



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 103-01/15-1/ EPA 481-VII
Ljubljana, 1. 6. 2015

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) in drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F), oblikovala naslednje

Mnenje

k Poročilu o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2014

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 35. seji 20. 5. 2015 obravnavala Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2014, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru poslala Vlada Republike Slovenije.

Komisija se je **seznanila** s poročilom, ki ga ocenjuje kot kakovostno zrcalo številnih resnih težav, zlasti na področju delovnih razmerij ter varnosti in zdravja pri delu.

Poročilo Inšpektorata Republike Slovenije za delo (v nadaljevanju: IRSD) izpostavlja izvedenih 17.392 inšpekcijskih nadzorov (manj kot leta 2013, a so bili slednji bolj poglobljeni in zahtevni, ob manjšem številu inšpektorjev), na podlagi katerih je bilo ugotovljenih 29.685 različnih kršitev. Največ kršitev (3542) je bilo ugotovljenih na področju delovnih razmerij (v zvezi s plačilom za delo in drugih prejemkov iz delovnega razmerja, kot so neizplačila plač in dodatkov za delo v posebnih pogojih dela in neizplačilo regresa), v primerjavi z letom 2013 pa je leta 2014 najbolj poraslo število ugotovljenih kršitev glede pogodbe o zaposlitvi. Na podlagi ugotovljenih kršitev je IRSD izdal 12.433 različnih ukrepov in izrekel okvirno za 5 milijonov evrov glob.

IRSD je izvedel tudi 16 usmerjenih akcij nadzora (kratke, 3-dnevne, z istočasno prisotnostjo vseh inšpektorjev na terenu), ki dajejo dobre rezultate. Najbolj odmevna akcija je bila na področju trgovine. Prav tako so strokovno svetovali v malo manj kot 1400 primerih, saj se trudijo v čim večji meri pomagati in vsaj usmeriti ljudi na prave naslove, četudi to ni njihova osnovna naloga.

Število prijav, ki jih prejme IRSD, vsako leto narašča (leta 2014 7.319 prijav več kot leta 2013), pri čemer IRSD opozarja na novo problematično področje, ki so ga opazili ob koncu leta 2014 – povečano število prijav kršitev počitkov in odmorov. IRSD zato na tem področju pričakuje čimprejšnje spremembe Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti. Na podlagi nadzorov pa so na tem področju vendarle zaznali tudi pozitivne premike, in sicer v zvezi z neizplačilom plač, saj se rahla

gospodarska rast odraža tudi v manjšem številu prijav kršitev na omenjenem področju.

V zvezi z nekaterimi, že leta ponavljajočimi se, težavami, ki sicer niso v pristojnosti IRSD, a slednji nanje naleti pri opravljanju inšpekcijskih nadzorov iz njegove pristojnosti (na primer verižno ustanavljanje večjega števila družb), IRSD izraža zadovoljstvo, da sta v obravnavi v Državnem zboru trenutno dva predloga zakonodajnih sprememb, ki bosta lahko v bistveni meri vplivala na učinkovito preprečevanje nekaterih pogostih zlorab na področju zaposlovanja in dela – Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah, ki prepoveduje verižno ustanavljanje podjetij, in Predlog zakona o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev, ki prav tako uvaja nekatere rešitve, s katerimi bi lahko preprečili zlorabe zakonodaje na omenjenem področju (lastniki ali družbeniki podjetij se bodo po novem predlogu zakona lahko zaposlili ali opravljali delo v podjetju le pod pogoji za podajo soglasja za zastopnika, torej na podlagi pridobitve enotnega dovoljenja za prebivanje in delo).

IRSD prav tako navaja zaskrbljujočo ugotovitev, da zaradi različnih razlogov, pogosto tudi zaradi določb Zakona o javnih naročilih, prihaja do situacij, ko glede na postavljene finančne pogoje za izpeljavo posla ali projekta, urne postavke za delavce segajo krepko pod minimalno plačo. S tem se je odprlo novo področje možnih zlorab pravic delavcev, prav tako je to slabo za podjetja, ki ob tako postavljenih pogojih poslovanja na trgu ne morejo preživeti. Komisija v zvezi s tem poudarja veliko odgovornost države, ki bi morala dajati zgled in s pripravo javnih razpisov z realnimi finančnimi in poslovnimi pogoji onemogočiti opisane kršitve.

Komisija poleg prej navedenih nujnih sprememb Zakona o javnih naročilih od novele slednjega pričakuje pozitiven učinek tudi v zvezi s predlaganim vnosom t. i. socialne klavzule med njegove zakonske določbe. Na njeni podlagi bo zaradi kršitve delovnih ali socialnih obveznosti lahko odpovedana pogodba o izvedbi javnega naročila. Pri tem je komisijo predstavnik delojemalcev seznanil, da se bodo zavzemali, da bi bila vsebina predlagane klavzule čim širša in ne bi zajemala samo obveze za plačilo prispevkov za socialno varnost.

IRSD opozarja tudi na pojav zniževanja stroškov dela s strani delodajalca na podlagi kadrovske podhranjenosti organizacije ali podjetja, kar ima številne negativne posledice. Opozarja tudi na dve, v zadnjem času pogosto opaženi, zlorabi, in sicer na to, da so delodajalci, ki verižijo podjetja, začeli množično prijavljati podjetja na centrih na socialno delo (na podlagi 8. člena Zakona o prijavi prebivališča, ki omogoča, da če posameznik nima prijavljenega stalnega prebivališča in mu ga ni mogoče prijaviti, za njegovo stalno prebivališče šteje naslov organa ali organizacije, kjer dobiva pomoč v materialni obliki, torej center za socialno delo). Prav tako se pojavljajo primeri, ko delodajalci delavce prijavljajo v evidence na področju dela in socialne varnosti za polni delovni čas, tik pred pretekom 1-mesečne zaposlitve pa jih odjavijo iz evidenc in nato ponovno prijavijo samo za 5 ur na teden, torej 20 ur na mesec, ker se s tem izognejo obvezi za plačilo prispevkov in davkov za polni delovni čas tudi za prvi mesec zaposlitve. To je nesprejemljivo tako z vidika kršitev pravic delavcev kot tudi z vidika zagotavljanja vzdržnosti sistema prispevkov za socialno varstvo. V dogovoru z ZZZS se IRSD intenzivno trudi najti načine za zajezitev te nepoštene prakse delodajalcev.

Komisija intenzivno iskanje ustreznih rešitev na zaznanih novih kritičnih področjih podpira, saj se strinja s stališčem IRSD, da kršitelji predstavljajo resno nelojalno

konkurenco poštenim delodajalcem, mečejo slabo luč na celoten trg dela v Republiki Sloveniji in, kar je najhujše, resno kršijo pravice delavcev in ogrožajo njihovo socialno varnost. Po mnenju komisije je zato treba takšne anomalije nemudoma odpraviti in zatreti v kali, še preden eskalirajo do mere, ko niso več obvladljive, kot se je na primer zgodilo z veriženjem podjetij.

Komisija je bila seznanjena, da za prihodnje IRSD predlaga bolj jasno opredelitev določb, ki se nanašajo na preračun delovnega časa in vštevanja tako izračunanih delovnih dni v delavčevo delovno dobo (149. člen ZDR-1 v povezavi s 146. členom ZDR-1). Zdaj je namreč breme zahteve po uveljavljanju pravice do preračuna delovnega časa na strani delavcev, kar je problematično zlasti pri delavcih, ki opravljajo delo na podlagi pogodbe za krajši delovni čas, hkrati pa opravijo toliko nadur, da bi jim pripadla pravica do preračuna teh ur v polni delovni čas. V zvezi s tem se zato načrtuje, da bi IRSD v primeru, ko ugotovi, da obstajajo vsi elementi delovnega razmerja oziroma zaposlitve za polni delovni čas, imel možnost naložiti delodajalcu, da mora z delavcem v takem primeru skleniti pogodbo o zaposlitvi, ki ustreza dejanskemu stanju. Opisani način, torej da IRSD dobi pristojnost kršitelju neposredno naložiti uveljavitev posamezne pravice, ki izhaja iz zakona, in ne zgolj samo ugotoviti kršitev slednje in določiti kazen za to, se je izkazal za zelo učinkovitega že v novo določenih pristojnostih IRSD v leta 2014 sprejetem Zakonu o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1).

Pri izreku ukrepov IRSD poudarja, da vztraja pri podaji kazenskih ovadb in naznanil sumov kaznivega dejanja, kljub temu da je rezultat pogosto brezploden, za kar je možno iskati vzrok v določbah Kazenskega zakonika glede zahteve po jasno dokazanem naklepu delodajalca v zvezi s kršitvijo predpisov. Slednje se izkaže kot kritično zlasti v primerih, ko delodajalec zaposluje in krši pravice večjemu številu delavcev, pri čemer je tudi brez dokazanega naklepa popolnoma jasno, da to počne. Komisija na podlagi informacij iz prakse potrjuje, da gre za resno težavo, zato pričakuje, da bodo dogovori na tem področju, ki so bili odprti tudi že v okviru socialnega dialoga, čim prej zagotovili ustrezne rešitve.

Kot že več let zapored, IRSD ponovno poroča o oslABLJENI kadrovsKI zasedbi, ki onemogoča povečanje intenzivnosti dela, še sploh zato, ker se število poslovnih subjektov, ki naj bi jih IRSD nadziral, vsako leto povečuje (na dan 31. 12. 2014 je bilo registriranih 198.521 poslovnih subjektov), število inšpektorjev pa se vztrajno niža (81 na dan 31. 12. 2014). Rešitve se vseskozi intenzivno išče, s tem da se tudi možnosti določenih izrednih ukrepov (prenos zaposlenih iz kvote Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti na IRSD) zmanjšujejo, saj se je v teh letih tudi manevrski prostor ministrstva na tem področju sorazmerno zmanjševal (približno 15 %-no znižanje števila zaposlenih). Komisija že nekaj let opozarja na to kritično področje delovanja IRSD in se tudi letos pridružuje njegovim pozivom po nujnosti kadrovskih okrepitev, glede na to, da so pričakovanja o povečani aktivnosti in učinkovitosti dela inšpektorjev v družbi visoka.

Na IRSD sicer zaznavajo, da je kot posledica intenzivnejših nadzorov prišlo do spremembe obnašanja v zvezi s pogodbami za zaposlovanje, kar se kaže v zmanjšanju števila prijav kršitev sklepanja pogodb za določen čas, vendar hkrati opažajo selitev osrednje točke problematike na drugo področje, to je siljenje v ustanovitev samostojnih podjetnikov ali v delo na podlagi poslovnih pogodb, zato si je IRSD letos zadal kar nekaj akcij na tem področju, zlasti tam, kjer je zaznanih največ kršitev (področje novinarstva, v odvetniških pisarnah in na področju svobodnih poklicev).

Komisija v zvezi z navedenim še posebej izpostavlja medijske hiše, kjer gre do stvari že tako daleč, da tam že skorajda ni več nobenega redno zaposlenega delavca, kar lahko, zaradi odvisnosti od preferenc lastnikov, zlasti na področju, kot je novinarstvo, močno vpliva na objektivno in profesionalno opravljanje poklica. Še zlasti zaskrbljujoče je, da se takšne kršitve pojavljajo v javni medijski hiši, ki se financira na podlagi zakonsko določenega prispevka in kjer finančna podlaga za zagotovitev rednih zaposlitev ne bi smela predstavljati težav. IRSD je v odzivu na razpravo komisije napovedal posebno akcijo nadzora nad medijskimi hišami še letos in pojasnil, da so bile določene aktivnosti v sodelovanju s sindikatom na RTV Slovenija že izvedene (narejen je načrt zaposlovanja za nedoločen čas za obdobje 3 let, v katerih naj bi se redno zaposlilo okrog 300 oseb).

Na podlagi informacij IRSD komisija ugotavlja, da se stanje na področju gradbeništva ne izboljšuje, ne glede na to, da na tem področju vsako leto opravljajo intenziven nadzor. Vzroke je moč iskati v večjem številu manjših delodajalcev (25.000 subjektov, običajno do 9 zaposlenih) in podizvajalcev, pri čemer prihaja do pomanjkljive koordinacije, neurejenih razmerij glede zaposlitev itd. Vse to se zrcali tudi v slabšem zagotavljanju varnosti pri delu. Izboljšanje stanja na tem področju IRSD pričakuje na podlagi sprememb ZGD-1 in novega ZZDST.

V zvezi z varstvom in zdravjem pri delu je bilo leta 2014 veliko več prijav, kar je po ocenah IRSD posledica splošnega nezadovoljstva z delom (večje časovne obremenitve, neenakomerna delitev delovnih nalog, nerealna pričakovanja v zvezi z delovno uspešnostjo itd.), zato se pojavlja tudi več psihosocialnih težav, tudi v javnem sektorju. Kljub temu na IRSD ugotavljajo, da so se delodajalci začeli bolj intenzivno posvečati promociji zdravja na delovnem mestu.

Število prijavljenih nezgod se sicer zmanjšuje, zaznava pa se nov problem, in sicer neprijavljanje nezgod s strani delodajalcev. Zaradi problematičnosti področja že potekajo pogovori o morebitni dodatni ureditvi omenjenega področja (uvedba diferencirane prispevne stopnje ali privatizacija zavarovanja za zdravo in varno delo). Kot vzrok za smrtne nezgode se po novem pojavlja prometna nesreča (4 prometne nesreče s 7 poškodovani delavci), kot kaže – predvsem zaradi preutrujenosti delavcev.

Na področju socialnega varstva je bilo sicer opravljenih manj rednih nadzorov, je pa zato IRSD uspešno zaključil z obravnavo 151 pobud za izredne nadzore. V zvezi s tem je ugotovil, da bi se sistem nadzorov lahko izboljšal s spremembo postopka nadzora, opredeljenega v Zakonu o socialnem varstvu, ki sedaj predvideva izdajo velikega števila vmesnih sklepov, kljub temu da se potem pogosto na koncu celotnega nadzora ugotovi, da podlage za nadzor sploh ni bilo. Če bi se te vmesne aktivnosti že štete za inšpekcijski nadzor, bi bili rezultati na tem področju drugačni, prav tako bi bilo zadovoljstvo pobudnikov za izvedbo nadzora in strank v postopku večje. IRSD pozitivne premike na podlagi napovedane priprave novele Zakona o socialnem varstvu pričakuje tudi v zvezi s prenosom pooblastila za nadzor nad področjem socialnega varstva v Zakon o inšpekciji dela in Zakon o inšpekcijskem nadzoru, prav tako naj bi bili iz zakonskih določb črtani redni nadzori, saj se je izkazalo, da niso nujni, sploh ne tako pogosti. Zlasti zato, ker zavirajo možnost usmerjanja že tako omejenih kadrovskih kapacitet v izvajanje nadzora v zvezi s prijavi s tega področja, ki jih je vsako leto precejšnje število, četudi se jih na koncu velik del izkaže za neutemeljene.

Komisija se zaveda velikega pomena hitrih reakcij izvršne in zakonodajne veje oblasti v zvezi s posameznimi ugotovljenimi nepravilnostmi, ki se pojavijo kot razkorak med zakonskimi določbami in prakso. Ustreznost in jasnost zakonskih določb na posameznih področjih v pristojnosti IRSD je ključnega pomena, zato komisija podpira čimprejšnji sprejem vseh sprememb in dopolnitev obstoječe zakonodaje, ki lahko pripomorejo k izboljšanju pogojev dela IRSD ali želenih krepitev njegovih pristojnosti.

Komisija je v lanskoletnem mnenju k Poročilu o delu IRSD za leto 2013 pozvala IRSD k še bolj aktivnemu ugotavljanju kršitev zakonodaje glede pogodb za določen čas tako v zasebnem kot javnem sektorju. Komisija zato z zadovoljstvom ugotavlja, da je IRSD lani na tem področju še dodatno okrepil svoj nadzor, saj je bilo lani v zvezi s pogodbami o zaposlitvi opravljenih največje število nadzorov. Pri tem je bilo na žalost ugotovljeno tudi drugo največje število kršitev na področju zaposlovanja (1814 kršitev v primerjavi s 1192 kršitvami leta 2013, kar med vsemi kršitvami pomeni največje povečanje števila kršitev), kar kaže na to, da je to področje še vedno problematično.

Komisija kot še vedno neurejeno področje zaposlovanja izpostavlja zaposlovanje napotenih delavcev, ki so zaradi svoje socialne stiske primorani oditi na delo v tujino, najbolj pogosto v Avstrijo in Nemčijo. Pogosto v zvezi z njihovimi napotitvami prihaja do resnih oblik izkoriščanja, tudi na podlagi prenosa slabih praks iz Slovenije v tujino, zato bi se veliko naporov moralo vložiti tudi v nadzor nad omenjenim področjem.

Komisija je ob obravnavi poročila o delu IRSD za leto 2013 predlagala tudi izboljšanje sodelovanja z ostalimi inšpekcijskimi službami in drugimi akterji, ki lahko pripomorejo k učinkovitejšemu delu IRSD na področju delovnih razmerij. IRSD je za leto 2014 komisiji poročal o okrepitvi sodelovanja z nadzornimi službami, prav tako pa tudi z Zavodom RS za zaposlovanje, tako glede podpisa protokola za izmenjavo podatkov in tudi v zvezi s področjem izdaje delovnih dovoljenj, kjer pogosto prihaja do težav, ki so lahko podlaga za izvedbo nadzora IRSD. Pri tem IRSD ugotavlja, da ustanavljanje podjetij ni več v domeni posameznikov, ampak da slednje po novem izvajajo odvetniške firme, ki ustanavljajo veliko število majhnih podjetij in firm, brez nadzora in z istim ustanovnim kapitalom. Četudi sodišča na tem področju odločajo čedalje hitreje, je sistem delovanja teh verižnih podjetij takšen, da ponavadi delavci v omenjenih podjetjih na koncu še vedno ostanejo brez vsega.

Komisija ugotavlja, da se tudi dobro sodelovanje IRSD z Zvezo svobodnih sindikatov Slovenije, zlasti v zvezi z delom t. i. migrantske pisarne, ki jo IRSD ocenjuje kot zelo dober projekt in poziva k ohranitvi njenega delovanja. Komisija se temu pozivu pridružuje, saj ugotavlja, da pisarna, ki deluje v okviru ZSSS, a je na voljo tudi osebam, ki niso člani ZSSS, ne bo mogla več delovati, če se ne bo pravočasno zagotovilo ustreznih finančnih sredstev. Finančna sredstva za njeno delovanje so namreč zagotovljena zgolj še do konca letošnjega junija.

Komisija ugotavlja, da so ugotovitve in opozorila IRSD v tesni povezavi z vprašanjem poslovne kulture, ki je v Republiki Sloveniji na zaskrbljujoči ravni, zato poziva k še intenzivnejšemu ukrepanju na najbolj kritičnih področjih, na katerih so nepravilnosti postale že sistemsko vgrajene in ki predstavljajo resnično sramoto za trg dela in področje zaposlovanja v Republiki Sloveniji. Komisija zato meni, da bi bilo treba dati inšpekcijskim službam še več konkretnih pooblastil za preprečevanje nepravilnosti v samih temeljih njihovega nastanka in ne zgolj za opozorila na nepravilnosti, ki se po določenem času tako zakoreninijo v sistem, da postanejo neobvladljive.

Komisija prav tako meni, da poročilo IRSD lahko marsikateremu delodajalcu postavi kakovostno ogledalo za analizo njegovih lastnih poslovnih praks in izpolnjevanja zakonskih obvez. Pri tem se komisija zaveda, da zakonske določbe pogosto predpostavljajo idealno situacijo na trgu dela in v gospodarstvu ter da se v težjih gospodarskih pogojih tudi podjetja in njihova vodstva pogosto znajdejo pred hudimi izzivi in pritiski. Tako včasih, tudi če bi želeli, ne morejo popolnoma slediti črki zakona, zato komisija opozarja, da je treba pri podajanju ocen in kritikah v dani gospodarski situaciji postaviti jasno ločnico med delodajalci, ki načrtno kršijo pravila, in tistimi, ki se pravil zaradi težkih poslovnih okoliščin ne morejo strogo držati.

Komisija že več let zapored opozarja na neurejeno področje poklicnih bolezni in tudi za leto 2014, na podlagi informacij IRSD, ugotavlja, da se je sodelovanje Ministrstva za zdravje z IRSD na splošno sicer izboljšalo, da pa na področju poklicnih bolezni še vedno ni nobenega bistvenega napredka, razen izvedbe nekaj sestankov v zvezi z urejanjem področja dela z azbestom, ki je prav tako tesno povezano s področjem poklicnih bolezni. Kot ključna težava na tem področju je bilo opredeljeno subsidiarno prevzemanje odgovornosti za nastanek poklicnih bolezni s strani obstoječih delodajalcev (latentna doba 15–60 let), prav tako je bila ustanovljena delovna skupina za pripravo strategije ugotavljanja poklicnih bolezni na področju dela z azbestom. Komisija se strinja z mnenjem IRSD, da zaskrbljujoči podatki, po katerih v EU vsake 3 minute umre 1 delavec zaradi posledic poklicnih bolezni, v Sloveniji pa še vedno nimamo prijavljene niti ene poklicne bolezni, kažejo na to, da bi se temu področju morali bolj resno posvetiti.

Komisija je bila seznanjena, da IRSD zelo dobro sodeluje z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, kar se kaže tudi v tem, da ministrstvo v največji možni meri upošteva vse predloge IRSD v smeri izboljšave obstoječe zakonodaje in s tem zagotavlja podlage za njegovo učinkovitejše delo.

Komisija z zadovoljstvom ugotavlja, da se je IRSD leta 2014 s svojim delom aktiviral na vseh področjih, ki jih je komisija ob obravnavi poročil v preteklih letih izpostavljala kot kritična, zato izraža željo po nadaljevanju njegovega dobrega in učinkovitega dela.

Ob koncu razprave je komisija sprejela naslednja sklepa:

- 1. Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide se je seznanila s Poročilom o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2014.**
- 2. Komisija predlaga, da se poročilo uvrsti na dnevni red ene od prihodnjih sej Državnega sveta.**

* * *

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

Nuša Zupanec, l.r.
sekretarka komisije

Mag. Peter Požun, l.r.
predsednik komisije