izpit. Pripravniki zdaj čakajo na pripravništva nerazumno dolgo, čeprav ga lahko opravljajo tudi izven sodišč in še posebej velik pritisk je na odvetniške pisarne. Država bi se morala tega problema resneje lotiti. MP je državnim svetnikom pojasnilo, da se zaveda problematike, vendar je težava s pripravništvom širša in medresorska. Težave segajo tudi na področje izobraževanja in velikega števila pravnikov, ki so na trgu dela, pri čemer se njihov položaj tudi z opravljenim državnim pravosodnim izpitom bistveno ne izboljša. Ta problem se delno navezuje tudi na zmanjševanje zaposlovanja pravnikov v vseh segmentih. Število sodnikov se bo tako tudi v naslednjih letih zmanjševalo, pri čemer je predstavnik Vrhovnega sodišča Državni svet opozoril na pereč problem medgeneracijske luknje, na katero smo v naših mnenjih že opozarjali. Leta 2015 je problem postal še bolj nazoren, saj je število starejših sodnikov prvič preseгло število sodnikov mlajše generacije. Državni svet se strinja, da to lahko povzroči težave v prihodnje in zato morata MP in sodstvo skupaj iskati rešitve, kako ohraniti dotok mlajših sodnikov v sodstvo. Med drugim težave povzročata višja upokojitvena starost sodnikov, ki se lahko upokojujejo pri 70 letih, vendar je MP izrazilo nestrinjanje s tem, da bi šli v spremembo upokojitvene starosti. Razmišljanja MP so usmerjena v drugačen oziroma dolgoročnejši način razpisnega sistema za sodniška mesta, s katerim bi se vzpostavil spisek novih sodnikov, ki bi delno reševal prihod mlajših sodnikov.

Državni svet je podprl prizadevanja sodstva za zmanjševanje števila sodnikov, zastavljeni cilj je 42 sodnikov na 100.000 prebivalcev. Hkrati pa so državni svetniki želeli preveriti, kaj trenutno število sodnikov (44,3) v primerjavi z drugimi državami v EU pomeni. Predstavnik Vrhovnega sodišča je povedal, da številka sama po sebi ne pomeni veliko, ker so pravosodni sistemi različni. Razlika nastane na nivoju zadev, ki sodijo v sodno pristojnost in v Sloveniji v sodno pristojnost sodi mnogo stvari, ki se v drugih sistemih rešujejo izven sodstva. Naša država pa je še vedno tudi na prvem mestu v EU po pripadu novih, ne kazenskih, zadev na sodišča. Predstavnik Vrhovnega sodišča je potrdil, da so prizadevanja za zmanjšanje števila sodnikov pravilna, opozoril pa je, da se mora pri tem število sodnega osebja povečevati in slediti cilju, da bo razmerje med sodniki in sodnim osebjem 4,3, žal pa se je razmerje v primerjavi z letom 2014 celo poslabšalo.

Državni svet je izpostavil podatek iz poročila, ki govori o neenakomerni obremenitvi sodišč in sodnikov. Obveznost predsednikov sodišč, ki jih imenuje Sodni svet, je, da poskrbijo za redno in dobro delo posameznega sodišča kot tudi za enakomerno obremenjenost sodnikov in sodnega osebja. Predstavnik Vrhovnega sodišča je opozoril na ukinitve sodnih norm, ki so jih izvedli skupaj s Sodnim svetom. Izvajanje tega ukrepa in njegove rezultate bodo skrbno spremljali. Argument za odpravo norm je bil tudi, da mora vsak sodnik prevzeti odgovornost za izvajanje nalog in da so se norme mnogokrat izkazale celo kot negativne, saj so sodniki zaradi ocenjevanja števila primerov, ki jih imajo v obravnavi, nekatere primere samo začeli, niso pa jih izvedli do konca. Tudi MP je mnenja, da bo treba odpravo sodniške norme skrbno spremljati in na podlagi ocen že v poročilu Vrhovnega sodišča za 2016 oceniti, ali je to kakorkoli vplivalo na kakovost sodniškega dela.

Državne svetnike je zanimala tudi kategorija starejših (starejše od 5 in 10 let) nerešenih zadev, zakaj prihaja do tako dolgega reševanja, ali primeri zastarajo in kakšna je struktura

starejših primerov. Predstavnik Vrhovnega sodišča je izrazil zaskrbljenost zaradi takšnih primerov, vendar je povedal, da gre v večini primerov za zadeve, ki so nerešljive. V kazenskih zadevah gre za primere, ko ni obdolženca in je zanj razpisana tiralica, v civilnih zadevah pa gre v 80 % za izvršilne zadeve, na katere sodstvo nima vpliva, ker ni premoženja, iz katerega bi se poplačale terjatve.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

**Predlog mnenja je bil sprejet (23 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 17 jih je glasovalo za, 1 pa je bil proti).**

### **3. točka dnevnega reda:**

– **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (ZIPRS1617) – nujni postopek, EPA 1278-VII**

Predlog zakona je objavljen na spletni strani Državnega zbora z dne 26. 5. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona sta obravnavali Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, kot matična komisija in Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, kot zainteresirana komisija.

Poročilo Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance ter poročilo Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 7. 6. 2016.

Predlog mnenja Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prav tako prejeli po elektronski pošti 7. 6. 2016.

Na klop so državne svetnice in svetniki prejeli stališče z amandmajem Interesne skupine lokalnih interesov.

Besedo je imela mag. Mateja Vraničar Erman, predstavnica Ministrstva za finance.

Poročevalka Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, predsednica komisije mag. Marija Lah, je pojasnila stališče komisije.

Poročevalec Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, predsednik komisije Jernej Verbič, je pojasnil stališče komisije.

Razpravljala sta Milan Ozimič in Drago Ščernjavič.

Na dileme iz razprave je odgovorila mag. Mateja Vraničar Erman, predstavnica Ministrstva za finance.

**Predsednik je dal na glasovanje amandma Interesne skupine lokalnih interesov:**

### **A M A N D M A :**

Prvi stavek predloga mnenja Državnega sveta se spremeni tako, da se glasi:

»Državni svet **ne podpira** predloga zakona.«.

#### **Obrazložitev:**

Interesna skupina ne podpira predloga zakona, saj ne odpira vprašanja povprečnine. Po njenem mnenju bi morala že ta novela zakona dvigniti višino povprečnine za pokrivanje



ponovno priznane subvencije najemnine zaradi odločitve Ustavnega sodišča. Ker novela zakona ne odpira tega vprašanja, zaradi poslovniških določb Državnega zbora ni mogoče z amandmajem predlagati višje povprečnine.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen vodja interesne skupine Milan Ozimič.

**Amandma je bil sprejet (25 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 16 jih je glasovalo za, 7 pa jih je bilo proti).**

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja skupaj s sprejetim amandmajem:

Državni svet Republike Slovenije je na 41. seji 8. 6. 2016, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

### **M N E N J E**

#### **k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (ZIPRS1617-A) – nujni postopek**

Državni svet **ne podpira** predloga zakona.

Državni svet ugotavlja, da je Vlada pristopila k noveli zakona, ker so bili po uveljavitvi Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 sprejeti zakoni, katerih izvajanje bo možno šele po uveljavitvi te novele zakona. Tako se pri evidentiranju sprememb, nastalih pri upravljanju z državnim dolgom, določa izjema le za transakcije upravljanja z državnim dolgom, ki jih je moč izvesti brez denarnega toka; določa se takšna pravna podlaga, ki bo omogočila Republiki Sloveniji zagotoviti sredstva z dodatnim zadolževanjem; bolj natančno se opredeljuje predmet preverjanj po Uredbi EU, in sicer kot celoten zahtevek za izplačilo, v okviru katerega se preverja pravilnost, točnost in zakonitost izdatkov, ki jih uveljavlja upravičenec; določata se nova namenska prihodka na podlagi Zakona o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije (na tej podlagi se določa tudi nov proračunski sklad), ter glede na pričakovana večja vplačila dividend elektrogospodarstva v proračun države, namenjena za izgradnjo vodne infrastrukture; omogoča se prerazporejanje sredstev na postavke za množične migracije, med njimi in z njih; občinam se podaljšuje rok za vračilo sredstev kohezijske politike v proračun države v primerih izrečenega finančnega popravka, obseg sredstev pa se ne omejuje z limitom 750.000 evrov, saj je ta določen zgolj za primere, če se občina zadolži za lastni delež pri financiranju investicije. Predlagano podaljšanje plačilnega roka na 90 dni bo občinam omogočalo, da v podaljšanem obdobju izvedejo postopek zadolžitve ali pa sprejmejo rebalans proračuna.

Državni svet meni, da so ukrepi, ki se nanašajo na delovanje občin, sicer koristni, ni pa jasno, ali so rešitve usklajene in jih podpirajo tudi interesna združenja slovenskih občin. Opozoriti velja na problematiko občin v zvezi z njihovim financiranjem. Glede na dodeljeno višino sredstev, ki je nižja od tiste, do katere so občine sicer upravičene, se njihov finančni položaj ne izboljšuje, zato se je bati, da bodo zaradi pomanjkanja sredstev ter posledično kopičenja problemov že v bližnji prihodnosti soočeni s težko rešljivo situacijo.

Ker novela zakona ne odpira vprašanja povprečnine, v skladu s Poslovnikom Državnega zbora ni možno vlagati amandmaja, s katerim bi predlagali dvig povprečnine za letošnje in naslednje leto. V povezavi s to ugotovitvijo Državni svet poziva Vlado, da čim prej predloži rebalans proračuna za leto 2016 in predlog sprememb proračuna za leto 2017 ter spremembo Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 in tako občinam z zvišanjem povprečnine zagotovi sredstva za obveznosti iz naslova plačila subvencij najemnin, ki so posledica odločitve Ustavnega sodišča o neskladnosti 28. člena

Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev z Ustavo. Ob tem Državni svet poudarja, da je treba občinam zagotoviti finančno avtonomijo oz. sorazmernost izvirnih prihodkov z obsegom zakonskih nalog, kar je eden temeljnih postulatov Evropske listine lokalne samouprave. To pomeni tak sistem financiranja lokalne samouprave, ki bo občinam zagotovil povprečnino v višini, ki bo omogočala izvajanje zakonskih nalog.

Ob nujni zagotovitvi dodatnih sredstev za pokrivanje ponovno priznane subvencije za najemnine zaradi odločitve Ustavnega sodišča, Državni svet opozarja na odgovor Ministrstva za javno upravo na vprašanje Interesne skupine lokalnih interesov v zvezi s prihranki občin iz naslova varčevalnih ukrepov z dne 1. 6. 2016. V odgovoru Ministrstvo za javno upravo namreč ne upošteva odločbe Ustavnega sodišča, saj navaja pričakovane prihranke občin iz naslova odprave subvencije neprofitne najemnine v višini 1,7 mio evrov na letni ravni.

V zvezi s podatkom, da se utemeljeno pričakuje za 45 mio evrov večja vplačila dividend iz elektrogospodarstva v državni proračun in ob ugotovitvi, da se bo od tega 40,7 mio evrov porabilo za vlaganja v vodno infrastrukturo oz. za zaključevanje investicije na hidroelektrarni Brežice, Državni svet predlaga, da se presežek teh sredstev nameni za dvig povprečnine zaradi večjih finančnih obveznosti občin iz naslova subvencij za najemnine, ki jih zakonsko določena povprečnina za letošnje in naslednje leto ne upošteva. Prouči naj se tudi pobuda, da bi se sredstva, ki se stekajo v državni proračun (Vodni sklad), namenjala občinam za urejanje vodotokov (namenski prihodki), čemur občine že danes namenjajo veliko sredstev, ki pa ne zadoščajo za zagotavljanje ustreznega vzdrževanja vodotokov in odpravljanje posledic visokih voda. Državni svet v zvezi z načrtovano porabo dividend elektrogospodarstva v HE Brežice opozarja, da tudi drugi deli Slovenije potrebujejo sredstva za nujne sanacijske ukrepe na vodotokih.

Državni svet glede medijsko večkrat izpostavljenih podatkov o visokih zneskih, ki jih imajo občine na svojih računih na zadnji dan leta, opozarja, da so ta sredstva namenjena pokrivanju velikih finančnih obveznosti občin na začetku naslednjega leta (npr. plače, obveznosti iz naslova investicij). Treba je upoštevati denarni tok skozi vse leto in ne le proračunsko obdobje.

Predlagano dodatno zadolževanje občin nad zakonsko dovoljenim obsegom za morebitna vračila neupravičeno porabljenih sredstev evropske kohezijske politike daje občinam sicer boljše pogoje za zagotavljanje zadostnega obsega sredstev za te namene, vendar pa se je treba zavedati vpliva dodatnega zadolževanja občin na javni dolg države. Državni svet ugotavlja, da je pomotoma ostala navedba v obrazložitvi predloga zakona, da predlaganega zakona ni treba usklajevati s samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, saj so bile predlagane spremembe, ki zadevajo občine, določene kasneje oz. tik pred sprejemom predloga zakona na seji Vlade.

Ob obravnavi predloga zakona se Državnemu svetu zastavljajo nekatera vprašanja, na katera pričakuje odgovore pristojnih organov:

- Kakšna je bilanca stanja in kakšni so presežki prihodkov nad odhodki javnega sektorja po podatkih AJ PES-a (s poudarkom na javnih zavodih). Nujno je treba čim prej urediti stroškovno računovodstvo oz. zagotoviti transparentnost denarnega toka do proračunskih uporabnikov – javnih zavodov (npr. zdravstvo, šolstvo), s čimer bo zagotovljena tudi njihova odgovornost in namenskost porabe sredstev.
- Državni svet ne nasprotuje višjim plačam policistov oz. odpravi ugotovljenih anomalij, vendar se zastavlja vprašanje, iz katerega vira bo Vlada zagotovila sredstva v višini 12,8 mio evrov.
- Z ozirom na porabo velikega obsega proračunskih sredstev (okoli štiri milijarde evrov) za javna naročila v javnem sektorju (zdravstvo, šolstvo, državna uprava, itd.) Državni svet zanima, ali je bila izvedena celovita analiza javnih naročil v javnem sektorju, ki bi pokazala smotrnost in namenskost porabe javnih sredstev za te namene.
- V preteklem obdobju so bili zaradi slabe javnofinančne situacije izvedeni številni kratkoročni varčevalni ukrepi v javni upravi, ki pa jih želi aktualna Vlada spremeniti v dolgoročne ukrepe, kar je nesprejemljivo.

- Zakaj se pravni akti, ki urejajo plače in druge prejemke javnih uslužbencev, in sistem MFERAC ne uporabljajo za celoten javni sektor oz. za katere subjekte, ki se financirajo iz državnega proračuna, se ne uporablja in zakaj.
- Postavlja se tudi vprašanje, zakaj niso zagotovljena večja sredstva za maso plač in druge prejemke v javnem sektorju.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Jernej Verbič.

**Predlog mnenja je bil sprejet (24 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 16 jih je glasovalo za, 4 pa so bili proti).**

## **8. točka dnevnega reda**

- **Obravnava zaključkov posveta »Vloga rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov Slovenije«**

Poročilo Komisije za državno ureditev s predlogi zaključkov so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 3. 6. 2016.

Predlog sklepa Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prav tako prejeli po elektronski pošti 3. 6. 2016.

Predstavniki Komisije za državno ureditev, predsednik komisije Rajko Fajt, je pojasnil stališče komisije.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 41. seji 8. 6. 2016, na podlagi 29. in 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) ter na podlagi posveta z naslovom *Vloga rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov Slovenije*, sprejel naslednji

## S K L E P

Državni svet Republike Slovenije je v sodelovanju z Zvezo veteranov vojne za Slovenijo, Zvezo slovenskih častnikov in Zvezo policijskih veteranskih društev Sever organiziral posvet z naslovom *Vloga rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov Slovenije*.

### **I. O POSVETU**

V Državnem svetu Republike Slovenije je bil 25. aprila 2016 nacionalni posvet z naslovom **Vloga rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov Slovenije**. Organizatorji posveta so bili, poleg Državnega sveta, še Zveza veteranov vojne za Slovenijo, Zveza slovenskih častnikov in Zveza policijskih veteranskih društev Sever.

Namen posveta je bil skozi različne predstavitve in razprave o rešitvah v slovenskem nacionalno-varnostnem ustroju, s poudarkom na njegovi vzdržljivosti in vlogi rezervnih struktur, opozoriti na izzive, dobre in slabe prakse ter rešitve za prihodnost. K vsebinski obravnavi na posvetu sta bili povabljeni tudi Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za notranje zadeve. Posvet je bil odprt za širšo strokovno in civilno javnost.

V Državnem svetu to ni bil prvi posvet, kjer bi poleg politične javnosti in predstavnikov državnih institucij, strokovne in civilne javnosti ter predstavnikov domoljubnih in veteranskih organizacij razpravljali o pomembni tematiki. Bil pa je eden redkih medresorsko celovito zastavljenih in z različnih zornih kotov organiziran strokovni posvet o pomembni obrambno-varnostni in zaščitno-reševalni tematiki.

Posvet je bil umeščen v dogajanja, povezana z obeleževanju 25. letnice vzpostavitve samostojne Republike Slovenije, pri čemer so takratne obrambne in varnostne sile, temelječe na rezervi, opravile pomembno vlogo. Na potrebo po premisleku o aktualnem stanju in rešitvah na področju vzdržljivosti in rezerve nas opozarjajo izkušnje iz lanskoletnega obvladovanja migrantskih valov v Sloveniji, ter stanje na področju financiranja obrambno-varnostnih potreb in posledično stanje pripravljenosti in razpoložljivosti obrambnih in varnostnih sil v podsistemih nacionalne varnosti. Poleg tega na Ministrstvu za obrambo poteka strateški pregled obrambe in priprava sprememb obrambne zakonodaje. Na posvetu so Državni svet, strokovna in civilna javnost s prispevki in razpravami presegli ozke resorske okvire in poglede, ko gre za vprašanja, ki so bila predmet posveta.

Vsebinsko je bil posvet sestavljen iz šestih delov. V prvem delu so bili predstavljeni uvodni referati; med njimi predsednika Državnega sveta, ministrice za obrambo in ministrice za notranje zadeve ter načelnika Generalštaba Slovenske vojske. Sledila so tri omizja, in sicer (1) Značaj in vloga rezerve Slovenske vojske – danes in v prihodnosti, (2) Dosedanje značilnosti rezerve v obrambno-varnostnem in zaščitnem sistemu Republike Slovenije in (3) Pogled in napotki za prihodnost, v katerih je bilo predstavljenih po pet referatov. Peti del posveta je bil namenjen razpravi, v kateri je nastopilo trinajst razpravljavcev. V sklepnem delu posveta so predstavljene ocene posveta in najpomembnejša sporočila in zaključki, ki jih navajamo tudi v tem gradivu. Na omizjih in v razpravah je sodelovalo pet aktivnih predstavnikov Slovenske vojske, trije aktivni predstavniki Slovenske policije, trije predstavniki akademske sfere, dva predstavnika Ministrstva za obrambo, sedem upokojenih visokih pripadnikov Slovenske vojske in dva upokojena visoka pripadnika Slovenske policije, poveljnik Gasilske zveze Slovenije in štirje drugi strokovnjaki.

Poleg pestrega seznama nastopajočih je bil pester in širok tudi nabor predstavljenih referatov. Njihove teme navajamo v nadaljevanju: (1) Varnostni vidiki v okviru trajnostnega razvoja, (2) Čas za strateški premislek in preudarne rešitve, (3) Izzivi Slovenske vojske v razvojni perspektivi, (4) Primeri zagotavljanja sposobnosti za strateško rezervo, (5) O teoriji in praksi vojaške rezervne sestave, (6) Slovenski koncept vojaško-strateške rezerve, iluzija ali realnost? (7) Nastajanje in uveljavljanje rešitev za vojaško strateško rezervo Republike Slovenije, (8) Ponovna uvedba nabornišтва – da ali ne? (9) Razvoj in opuščanje rezervnih sil v slovenskih obrambno-vojaških strukturah po osamosvojitvi, (10) Prostovoljno služenje vojaškega roka, (11) Značilnosti razvoja rezervne strukture slovenske Policije, (12) Predstavitev sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami z razmislekom o vlogi rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov v Sloveniji, (13) Vloga in predstavitev gasilske organizacije pri zagotovitvi vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov v Sloveniji, (14) Primeri dobre prakse iz tujine, (15) Vloga civilno-družbenih organizacij pri ohranjanju sestavin, pomembnih za policijsko strateško rezervo, (16) Vloga civilno-družbenih organizacij pri ohranjanju sestavin pomembnih za vojaško strateško rezervo, (17) Vloga izobraževalnih institucij pri zagotavljanju varnostne kulture v sodobni družbi, (18) Slovenska vojska na prelomu, (19) Prihodnost slovenske vojske v luči strateških trendov, (20) Pomen javnih virov podatkov pri zagotavljanju varnosti, (21) Uporabnost rezervne sestave policije na lokalnem nivoju skozi razvoj in danes in (24) Strateška rezerva v hibridnem varnostnem okolju.

Posveta se je udeležilo prek osemdeset udeležencev. Širša javnost je imela možnost spremljati predstavitev in razprave nastopajočih prek televizijskega posnetka na tretjem kanalu RTV Slovenija. Predstavljeni referati bodo skupaj s povzetki razprav in še nekaterimi drugimi pripravljenimi prispevki objavljeni v posebnem zborniku.

\* \* \*

## **II. POUČENI NA POSVETU IZ OCEN STANJA IN OBSTOJEČIH UKREPOV**

Analitični del nastopov so avtorji namenili ocenam stanja nacionalno-varnostnega sistema. V nadaljevanju so navedeni poudarki njihovih ocen.

### **2. 1 OBRAMBNA SPOSOBNOST IN ZAGOTOVITEV VARNOSTI**

- a. Po 25. letih samostojnosti država še ni našla celovitega odgovora na vprašanje, kako nadomestiti sistem družbene samozaščite in splošnega ljudskega odpora. Po uresničitvi prizadevanj po evro-atlantski integraciji v politične in varnostne povezave so se ambicije, da bi imeli pripravljene in sposobne obrambne sile, znižale, in vojaškim zmogljivostim države politika ni namenjala prioriteta. Obramba države je prepuščena majhni vojski, šibki pogodbeni rezervi in zmožnostim Zavezništva.
- b. Zgodovina nas uči, da je zmaga v vojni med drugim odvisna od hitrosti in obsega aktivacije rezerve. Imamo zgodovinske izkušnje, da moramo biti sposobni sami zagotavljati in braniti svobodo in samostojnost. Nihče ne bo izvajal obrambe države namesto nas. Zgodovina nas tudi uči, da je treba obrambni sistem kontinuirano prilagajati novim razmeram.
- c. Uspešno vključevanje Slovenske vojske v podporo vladnih ukrepov soočenja z migracijsko krizo ter mednarodne operacije kažejo na vojaško učinkovitost Slovenske vojske, vendar ne morejo zakriti dejstva, da zaostaja v razvoju na kadrovskem področju in področju modernizacije za sodobnimi vojskami in da njena pripravljenost ni na želeni ravni.
- d. Slovenska vojska ni sposobna sama ubraniti domovine. Število njenih pripadnikov upada. Modernizacija se je praktično ustavila, izrabljene opreme ni možno nadomestiti. Poleg tega tehnološko zaostaja. Načrtovanje razvoja ni v skladu z nacionalnimi potrebami. Zmanjšal se je obseg usposabljanja in izobraževanja. Ciljnih zmogljivosti v Zavezništvu ne dosegamo. Pojavljajo se kritike s strani vrhovnega poveljnika, javnosti in Zavezništva. Vse to vpliva na obrambno sposobnost in mednarodno kredibilnost Slovenije. Kaže, kot da ne deluje eden od najpomembnejših državotvornih stebrov.
- e. Slovenija ima v Natu in Evropski uniji okolje za lastni razvoj ter uresničevanje obrambnih, varnostnih, ekonomskih, kulturnih in drugih interesov. Obe organizaciji zagotavljata stabilnost v širšem okolju in omogočata skupno reševanje varnostnih izzivov in kolektivno obrambo. Članstvo v Natu zagotavlja Sloveniji varnost in vključenost v sistem kolektivne obrambe, hkrati pa tudi sodelovanje v različnih pobudah in razvojne možnosti na vojaškem področju.
- f. Moč Zavezništva temelji na moči zaveznic. Vsaka država je dolžna poskrbeti za ustrezno raven obrambne sposobnosti in odpornosti. Natov strateški koncept prepoznava potrebo po krepitvi nacionalne in ohranjanju zavezniške obrambno-vojaške identitete. Vsaka članica mora biti sposobna zagotavljati osnovno vojaško varnost in hkrati prispevati k vojaški varnosti zavezniških držav. Slovenija bo zato v prihodnosti morala nositi svoj delež pričakovanega bremena pri vzpostavitvi sil za bojevanje in ne bo mogla samo koristiti varnosti, ki jo zagotavlja Nato svojim članicam.
- g. Republika Slovenija za zagotavljanje notranje varnosti razvija učinkovit, fleksibilen in odziven varnostni sistem ter omogoča sodelovanje in vključevanje drugih subjektov pri opravljanju zadev in nalog javne varnosti. Vendar je Policija po letu 1991 izgubljala mesto in vlogo v okviru nacionalno-varnostnega sistema, čeprav predstavlja njen najpomembnejši člen pri zagotavljanju notranje varnosti. Premajhno število aktivnih policistov in zastoj razvoja pomožne policije sta privedli do dejstva, da smo vedno manj varni. Nedopustno je, da se zagotavljanju varnosti ne namenja ustreznih finančnih sredstev.
- h. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je optimalen in ni potrebe po vključevanju dodatnih zmogljivosti vojaške rezerve. Naravne nesreče so pokazale, da zgolj čakanje na državo in njene strukture ni dovolj, temveč morajo državljani sami znati delovati samozaščitno.
- i. Varnostni kulturi se ne posveča dovolj pozornosti. Varnostne in obrambne vsebine so izgubljale političen pomen, izobraževalni sistem je postal pasiven, obramba in varnost sta domeni tistih, ki se z njima poklicno ukvarjajo. Kljub temu obstaja relativno velik interes mladih za nacionalno varnost.

## 2.2 STRATEŠKE OCENE, PREDPOSTAVKE IN POBUDE

- a. Slovenski politični »leadership« ni dovzeten za javne razprave o nacionalni varnosti, slovenskem strateškem varnostnem okolju in obrambnih ter varnostno-policijskih silah.
- b. Značilnosti sodobnega varnostnega okolja sta nepredvidljivost in nezmožnost natančnega napovedovanja sprememb, s tem pa tudi izzivov in groženj, s katerimi se bomo v prihodnosti srečali. Geostrateške spremembe in izgubljanje državnega monopola na področju varnosti, vojaštva, izobraževanja, ekonomije in informacijsko/medijske dejavnosti opozarjajo, da je treba spremeniti tako metodologijo kot tudi percepcijo ugotavljanja razmerij med državami in se osredotočiti predvsem na spremembe znotraj držav.
- c. Spremembe varnostnega okolja ter sodobna varnostna tveganja so sestavni del predpostavk in ocen, ki smo jih pred leti vgradili v obnovljene strateške dokumente, vendar se nekatere pojavne oblike ter obseg ali intenzivnost groženj, s katerimi se soočamo v Evropi in neposredni soseščini danes, presegle raven, na kateri je temeljil razvoj oboroženih sil in obrambno-varnostna sposobnost Slovenije.
- d. Varnost je pomemben steber trajnostnega razvoja Slovenije. Ocene ogrožanja so presplošne in brez ocene tveganj, ki jih prinašajo viri ogrožanja izven in znotraj Zavezništva. Čeprav so ugotovljene spremembe varnostnega okolja in asimetrične oziroma hibridne grožnje, pa niso opravljene vsebinske in organizacijske prilagoditve nacionalno-varnostnega sistema.
- e. Nato ocenjuje, da je v varnostno nestabilnih razmerah, ko na voljo ni dovolj virov, rezervna sestava dobra rešitev in spodbuja oblikovanje strateške rezerve. Vendar obenem izpostavlja, da ohranjanje velikih rezervnih sil za izvajanje teritorialne obrambe ni potrebno in lahko pomeni nezaupanje v kolektivno obrambo.
- f. Predpostavke, da je z vstopom v Nato in EU zagotovljena varnost, so napačne. Pretirano se zanašamo na Zavezništvo. Ni zagotovila, da bo Zavezništvo nadomestilo zmogljivosti za obrambo Slovenije, ki jih sami ne razvijamo. Zaveze, ki jih v Zavezništvu sprejemamo, presegajo naše zmožnosti.
- g. Strateški dokumenti (npr. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti, Obrambna strategija, Resolucija o dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske) dopuščajo široko tolmačenje usmeritev in posledično tudi nedomišljene reorganizacije ali opuščanje dobrih rešitev. Reorganizacije, ki so bile pretežno naravnane v zmanjšanje stroškov, so povzročile težave v delovanju vojske in izgubo zmogljivosti.
- h. Sodobno vojskovanje zahteva sodobne oborožene sile. Čeprav ni neposredne vojaške ogroženosti, pa to še ne pomeni, da je upravičeno zmanjševanje obrambnih in varnostnih struktur. Spekter groženj in naloge teh struktur zahtevajo prav nasprotno.
- i. Izkušnje drugih držav govorijo, (1) da je velikost vojske odvisna od tehnološkega razvoja, neposrednih groženj in geostrateškega položaja, (2) da lahko rezervisti okrepijo redno vojsko oziroma da slednji zato ni treba razvijati vseh kompetenc, (3) množične vojske ni mogoče oblikovati na hitro in brez strokovnih jeder, (4) vojska mora ostati v državni domeni in pod civilnim nadzorom, in (5) vloga rezerve je nadomeščanje, okrepitev in zagotavljanje vzdržljivosti redne vojske.
- j. Rezervisti so najbolj primerni za obrambo lastnega teritorija. Z usposabljanjem rezervistov kot drugih prostovoljcev vojska izboljšuje splošno vzgojo in veščine za preživetje v krizi ter s tem odpornost celotne družbe.
- k. Oblikovanje vojaške strateške rezerve se v svojem izhodišču naslanja na zgodovinske izkušnje pri obrambi slovenskega nacionalnega ozemlja. V času nastajanja doktrine vojaške strateške rezerve je obstajalo rezervirano in celo odklonilno stališče do možnosti ali sploh realnih potreb povečanja vojaških zmogljivosti (npr. za njeno uresničevanje ni časa, ni denarja, obstajajo nujnejše naloge, Slovenske vojske ni treba obremenjevati še s tem, smo varna država in strateške rezerve ne potrebujemo ipd.). Rezervisti prispevajo k razvoju civilno-vojaških odnosov; zmanjšujejo kulturni razkorak med vojsko in družbo in jo istočasno promovirajo.
- l. Doktrina vojaške strateške rezerve ima usmerjevalne, konceptualne in doktrinarne vsebine, vendar določa nerealne in neizvedljive cilje glede časa, izvedbe in doseganja zmogljivosti. Predpostavka, da bomo imeli na razpolago leto ali več za usposobitev

strateške rezerve je vprašljiva. Izvedba doktrine ni bila podvržena strokovni presoji in preskusom. Načrti za njeno izvedbo ne obstajajo.

- m. Po ukinitvi služenja vojaškega roka država prek vojske ne more več izvajati oblik socializacije mlade moške populacije. Ideja o morebitni uvedbi služenja vojaškega roka je lahko privlačna, vendar težko izvedljiva (politični konsenz, zagotovitev enakopravne obravnave moških in žensk, zaostritev pogojev za uveljavljanje pravice do civilnega služenja, čas usposabljanja, infrastruktura, dodatna finančna sredstva itd.). Vrnitev v kombinacijo naborniškega in poklicnega sistema je strokovno in politično neuresničljiv projekt razen v izrednih razmerah in neposredni vojni nevarnosti.
- n. Prostovoljno služenje vojaškega roka zapolnjuje vrzel v dostopnosti usposabljanja za obrambo države, ki je nastala po prenehanju obveznega služenja vojaškega roka.
- o. Že v okviru projekta profesionalizacije Slovenske vojske (PROVOJ) je bilo znano, da bo izostala širša vojaška usposobljenost prebivalstva. Domoljubje je osnovni motiv v okviru civilno-družbenih organizacij, zaradi katerega lahko pričakujemo, da bi bil v primeru potrebe odziv prebivalstva zadosten. Vprašanje pa je, ali bi bil obrambno-varnostni sistem te prostovoljce sploh sposoben sprejeti, organizirati, opremiti in usposobiti.
- p. Po osamosvojitvi je Policija neprestano zmanjševala število pripadnikov pomožne policije. Opozorila o potrebi po povečanju niso dosegla namena, vse do poslabšanja varnostne situacije kot posledice migrantske krize. V tej krizi je bil prepoznan pomen pomožnih policistov, kar se odraža skozi spremembe zakonodaje ter spremembe sistema usposabljanja in izobraževanja.
- q. Uporaba vojnih enot milice in posebne enote milice v času osamosvajanja in vojne za Slovenijo je prepričljiv dokaz, da se s številčno okrepljenimi enotami, zadovoljivo izurjenostjo in opremljenostjo lahko zagotovi oboroženo strukturo, ki bo branila nacionalne interese in ozemeljsko celovitost ter ščitila državno suverenost. Je dokaz, da je dopolnjevanje operativnih enot z rezervno strukturo odlična rešitev.

## 2.3 URESNIČEVANJE KONCEPTOV, STRATEGIJ IN DOKTRIN

- a. Cilji iz Resolucije Državnega zbora o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske so v srednjeročnem obdobju neuresničljivi, kar pomeni povečevanje tveganja pri uporabi Slovenske vojske v celotnem spektru delovanj in manjšo sposobnost države za učinkovito odzivanje na vire ogrožanja in njen prispevek k skupnim naporom Zavezništva.
- b. Zastoj v transformaciji Slovenske vojske – nedokončan projekt poklicne vojske, dopolnjene s pogodbeno rezervo, in počasno uresničevanje koncepta vojaške strateške rezerve so glavni razlogi, da Slovenija nima ravni obrambne sposobnosti za soočanje z bodočimi varnostnimi grožnjami. Zanimarili smo lastne tradicije in nekritično prevzeli tuje obrambno-vojaške prakse in vrednote.
- c. Razvojni okviri Slovenske vojske so jasno določeni in omogočajo njen razvoj v smeri sodobne in učinkovite vojske, vendar obstaja nizka raven uresničevanja resolucij, konceptov in strategij. Obstaja tudi neskladje med politično voljo, razvojnimi cilji in financiranjem, kar ogroža delovanje Slovenske vojske.
- d. Vodstvu Ministrstva za obrambo in Slovenske vojske bi lahko, navkljub zmanjšanim virom, v preteklem obdobju naredili več v korist obrambnega sistema. Hitre menjave ministrov in načelnikov Generalštaba Slovenske vojske so negativno vplivale na razvoj in delovanje obrambnega sistema.
- e. Z ukinitvijo vojaških teritorialnih poveljstev smo se odpovedali lastni vojaški tradiciji, izkušnjam Teritorialne obrambe in izgubili kontinuiteto zgodovinske obrambne identitete. S tem smo tvegali vzdržljivost vojaške obrambe države.
- f. Premalo se upoštevajo opravljene raziskave. Raziskava o rezervi je npr. opozorila na mnoge pomanjkljivosti sistema (nejasen namen in sistem usposabljanja rezerve, prevelika pričakovanja in občutek drugorazrednosti rezervistov, slaba oprema idr.).

- g. Realizacija vpoklica pogodbene rezerve opozarja na nekatere temeljne probleme, predvsem glede izpada dohodkov v primeru vpoklica in višine nadomestil v primerjavi z redno zaposlitvijo ter problem izdajanja soglasij delodajalcev za daljšo odsotnost.
- h. Slovenija ni uvedla modernega izobraževanja obrambno-varnostne inteligence. Izobraževanje visokih uradnikov je pomanjkljivo. Izobraževanje častnikov v tujini, predvsem ZDA, pa ima lahko škodljive stranske učinke pri nekritičnem prenosu spoznanj.
- i. Pripadnik vojske mora biti v skladu z mednarodnim vojnim pravom pravilno organiziran in usposobljen za oborožen boj. Standard usposobljenosti je v odgovornosti države. Sistem usposabljanja rezerve po vzoru Teritorialne obrambe je propadel zaradi slabih predpisov, odnosa poklicne sestave, nezaupanja do rezervnih častnikov, odnosa politike do vojske ter ukinjanja domoljubne vzgoje v šolah. Nedomišljeno sta bila ukinjena nabor in obvezna rezerva.
- j. Postavlja se vprašanje ali je sedanji model izobraževanja novih častnikov s stališča vojaške stroke zadovoljiv in ustrezen. Sistem, ki na določen način posnema izobraževanje rezervnih častnikov v ZDA, ne ustreza vsem zahtevam sodobnih oboroženih sil. Ideja o vojaških modulih na fakultetah je dala pozitivne in negativne rezultate.
- k. Zahteva, da morajo programi usposabljanja pripadnikov rezerve slediti programom usposabljanja poklicnih kolegov, je nerealna in nepotrebna. Pripadniki rezerve ne morejo biti na isti ravni usposobljenosti kot poklicni vojaki. To niti ni treba, saj pokrivajo ožji spekter nalog.
- l. Prostovoljno služenje vojaškega roka je nadomestilo vlogo temeljnega vojaško strokovnega usposabljanja kot vstopnega pogoja za opravljanje vojaške službe, kar pa ni bil prvoten namen. Posledično so zato uveljavljeni previsoki standardi usposabljanja. Obseg drugih nalog vojske ter prostorske in kadrovske omejitve so narekovale centralizacijo usposabljanja. Na zmanjšan interes mladih za prostovoljno služenje vojaškega roka med drugim vpliva tudi odločitve o manjšem denarnem nadomestilu in ukinjanje nekaterih učnih skupin oziroma lokacij.
- m. Nedavne izkušnje vpoklica pomožnih policistov so pokazale vrsto pomanjkljivosti (npr. nepoznavanje terena, nepoznavanje zakonodaje in pooblastil, težaven dostop do evidenc in podatkovnih baz, slaba opremljenost, pomanjkanje znanja za izdelavo pisnih izdelkov, ipd.). Nekateri od vpoklicanih pomožnih policistov tudi dve leti niso bili na usposabljanju. V mnogih primerih so le »sopotniki« aktivnega policista. Aktivni policisti so zato nezadovoljni in preobremenjeni, pomožni pa imajo občutek nemoči in strahu, kar povzroča slabšo motiviranost. Obstaja večja verjetnost strokovne napake. Vse to je rezultat pomanjkljivega vlaganja v usposabljanje pomožnih policistov.
- n. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je za razliko od obrambnega in varnostnega zgrajen od spodaj navzgor. Temelji na pripravljenosti in odgovornosti posameznika, gospodarskih družb in organizacij, predvsem občin, in šele potem regije in države.
- o. Gasilska organizacija je najpomembnejši člen v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami; je zanesljiva in množična sila, operativno sposobna, odzivna, usposobljena in dobro opremljena, kar omogoča delovanje po vsej Sloveniji.
- p. Gasilska zveza je lahko zgled drugim organizacijam, kako postati generator družbenega in kulturnega delovanja in socialne kohezije.

## 2. 4 ZAGOTAVLJANJE VIROV

- a. Varnost ni nekaj samoumevnega, kar zagotavlja država, temveč za posamezni družbeni subjekt predstavlja strošek.
- b. Drastično zmanjšanje obrambnega proračuna, še posebej za Slovensko vojsko, je temeljni razlog za stanje, v kakršnem je Slovenska vojska danes. Če vzamemo za podlago višino proračuna za Slovensko vojsko iz leta 2010, je ta do leta 2015 skupaj izgubil 792 milijonov evrov.



- c. Slovenska vojska ne dosega odobrenega številčnega stanja in ima neustrezno razmerje med častniki, podčastniki in vojaki. Zanimanje za zaposlitev v vojski upada in če v zadnjih mesecih zaradi migrantske krize in mednarodnih operacij ne bi bilo finančnih spodbud, bi bilo število odhodov iz vojske še večje.
- d. Policija je kadrovsko, materialno in organizacijsko podhranjena.
- e. Slovenska vojska in Policija tekmujeta med seboj glede zagotavljanja kadrovskih virov in hkrati obe trošita kadrovske in finančne vire.
- f. Kadrovske in finančne omejitve so glavni razlog, da ni dosežena zadovoljiva raven razvoja opreme, standardizacije, pedagoško-andragoške usposobljenosti in strokovne literature za Civilno zaščito.

### III. MOŽNE DODATNE REŠITVE IN UKREPI

Na podlagi ocene stanja in obstoječih ukrepov so avtorji predlagali izboljšave in spremembe. Pri tem ni bilo enoznačnih poudarkov ali zamisli o možnih dodatnih rešitvah in ukrepih, kar je razvidno tudi iz navedb v nadaljevanju.

#### 3.1. VODITELJSTVO

- a. Zagotoviti stabilno in kompetentno vojaško vodstvo in prenehati s politizacijo Slovenske vojske. Nacionalno-varnostna vprašanja naj ne bodo vir ideoloških razlik, saj je treba vse potencialne uporabiti v skupno korist.
- b. Izobraziti častniški kader za sodobne izzive (samoiniciativen, samodiscipliniran, prilagodljiv, sposoben kritičnega razmišljanja, strokovno neodvisen).

#### 3.2. NORMATIVNE IN DRUGE SISTEMSKE SPREMEMBE

- a. O morebitni prenovi ali prilagoditvah slovenskega nacionalno-varnostnega sistema mora biti dosežen politični in družbeni konsenz. Preprečiti moramo, da se ne ponovijo napake, ko se je pod vtisom zmotnih predpostavk, omejenosti virov ali ozkih interesov spreminjalo organiziranost, cilje in procese ali uvajalo rešitve, ki so bile strokovno nepreverjene, nedodelane ali neizvedljive in so med drugim lahko pomenile tudi odmik od uspešnih praks v preteklosti.
- b. Nujna je politična odločitev na najvišji ravni o morebitni reformi nacionalne varnosti in uvajanju novih rešitev. Rešitve pa je treba iskati celovito.
- c. Pri prenovi Zakona o obrambi in Zakona o službi v Slovenski vojski je treba urediti razmerje med obema zakonoma ter dodati ali prenoviti določene vsebine (krizno upravljanje, nevojaško obrambo, zagotavljanje odpornosti države, obrambno načrtovanje, sistem rezerve, pridobivanje kadrov, vojaško šolstvo).
- d. S podzakonskim aktom je treba urediti ustanavljanje in organiziranje svetov, sosvetov in posvetovalnih teles za varnost na območnem, regijskem in državnem nivoju in predstavnika sveta na državnem nivoju vključiti v sekretariat Sveta za nacionalno varnost Republike Slovenije.
- e. Zakonsko opredeliti Narodno zaščito kot organizirano in oboroženo strukturo, ki bi delovala v okviru območnega sveta za varnost pri zagotavljanju notranje varnosti.

#### 3.3. OCENE IN ANALIZE

- a. Zagotoviti manjkajoči dokument na strateškem področju – nacionalna ocena ogroženosti oziroma varnostnih tveganj, ki bo podlaga za prenovu Resolucije o strategiji nacionalne varnosti in obrambne strategije. Z oceno bi morala biti seznanjena javnost, s tem pa bi zmanjšali razlike percepcije ogroženosti med državnimi organi in državljani.

- b. Zmogljivosti za obrambo nacionalnega ozemlja morajo imeti prednost pred zmogljivostmi za delovanje izven države. Oceniti je treba, kdaj je lahko specializacija Slovenske vojske za potrebe Zavezništva ovira za nacionalno obrambo.
- c. Določiti merila, ki bodo dala odgovore na vprašanja o povezanosti velikosti obrambnega sistema in sposobnosti za obrambo države in o vplivu sil zunaj države na varnost doma.
- d. Nujna je razprava o strukturi Slovenske vojske s stališča količinskih in kakovostnih pokazateljev, predvsem glede razmerja med stalno in rezervno komponento. Preučiti je treba možnost uvedbe prostorskih sil slovenske vojske.
- e. Ugotoviti, ali članstvo v mednarodnih organizacijah zagotavlja varnost v meri, ki dovoljuje ukinitve usposabljanja državljanov za obrambo.
- f. Nujen je celovit vpogled in načrten razvoj posameznih varnostnih podkultur, ki so vsebinsko povezane s posameznimi tipi varnostnih groženj v današnji družbi.

### 3.4 KONCEPTI, STRATEGIJE IN DOKTRINE

- a. Osamosvojitvena vojna je preverjena in dobra izkušnja. Izkušnje lahko pomagajo pri iskanju rešitev za učinkovitejšo obrambno-varnostno pripravljenost države. Osmisliti moramo verodostojen lastni obrambno-varnostni koncept in ga vgraditi v družbo. Slovenska osamosvojitvena vojna je lahko zgled delovanja proti hibridnim grožnjam.
- b. Prenoviti obrambno strategijo, strategijo sodelovanja v mednarodnih operacijah in misijah ter vojaško doktrino (upoštevati spremembe varnostnega okolja in strategijo zunanje politike, poenotiti opredelitev poslanstva, vloge in nalog vojske, upoštevati hibridno in kibernetko vojskovanje idr.).
- c. Zagotoviti pogoje, da bosta mirnodobna in rezervna struktura ter organiziranost Slovenske vojske omogočili nadgradnjo obstoječih in razvoj dodatnih operativnih zmogljivosti. Vojaški izobraževalni sistem in kadrovske popolnjevanje morata omogočiti naraščanje sil. Izdelati je treba načrte uporabe strateške rezerve in formacije enot.
- d. Razvoj rezervne strukture mora slediti sodobnim profesionalnim zahtevam in nalogam Slovenske vojske, upoštevati razpoložljive vire ter izhajati iz potrebe po zagotovitvi integriranega delovanja. Pomeni, da mora biti rezerva opremljena in izurjena ter sposobna integracije s stalno sestavo vojske in sposobna izvajati vse naloge tako na domačem kot tujem ozemlju.
- e. Prenoviti koncepta pogodbene in strateške rezerve. Prilagoditi pogodbeno rezervo novim potrebam in jo nameniti temeljnemu poslanstvu – povečanju obrambnih zmogljivosti. Preučiti uporabnost in nadgraditi koncept rezervne sestave predvsem s stališča usposobljenosti. Vzpostaviti sistem popolnjevanja in usposabljanja na podlagi izkušenj Teritorialne obrambe.
- f. Z ustreznimi korekcijami sedanjega načina popolnjevanja, ob vzpostavitvi ustreznih prioritet, Slovenija lahko oblikuje obrambne sile, ki bodo izpolnjevale zahteve za delovanje v mednarodnih operacijah ter ob tem zadrži zmogljivosti, ki bi lahko sodelovale pri nadzoru in obrambi meje in bi njihova vzdržljivost slonela na rezervni sestavi.
- g. Prostovoljnemu služenju vojaškega roka je treba vrniti prvoten namen in ga ločiti od usposabljanja, ki je pogoj za zaposlitev v Slovenski vojski. Glede na namen prilagoditi program in standarde usposabljanja.
- h. Razmisliti o prihodnjem konceptu pomožne policije. Določiti njen namen in organiziranost. Usposabljanje mora potekati periodično čez celo leto, prav tako je treba ohranjati stik pomožnih policistov s policijsko postajo oziroma aktivnimi policisti. Povečanje številčnosti in pogostejše aktiviranje pomožnih policistov lahko prispeva k večji varnosti državljanov in njihovega premoženja.

### 3.5 ORGANIZIRANOST IN IZVEDBA

- a. Ustanoviti institucijo za znanstveno in strokovno podporo političnega in operativnega odločanja na obrambno-varnostnem področju.

- b. Razmisliti o ponovni uvedbi državnih vaj splošne pripravljenosti in odzivnosti na določene situacije (naravne nesreče, drugi izredni dogodki ...), kot smo jih imeli v preteklosti.
- c. Poiskati ravnovesje med finančnimi zmožnostmi in potrebami. Organizacijsko in strukturno prilagoditi rezervno sestavo novim razmeram. S povečanjem finančnih sredstev in manjšo prilagoditvijo organiziranosti Slovenske vojske bi lahko letno povečali delež vojaško usposobljenega prebivalstva.
- d. Spremeniti interne izobraževalne procese v okviru institucij, ki zagotavljajo posamezne vidike nacionalne varnosti. Razrešiti vprašanje vojaškega šolstva predvsem za pridobivanje kariernih častnikov. Treba je nadaljevati z implementacijo ideje o vojaških modulih v smeri povezovanja civilnega univerzitetnega prostora z internim vojaško-izobraževalnim sistemom.
- e. Pri izvajanju usposabljanja policistov upoštevati izkušnje iz časa priprav za zaščito samostojnosti, ko so bile policijske enote usposobljene tudi za obrambne naloge (npr. izkušnje urjenja vojaške taktike).
- f. Za pomožne policiste uvesti usposabljanja, ki bodo obsežnejša in bolj prilagojena potrebam današnjega časa.
- g. Uzakoniti rešitve, ki bodo preprečile težave vpoklicanim pripadnikom rezerve na delovnih mestih.
- h. Seznanjenje mladih z naborno dolžnostjo je treba izkoristiti za »obrambno usposabljanje« oz. seznanjanje z vsebinami, za katere ni prostora v učnih programih.

### 3.6 ZAGOTAVLJANJE VIROV

- a. Zagotoviti kader, infrastrukturo in materialne vire za usposabljanje strateške rezerve. Povečati kadrovska baza za rezervno sestavo Slovenske vojske. Razširiti možnosti za pridobivanje kandidatov za vojake, podčastnike in častnike, predvsem z bivšimi pripadniki poklicne sestave Slovenske vojske. Spremeniti odnos pristojnih služb v Ministrstvu za obrambo in zagotoviti, da se odstranijo birokratske ovire, ki onemogočajo razporejanje že usposobljenih vojakov, podčastnikov in častnikov v rezervno sestavo.
- b. V državi je dovolj virov, da lahko, ob primernem organizacijskem pristopu ter minimalnih vlaganjih v dodatno usposabljanje in izobraževanje, pridobimo učinkovito pomožno policijsko silo za preprečevanje in obvladovanje sodobnih virov ogrožanja, varovanje kritične infrastrukture in izboljšanje kakovosti varovanja ljudi in premoženja.
- c. Pripadnikom stalne in pogodbene sestave spremeniti način nagrajevanja, ki se nanaša na delo izven delovnega časa in zunaj vojašnic.
- d. Dogovoriti se, da bi potekalo kadrovanje med Slovensko vojsko in Policijo usklajeno (npr. začetno kadrovanje v vojski, nato vojake med 30 in 35 leti prezaposliti v Policijo) in te zadeve tudi normativno urediti.
- e. Nadomeščanje odsotnih aktivnih policistov sistemsko rešiti tako, da bi za pomožne policiste za največ 5 let določili policiste ob odhodu v pokoj. Ni potrebno usposabljanje, so že opremljeni in oboroženi, plače ni treba nadomeščati, temveč le povrniti razliko med plačo in pokojnino itd. Ena od možnosti kadrovanja za pomožne policiste so tudi varnostniki s srednješolsko izobrazbo.

### 3.7 DRUŽBENO IN POLITIČNO OKOLJE

- a. Obrambno varnostno usposabljanje in predvsem domoljubno ozaveščanje državljanov Slovenije je treba prilagoditi sodobni družbi, današnjim normam in potrebam, modernim dognanjem in praksi ter lastnim izkušnjam. Graditi odnose in razumevanje v družbi, da obramba države ni samo stvar vojaške stroke, temveč vsega prebivalstva. Ohranjati in razvijati zavest državljanov, da ima stalna sestava Slovenske vojske, vključno z rezervno sestavo, nenadomestljivo vlogo pri nacionalni obrambi.

- b. Prek civilnodružbenih organizacij, ki delujejo na področju obrambe in katerih dejavnost je posebnega pomena za obrambo, zagotoviti pomemben segment prenosa znanja na mlade generacije.
- c. Razmisliti o ideji glede domovinske dolžnosti, ki poteka v miru in bi bila posebna oblika socializacije mladih za aktivno državljanstvo in za strpnost ter solidarnost v družbi. Pri tem bi lahko mladi pridobivali strokovno znanje in veščine na vseh področjih obrambe, varnosti in zaščite (zdravstvena preventiva in praksa, požarna varnost, preživetje v izrednih razmerah, uporaba orožja, ipd.).
- d. Nujen je razmislek in korenita reforma vsebin, ki se izvajajo v izobraževalnem procesu od osnovne šole naprej. V okviru vzgoje za aktivno državljanstvo je treba v šolah učiti o obveznostih, ki jih imajo državljani do obrambe države. Izobraževanja se morajo začeti na podlagi ustrezne ocene ogroženosti države. Na srednješolski in univerzitetni ravni spodbujati organizirano vključevanje mladih v družbene aktivnosti, zlasti ob naravnih in drugih nesrečah.
- e. Za dopolnilne policijske sile in narodno zaščito uporabiti tudi civilnodružbene organizacije, prvenstveno društva, ki izpolnjujejo pogoje (npr. strokovna usposobljenost za rokovanje z orožjem, borilne veščine, posedovanje orožja ipd.).
- f. Z vzpostavitvijo območnih in pokrajinskih svetov za varnost ter Nacionalnega sveta za varnost omogočiti teritorialno koordinacijo varnostne problematike in vključevanja širokega nabora civilno-družbenih organizacij z namenom samozaščitnega delovanja.

#### IV. POVZETEK

Nacionalni posvet o vlogi rezerve pri zagotavljanju vzdržljivosti obrambno-varnostnih sistemov Slovenije je omogočil izmenjavo strokovnih mnenj o sistemu nacionalne varnosti, s poudarkom na stanju, v katerem sta obrambni in varnostni sistem, ter ponudil več predlogov za njune izboljšave. Razpravljavci iz obrambnih, varnostnih (policijskih) in reševalnih struktur so prispevali svoj pogled na obrambne in varnostne zmogljivosti ter podali ključne razlage, ki onemogočajo njihovo učinkovitost, doseganje zastavljenih ciljev ali doseganje ravni obrambne sposobnosti in varnosti Slovenije.

Večina prispevkov se je nanašala na pripravljenost in sposobnost za soočenje s sodobnimi varnostnimi grožnjami in tveganji ter potrebami po izboljšavah delovanja obrambnega sistema s poudarkom na zagotovitvi zmogljivosti in vzdržljivosti obrambnih sil. Prispevki s področja organiziranosti in delovanja nacionalno-varnostnega sistema predstavljajo pomemben delež v razpravi o razvoju in učinkovitosti varnostnih struktur samostojne države ter zagotavljanju varnosti države in državljanov. Razpravo o notranji varnosti in obrambi so dopolnili prispevki s področja delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki ponujajo nekatere dobre prakse, uporabne tudi za obrambni in varnostni sistem.

Pri posredovanju svojih ocen o stanju in predlogov rešitev so avtorji izhajali iz okoliščin in predpostavk, ki so botrovale nekaterim odločitvam v preteklosti. Pojasnjujejo, zakaj ni prišlo do želenih učinkov oziroma se nahajamo v situaciji, ko obrambni in varnostni sistem ne zagotavljata pripravljenosti, odzivnosti ali zmogljivosti. Razumevanje pogledov avtorjev na stanje, v katerem smo, je ključno za razumevanje njihovih predlogov o izboljšavah ali novih pristopih. Predloge lahko razvrstimo na tiste, ki se nanašajo na popravke ali izboljšave uresničevanja obstoječe normative in strateških podlag, ter na tiste, ki zahtevajo radikalnejše sistemske spremembe. Večini je skupno, da črpajo argumente iz znanstvene ali strokovne teorije ter preizkušenih rešitev in dobrih praks v preteklosti.

Na podlagi razprave lahko sklepamo, da so (1) optimistične ali nerealne ocene bodočega varnostnega okolja, (2) opuščanje dobrih in preizkušenih rešitev, (3) nekritično uvajanje tujih zgledov, (4) neuresničevanje konceptov, strategij in doktrin ter (5) pomanjkanje volje, razumevanja potreb ali okoliščin s strani politike, med glavnimi razlogi, da pripravljenost in sposobnost za soočanje z varnostnimi tveganji in grožnjami v Republiki Sloveniji nista na zadovoljivi ravni.

Mirnodobne zmogljivosti Slovenske vojske in Policije niso dovolj velike, da bi lahko kakovostno izvedle vse naloge v primeru večjih varnostnih groženj, ob neposredni ogroženosti nacionalnega ozemlja in za izpolnjevanje mednarodnih obveznosti. Zagotavljanje usposobljenih pripadnikov rezerve za vojsko in policijo je nujno za vzdržljivost obrambnih in varnostnih struktur, ki bodo zagotovile varnost in obrambno sposobnost Republike Slovenije.

Iz priporočil razpravljavcev se da razbrati, da je za uspešen nadaljnji razvoj nacionalnega obrambno-varnostnega sistema in zagotovitev ravni varnosti in obrambne sposobnosti države nujno pridobiti: (1) realno oceno varnostnega okolja in ogroženosti države, (2) opustiti neizvedljive koncepte, (3) stabilno in kakovostno politično in vojaško voditeljstvo, (4) uvajanje rešitev po preudarnem razmisleku in upoštevanju dobrih rešitev iz preteklosti, (5) upoštevanje slovenskih posebnosti in tradicij, (6) povečanje kadrovskih in finančnih virov ter (7) volja politike in družbe.

## V. PREDLOGI

1. Državni svet poziva k prizadevanjem za doseg nacionalno varnostnega konsenza pri urejanju in zagotavljanju kadrovskih, materialnih in zlasti finančnih pogojev za delovanje in vzdržljivost obrambno-varnostnih in zaščitno-reševalnih struktur in njihove rezerve. V skladu z razpravo na posvetu in z vsemi predstavljeni argumenti in v skladu s svojimi preteklimi izjavami Vladi RS predlaga, da v prihodnjem proračunu Republike Slovenije obrambno-varnostnemu sistemu nameni sorazmeren in ustrezno višji delež sredstev kot je bilo to v preteklem obdobju.
2. Državni svet poziva Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za notranje zadeve, da proučita na posvetu predlagane rešitve in pobude in oblikujeta usklajen seznam sprejemljivih.
3. Na podlagi strateškega pregleda obrambe je treba oblikovati predlog ukrepov za izboljšanje obrambnega sistema in izboljšanje pripravljenosti ter vzdržljivosti Slovenske vojske.
4. Državni svet predlaga, da se pri posodobitvi Resolucije o strategiji nacionalne varnosti in Obrambni strategiji določbe koncepta vojaške-strateške rezerve nadgradijo v koncept zagotavljanja rezerv za obrambno-varnostne in zaščitno-reševalne potrebe Republike Slovenije.
5. Državni svet si bo prizadeval za nadaljnjo razjasnitev idej in zamisli, povezanih z uvedbo t. i. splošne domovinske obveznosti in možnostmi za njeno uresničitev v praksi.
6. Državni svet podpira uresničevanje že zapisanih rešitev za vzpostavitev območnih in pokrajinskih svetov za varnost ter Nacionalnega sveta za varnost, kar bi omogočilo teritorialno koordinacijo varnostne problematike in vključevanje številnih civilno-družbenih organizacij z namenom izboljšanja samozaščitnega delovanja.
7. Državni svet opozarja, da je treba poiskati sistemske rešitve za nadomeščanje odsotnih aktivnih policistov (razmisliti tudi o ideji, da bi za pomožne policiste za največ 5 let določili policiste ob odhodu v pokoj).

**Predlog sklepa je bil sprejet (22 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 20 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

- - -

Predsednik je zaključil 41. sejo Državnega sveta Republike Slovenije in se svetnicam in svetnikom ter vabljenim zahvalil za razpravo in sodelovanje.

Marjan Maučec, mag. posl. ved  
sekretar

Mitja Bervar, mag. manag.  
predsednik