



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

5

Številka: 101-01/13-9/ EPA 1680-VI  
Ljubljana, 21. 2. 2014

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 15. seji 26. 2. 2014, 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 Predlogu zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno  
(ZPDZC-1) – druga obravnava**

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Predlog zakona, ki ga je v zakonodajno proceduro vložila Vlada Republike Slovenije, po besedah predlagatelja predstavlja enega od prioritarnih ukrepov v okviru projekta zmanjševanja sive ekonomije v Republiki Sloveniji. Izhodišče za pripravo predloga zakona je predstavljal Predlog zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno 2011, ki je bil zavrnjen na referendumu, upoštevana pa je bila tudi 2012 sprejeta novela zakona. Pri pripravi predloga zakona so sodelovali vsi socialni partnerji. S predlogom zakona naj se ne bi osredotočali zgolj na boj proti sivi ekonomiji, ampak skušali v čim večji meri zaščititi osebe, ki opravljajo delo na črno oziroma so zaposlene na črno in nimajo pri tem zagotovljenih nobenih pravic, ki izhajajo iz dela.

Predlagatelj s predlogom zakona uvaja načela učinkovitejšega ukrepanja nadzornih organov, primerne sankcioniranja kršiteljev in načelo »vsako delo šteje«. Kot ključne novosti predlagatelj navaja prenos pristojnosti za nadzor nad zaposlovanjem na črno in nadzor nad delom na črno posameznikov (t. i. šušmarjenje) na Carinsko upravo Republike Slovenije, prepoved oglaševanja dela oziroma zaposlovanja na črno, poenostavitev postopka prijave kratkotrajnega dela in višje globe (na primer trikrat višja globa za prekršek, storjen iz koristiljubnosti, ali za pridobitev visoke protipravne premoženjske koristi, pridobljene na podlagi kršitve ali omogočanja dela na črno, kršitve prepovedi zaposlovanja na črno ali nedovoljenega oglaševanja, in možnost, da se v hitrem postopku izrekajo globe, ki so višje od najnižje predpisanih glob, določenih z zakonom). Globe so sicer predpisane v različnih razponih glede na vrsto storilca in vrsto prekrška. Nova je tudi obveza, da mora biti v primerih, ko se delo pri delodajalcu opravlja na podlagi pogodbe civilnega prava ali pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega dela, izvod pogodbe ves čas na kraju opravljanja dela, kar naj bi izboljšalo

učinkovitost nadzora na tem področju. Kot enega od pomembnejših ukrepov predlagatelj izpostavlja izključitev ponudnika iz postopkov javnega naročanja v primeru ponudnikovih kršitev zakona glede nezakonito zaposlenih državljanov iz tretjih držav, ki temelji na določbah Direktive 2009/52/ES o minimalnih standardih glede sankcij in ukrepov zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav v delu, ki se nanaša na zaposlovanje na črno.

Posebno poglavje v predlogu zakona se nanaša na novo ureditev osebnega dopolnilnega dela (v nadaljevanju ODD) po načelu »vsako delo šteje«, predvsem z vidika plačevanja prispevka, hkrati pa se želi na administrativno poenostavljen način urediti področje opravljanja dopolnilnega dela in s tem narediti to obliko dela širše uporabno. Predlagatelj skuša s predlaganimi rešitvami olajšati nadzor nad opravljanjem ODD ter otežiti izogibanje izdaji računov in s tem neplačevanje davkov. Na tej podlagi se uvaja sistem vrednotnice kot prenesena dobra praksa iz nekaterih drugih držav EU. Podrobnosti sistema bodo urejene v podzakonskem aktu in naj bi med drugim zajemale:

- način priglasitve ODD (prek spletnega portala AJPES ali na upravni enoti);
- vodenje seznama podatkov o posameznikih, ki opravljajo ODD;
- postopke v zvezi z vrednotnico (vplača se jo prek spletnega portala E-uprava ali gotovinsko na upravni enoti);
- ureditev plačila vrednotnice osebe, ki opravlja ODD (ko posameznik sam izdeluje in prodaja izdelke domače in umetnostne obrti, druge izdelke, ki se izdelujejo na domu pretežno ročno ali pretežno po tradicionalnih postopkih ali kadar nabira in prodaja gozdne sadeže in zelišča) ali osebe, ki želi, da se pri njej opravijo dela, in sicer za posameznika, ki ga izbere iz seznama tistih, ki opravljajo ODD);
- ureditev plačila vrednotnice za vsak koledarski mesec posebej, pri čemer bo njena vrednost določena v višini 7 evrov za namen pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter 2 evrov za zavarovanje za poškodbe pri delu in poklicno bolezen) in
- omejitev dohodka iz naslova ODD (v posameznem polletju koledarskega leta seštevek ne sme presegati dveh povprečnih mesečnih neto plač v Republiki Sloveniji v preteklem koledarskem letu, kar trenutno znaša približno 1.800 evrov).

Predlagatelj v zvezi z obdavčenjem ODD navaja, da gre za nižje obremenitve v primerjavi z drugimi oblikami dela in da je prispevek iz opravljanja ODD določen v pavšalnem znesku, kar omogoča administrativno enostavnost te oblike dela.

Državni svet podpira možnost opravljanja osebnega dopolnilnega dela (ODD) in pri tem poudarja rezultate, ki jih imajo z uvedbo tovrstnega dela v tujini. V zvezi z vprašanjem ustreznosti ureditve plačila vrednotnice portala E-uprava za osebe, ki nimajo urejenega dostopa do interneta, je Državni svet s strani predlagatelja prejel pojasnilo, da bo lahko vsak posameznik plačilo vrednotnice opravil tudi osebno na upravni enoti, kjer mu bo uslužbenec izvedel plačilo prek portala E-uprava.

V zvezi s predvidenimi davčnimi obveznostmi izvajalca ODD Državni svet na podlagi prejetih odgovorov s strani predlagatelja ugotavlja, da se s predlogom zakona davčna obveznost za izvajalca ODD ne spreminja. Še vedno torej slednji dohodnino plača v višini, ki je odvisna od njegovega prihodka, in sicer na podlagi poročila o prihodku, ki ga pošlje Davčni upravi RS. Predlagatelj kot dodaten administrativno-razbremenilni ukrep navaja, da bo zdaj izvajalec ODD obvezan omenjeno poročilo oddajati na 6 mesecev in ne več vsak mesec sproti. Na podlagi števila plačanih vrednotnic in prejetega zaslužka izvajalca ODD se predvideva tudi lažji nadzor nad izvajanjem ODD in morebitnimi kršitvami.

Državni svet je bil seznanjen tudi z razpravo na pristojni Komisiji za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide glede ustreznosti zaščite izvajalca ODD v smislu zagotovila in možnosti preverjanja, da je naročnik ODD zanj prek vrednotnice plačal vse prispevke. Podano je bilo pojasnilo, da se plačilo prispevkov iz naslova ODD prek Uprave za javna plačila avtomatično izvede na Davčno upravo, od tam naprej pa se podatki o plačilu prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje prenesejo v informativno osebno evidenco izvajalca ODD pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Na tej podlagi se izvajalcu ODD prizna sorazmerni del obdobja zavarovanja v obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki velja za osebe, ki opravljajo delo v okviru drugega pravnega razmerja v skladu z zakonom, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v skladu s 130. členom ZPIZ-2 to pomeni en mesec zavarovalne dobe za vsakih doseženih 60 % povprečne mesečne plače iz leta, za katero se opravi izračun, oziroma če skupni letni znesek vseh prejemkov iz drugih pravnih razmerij ne dosega 60 % povprečne mesečne plače, zavarovalne dobe v sorazmernem delu).

Državni svet meni, da bi bilo z namenom čim boljše seznanitve potencialnih naročnikov in izvajalcev z novo ureditvijo ODD dobro podrobneje, na čim več različnih načinov oziroma po čim več različnih informacijskih poteh informirati ljudi, še v postopku sprejemanja zakona o pogojih in možnostih opravljanja ODD, in s tem poskrbeti, da bo ta oblika dela čim bolje služila svojemu namenu.

Državni svet v zvezi s finančnimi učinki možnosti izvajanja ODD in morebitnimi učinki na znižanje stopnje brezposelnosti meni, da se zaradi omogočanja opravljanja ODD stopnja brezposelnosti ne bo znižala, se bo pa s to obliko dela lahko zagotovilo ustavno pravico vsakega posameznika do dela in to na legalen način. Ob predpostavki, da bi število izvajalcev ODD ostalo na trenutni ravni (malo manj kot 8.700), predlagatelj iz naslova prihodkov od kupljenih vrednotnic na letni ravni predvideva priliv v pokojninsko blagajno v višini nekaj čez 250.000 evrov in v zdravstveno blagajno nekaj čez 72.000 evrov.

Državni svet ugotavlja, da so pri pripravi vsebine predloga zakona sodelovali socialni partnerji in mu na seji Ekonomsko-socialnega sveta izrazili podporo. Državni svet je bil pri tem seznanjen z oceno predstavnikov sindikalne strani, da predlog zakona izboljšuje položaj šibkejšega, to je delavca, da so predlagane rešitve ustrezne in da bodo pripomogle k boju proti delu in zaposlovanju na črno. S strani predstavnika delodajalcev pa je bila poudarjena ničelna toleranca do dela in zaposlovanja na črno.

Državni svet ocenjuje, da se bo s predlaganimi ukrepi v predlogu zakona lahko stopnja dela na črno bistveno znižala, s tem pa tudi stopnja brezposelnosti, hkrati pa dosegel priliv v državno blagajno na podlagi plačila socialnih prispevkov in davkov. Glede učinkovitosti in kvalificiranosti izvajanja nadzora nad zaposlovanjem na črno s strani Carinske uprave je bil Državni svet seznanjen, da se okrog 1000 carinikov že izobražuje za prevzem omenjenih pristojnosti nadzora.

Državni svet ocenjuje, da je v času od zavrnitve prejšnjega predloga zakona na referendumu očitno prišlo do napredka v razmišljanju o problematiki zaposlovanja in dela na črno ter do jasnega zavedanja, da negativne posledice dela in zaposlovanja na črno občutijo tako delodajalci kot delojemalci.

Državni svet na podlagi pojasnil predlagatelja ugotavlja, da predlog zakona ne vsebuje določb Predloga zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno 2011, ki so se nanašale na

omejevanje dovoljenega obsega med-sosedske pomoči in brezplačne pomoči na kmetijah, planinah in skupnih pašnikih ob sezonskih konicah za spravilo primarnih kmetijskih proizvodov in odgona živine. Državni svet to odločitev predlagatelja podpira.

Državni svet se je seznanil tudi z razpravo na seji pristojne Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide glede trenutnih razmer, ko se in se bo z namenom odprave posledic žledne ujme izvajalo veliko med-sosedske pomoči ter del, ki bi lahko štela kot izvajanje osebnega dopolnilnega dela ali kot delo na črno. S strani predlagatelja je bilo pri tem dano pojasnilo, da se tovrstno delo uvršča med nujna dela, ki jih ureja 10. člen predloga zakona. Gre za opravljanje del, ki so namenjena preprečevanju naravnih nesreč ali odstranjevanju njihovih posledic, in ki ne štejejo kot delo ali zaposlovanje na črno. Določbo o tem vsebuje tudi že trenutno veljavni Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno v 10. členu.

Državni svet ugotavlja, da so v uvodu k predlogu zakona navedeni različni podatki o ocenah obsega sive ekonomije v Sloveniji, ki temeljijo na različnih uporabljenih metodologijah. Tako se po eni metodologiji ocenjuje, da delež sive ekonomije obsega 12 %, po drugi pa 23–25 %. Zaradi tako različnih podatkov Državni svet meni, da bi se bilo na nivoju države smiselno poenotiti o metodologiji, ki naj se uporablja. To bi bilo dobro tako z vidika primerljivosti z ostalimi državami kot tudi z vidika zagotovitve trdnih in jasnih podlag za analize učinkov uveljavljenih ukrepov v boju proti sivi ekonomiji in s tem preprečevanja možnosti različnih interpretacij ter neutemeljenih manipulacij s tako različnimi podatki kot so na voljo zdaj.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen član Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide Tomaž Horvat, mag.

\* \* \*

Predlog mnenja je pripravljen na podlagi poročila Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide.