



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

DRŽAVNI SVET

Številka: 00202-12/2014/8

Datum: 17. 7. 2014

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	18-07-2014
Šifra:	001-01114-2112
Povezava:	020-10114-1011
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratika:	

Na podlagi 98. člena Poslovnika državnega sveta (Uradni list RS, št. 44/93, 14/99, 2/04, 18/05 in 70/08) vam pošiljam:

- Odgovor na pobudo državne svetnice Bojane Potočan v zvezi z večjo vključenostjo različnih javnosti v pripravo zakonodaje,

ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela na 66. redni seji dne 17. 7. 2014.

PRILOGA: 1

Tanja ŠARABON
GENERALNA SEKRETARKA



Številka: 00202-12/2014/7

Datum: 17. 7. 2014

Odgovor na pobudo državne svetnice Bojane Potočan v zvezi z večjo vključenostjo različnih javnosti v pripravo zakonodaje

Državna svetnica Bojana Potočan je na Vlado Republike Slovenije naslovila pobudo v zvezi z večjo vključenostjo različnih javnosti v pripravo zakonodaje, ki jo je Državni svet Republike Slovenije obravnaval na 19. seji, dne 11. 6. 2014, jo podprl in predlagal Vladi Republike Slovenije in Državnemu zboru Republike Slovenije, da pobudo preuči in nanjo odgovori.

Vlada Republike Slovenije je pripravila odgovor v zvezi z naslovljeno pobudo državne svetnice Bojane Potočan.

Vlada Republike Slovenije soglaša s pobudo državne svetnice iz katere izhaja pomembnost sodelovanja strokovne in zainteresirane javnosti pri pripravi predpisov, saj se tudi sama zaveda da so dobro pripravljene predpisi pomemben element pravne države, pri čemer je sodelovanje javnosti ključnega pomena. Ravno zaradi tega zavedanja, Vlada Republike Slovenije na tem področju izvaja številne aktivnosti, ki izhajajo iz nadaljevanja odgovora in se nanašajo na ustrezno informacijsko podporo pripravi predpisom, izobraževanju pripravljavcev predpisov v smeri sodelovanja s strokovno in zainteresirano javnostjo, prenovo Priročnika za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti, pripravo orodij za oceno učinkov predpisov na posamezne segmente družbe, ipd.

Sodelovanje javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov je pravica oziroma možnost zainteresirane javnosti, da izrazi svoja mnenja ali stališče na predlog predpisa. Hkrati imajo pripravljavci predpisov možnost, da pri sprejemanju odločitev pridobijo čim več informacij, perspektiv in potencialnih rešitev, kar lahko izboljša kakovost sprejetih odločitev. Vključevanje javnosti je pomemben element za celovit pristop k pripravi rešitev. Omogoča nam uvid v neposredne potrebe in vrednote okolja, kar je ključno za dejansko uveljavitev načrtovanih ali že sprejetih odločitev.

Vlada Republike Slovenije se zaveda, da morajo biti predpisi razumljivi in jasni, predvideni postopki predpisa pa morajo biti enostavni, da se s tem zagotovi pravno varnost. Postopki morajo biti transparentni, politike urejanja določenega področja predstavljene čim širši javnosti, predvsem pa tistim ciljnim skupinam - zunanjim deležnikom, na katere se predpis nanaša. Zelo pomembno je da se omogoči kakovostno in učinkovito seznanjanje zainteresirane in strokovne javnosti na različnih ravneh vključevanja, kot tudi nadzor vključevanja javnosti (informiranje, posvetovanje, sodelovanje, vključevanje).

Za kakovostne predpise veljajo tisti predpisi, ki so dobro pripravljene, širše družbeno sprejemljivi in v praksi ustrezno implementirani. Resolucija o normativni dejavnosti (v nadaljevanju: Resolucija) nam omogoča načine, s katerimi je možno povečati kakovost predpisov, in sicer s presojo učinkov predpisov, sodelovanje z javnostjo, odpravo administrativnih ovir, predložitvijo osnutkov podzakonskih aktov, ipd.

Resolucija, ki jo je Državni zbor sprejel 19. 11. 2009, predstavlja osnovo za pripravo predpisov in določa tudi minimalne standarde sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov. Resolucija strukturira logične korake in podaja smernice, kako pristopiti k pripravi politike oziroma predpisa,

pri čemer je potrebno upoštevati načela in minimalne standarde vključevanja zainteresirane javnosti.

V skladu s tem Ministrstvo za notranje zadeve spremlja izvajanje oziroma uresničevanje Resolucije na letnem nivoju, na podlagi česar pripravi letna poročila v obravnavo Vlade Republike Slovenije. Iz vsakoletnih poročil v nadaljevanju povzemamo le nekaj spremljanih trendov v povezavi z vidikom sodelovanja z javnostjo.

Skozi vsakoletno spremljanje izvajanja Resolucije v povezavi s smernicami o objavi osnutkov predpisov je ugotovljeno, da se je odstotek objav na e-demokraciji v obdobju spremljanja (2011-2013) sicer zvišal za 15 %, vendar so resorna ministrstva objavila osnutke predpisov po rednem ali skrajšanem postopku le v 35 %. Nizek odstotek kaže na to, da predlagatelji zakonov ne upoštevajo dosledno načela sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov.

Prav tako je na podlagi spremljanja Resolucije moč zaslediti nadaljevanje trenda sprejemanja predpisov po nujnem postopku, ki sicer predstavlja izjemo, saj določenih vsebin, med katerimi je tudi prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi zakona, v gradivu ni treba navajati.

Trend primerjave sodelovanja javnosti v povezavi s smernicami o dolžini objave osnutka predpisa v zadnjih treh letih je izrazito negativen, saj odstotek upoštevanja minimalnega standarda (od 30 do 60 dni) iz leta v leto pada. V letu 2011 je ta odstotek znašal 61 %, v letu 2012 sledi padec na 47 % in v letu 2013 dodaten padec na 32 %. Ugotavlja se, da so vzroki za vsakokratno neupoštevanje minimalnega standarda sodelovanja javnosti največkrat v sprejemanju predpisov po nujnem postopku.

Prav tako je pri sledenju uresničevanja Resolucije zelo pomembna presoja učinkov predpisov. V letu 2013 so se v ta namen opravile spremembe in dopolnitve Poslovnika Državnega Zbora RS, z namenom uskladitve določb z veljavno ureditvijo, torej tudi z Resolucijo, katere temeljni cilj je priprava boljše zakonodaje.

Naj poudarimo, da sodelovanje z javnostjo poteka preko glavnega komunikacijskega orodja »informativna podpora postopkov priprave predpisov (IPP)« in predstavlja sistem, ki omogoča pokrivanje vseh bistvenih korakov v postopku sprejemanja predpisov in enotno poslovanje na vseh resorjih, ki so vključeni v postopek priprave in sprejemanja predpisov (vsa ministrstva in vladne službe, Generalni sekretariat Vlade RS ter Uradni list RS).

Velik poudarek projekta oziroma komunikacijskega orodja IPP je namenjen tudi večjemu vključevanju prispevka zainteresirane javnosti k vsebinam predpisov. Povezava zalednega sistema informativne podpore postopkov priprave predpisov s spletnim pod-portalom E-demokracija omogoča enostavno spremljanje veljavnih predpisov, kot tudi predpisov v postopku nastajanja na enem mestu, kar je za uporabnike izrednega pomena. Upoštevanje državljanov, strokovne in zainteresirane javnosti, nevladnih organizacij in drugih institucij, njihovih potreb, volje in interesov so pomembni pri soodločanju. E-demokracija predstavlja tako enotno stičišče za demokratično, posvetovalno in interaktivno izmenjavo mnenj in predlogov.

Vlada Republike Slovenije se v nadaljevanju ne more v celoti strinjati z navedbami državne svetnice glede kvalitete dialoga in sicer v delu, kjer dajanje pripomb, pri katerih ne obstaja možnost povratnih informacij, kaj se s pripombami dogaja, ne predstavlja dialoga. Po vedenju Vlade Republike Slovenije resorna ministrstva tovrsten dialog z zainteresirano javnostjo vsekakor vodijo in podajajo odgovore tudi na pripombe, predloge, pobude zainteresirane javnosti, ki jih sicer v predloge predpisov ne vključijo.

Državna svetnica v pobudi izpostavlja potrebo po tem, da se v nastajanje zakonodaje aktivno vključi celotno strokovno in zainteresirano javnost, bodisi v obliki ustanovitve delovnih skupin, bodisi v obliki aktivne javne razprave o posameznih argumentih. Pri tem državna svetnica izpostavlja, da je pomembno, da pri sprejemanju predpisov, stališča podajo vsi deli strokovne in druge zainteresirane javnosti, saj vsaka od teh skupin problematiko osvetli s svojega vidika, ki je drugače lahko spregledana in kasneje pri izvajanju zakonodaje povzroča težave.

V skladu z navedeno pobudo državne svetnice, Vlada Republike Slovenije pojasnjuje, da je v smeri prizadevanj za dvig kakovosti in učinkovitosti na področju sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov, zadoščila Ministrstvo za notranje zadeve, da izvede projekt »Krepitev usposobljenosti za izvajanje presoje učinkov predpisov ter vključevanja javnosti v pripravo in izvajanje politik«.

V ta namen je trenutno v fazi prenovle Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti, ki bo prenovljen na voljo tako javnim uslužbencem, kot tudi vsej strokovni in ostali zainteresirani javnosti. Nadgradnja priročnika zajema tudi mednarodno primerjavo sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov desetih držav članic EU, prav tako pa je del projekta tudi priprava navodil - smernic za vključevanje deležnikov pri pripravi osnutkov predpisov, in sicer vse z namenom večjega ozaveščanja in spodbujanja vključevanja javnosti v pripravo in izvajanje politik.

Glede na to, da je zaznati pomanjkanje usposabljanja s področja vključevanja javnosti, je eden izmed ciljev Vlade RS izvedba izobraževanja ciljnih skupin, in sicer na podlagi pilotnih projektov, kjer se bodo pripravljavci predpisov seznanili z novimi izzivi in tujimi praksami, kako vključevati ključne deležnike v procese sprejemanja predpisov, katera so lahko tveganja, orodja za obveščanja, posvetovanje in sprejemanje odločitev. V ta namen bo Ministrstvo za notranje zadeve skupaj s strokovnjaki za participatorno upravljanje v letošnjem letu izvedlo usposabljanje za pripraviljavce predpisov oziroma tiste javne uslužbenke, ki na kakršen koli način sodelujejo pri pripravi predpisov.

Osnovno usposabljanje bo projektno naravnano, kjer bodo udeleženci izkusili strokovnost in individualnost, ki je značilna za delo v majhnih delovnih skupinah. Usposabljanje bo prikaz učinkovitega vključevanja deležnikov oziroma udeležencev z različnimi stopnjami predznanja in drugačnimi vlogami v procesu sodelovanja javnosti, kako zagotoviti zadovoljivo kakovost participacije in produktivno kulturo javne razprave. Cilj osnovnega usposabljanja je pridobiti temeljno znanje na teoretični ravni in se seznaniti z osnovami prenosa znanja v prasko.

Na podlagi osnovnega usposabljanja se bo v mesecu septembru in oktobru letošnjega leta izvajalo poglobljeno usposabljanje javnih uslužbencev, in sicer na podlagi devetih pilotnih projektov, s katerimi se bo usposobilo javne uslužbenke za boljše sodelovanje v procesih priprave predpisov ter za prenos znanja, pri čemer se bodo udeleženci osredotočili na potencialne probleme na določenem projektu, na lastna ter tuja stališča, ugotavljali odnosi med problemi in ravnanjem. V okviru poglobljenega usposabljanja bodo poleg udeležencev sodelovali tudi zunanji deležniki, torej zainteresirana in strokovna javnost. Cilj je usposobiti bodoče usposobljevalce, da bodo poleg razumevanja celotnega poteka procesov vključevanja javnosti v procese odločanja usposobljeni tudi za prenos pridobljenega znanja na javne uslužbenke, s poudarkom na metodah in tehnikah za prenos znanja. Ministrstvo za notranje zadeve prav tako v letošnjem letu načrtuje izvedbo nacionalne konference s sodelovanjem domačih in tujih strokovnjakov s področja participatornega upravljanja.

V pobudi državna svetnica v zvezi z vključenostjo različnih javnosti v pripravo zakonodaje kot primer slabe prakse navaja postopek sprejemanja Zakona o davku na nepremičnine (ZDavNepr). Vlada Republike Slovenije v zvezi s postopkom sprejemanja predmetnega zakona podaja sledeči odziv:

ZDavNepr se v Sloveniji pripravlja že več kot desetletje. V tem času je bilo izvedenih več akcij seznanjanja javnosti z razvojem novega sistema, razvoj se je velikokrat predstavil različnim strokovnim javnostim na različnih posvetih, stalno pa je potekala tudi komunikacija z bistvenimi deležniki, na primer z občinami. Predstavitve so se navezoval na sistem množičnega vrednotenja kot okvir za določitev davčne osnove, opozarjalo se je na pomembnost urejanja podatkov o nepremičninah v registru nepremičnin, prikazovalo mednarodno primerljive rešitve itd. Konkretnije se je predlog za nov sistem davka na nepremičnine prvič pripravil leta 2010, ko je bil prvi osnutek predloga zakona dan v široko javno razpravo. Zaradi spremljajočih obsežnih analiz učinkov predlaganih rešitev in posebnih aktivnosti za komuniciranje z laično in strokovno

javnostjo, je bil takrat pristop označen kot primer dobre prakse pristopa k pripravi predloga zakona.

Do realizacije uvedbe davka na nepremičnine na podlagi takratnega predloga zaradi različnih, tudi političnih razlogov, ni prišlo, se je pa večina takrat prejetih pripomb upoštevala ob pripravi novega predloga Zakona o davku na nepremičnine, ki se je na Ministrstvu za finance pripravljala

v letu 2013. Po odločitvi Vlade Republike Slovenije, da se s projektom uvedbe davka nadaljuje in davek uvede z letom 2014, je Ministrstvo za finance nov osnutek zakona o davku na nepremičnine prvič javno objavilo 7. 6. 2013. Za pošiljanje pripomb je bil sicer določen rok 21 dni, vendar so se proučile tudi vse kasneje prejete pripombe. V času javne in medresorske obravnave je na Ministrstvo za finance prispelo preko 300 odzivov. Do priprave končnega predloga zakona o davku na nepremičnine za obravnavo v Državnem zboru RS, torej do septembra 2013, pa je prispelo preko 600 odzivov. Na bistvene pripombe so bili pripravljene posamični odgovori in pojasnila, zaradi obsežnosti odziva pa na večino prejetih pripomb in predlogov ministrstvo ni moglo neposredno odgovoriti. Zato je pripravilo celovit odziv, v katerem so bile povzete vse prejete pripombe ter odgovori nanje, predvsem odgovori na tiste pripombe, ki v končnem predlogu zakona niso bile upoštevane. Odziv je bil javno objavljen na spletni strani Generalnega sekretariata Vlade RS. Na istem portalu je bila objavljena tudi podrobna predstavitev predlaganih zakonskih določb ter najpogostejša vprašanja in odgovori.

Pred začetkom javne razprave o predlogu zakona so strokovni sodelavci Ministrstva za finance, ki so pripravljali predlog zakona, izvedli posebno predstavitev predloga sistema za uslužbence Urada Vlade RS za komuniciranje, ki so v času obravnave predloga zakona pa vse do njegove uveljavitve, pomagali pri odgovarjanju na enostavnejša vprašanja, za vsa bolj podrobna vprašanja pa je bil izdelan protokol priprave odgovorov s strani strokovnjakov na Ministrstvu za finance. Tudi ministrstvo je dnevno odgovarjalo na številne neposredne telefonske klice.

Ministrstvo za finance je ves čas obravnave predloga zakona skrbelo za zagotovitev strokovnih pojasnil za različna javna občila tako, da je pripravljalo odgovore na novinarska vprašanja, da se je pojavljalo v različnih radijskih in televizijskih oddajah, pa tudi na strokovnih posvetih, ki so se na to temo organizirali v času do sprejema zakona. Vlada RS je z namenom preveritve in usklajevanja strokovnih rešitev v zakonu, ustanovila tudi Svet Vlade RS za spremljanje izvajanja novega sistema obdavčitve nepremičnin, ki je aktivno sodeloval pri pripravi zakona. Ministrstvo za finance je tekom medresorskih usklajevanj organiziralo več sestankov z Geodetsko upravo in najpomembnejšimi pristojnimi ministrstvi, kot so Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za kmetijstvo, Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za pravosodje.

Največja pozornost pa je bila ob pripravi predloga zakona posvečena usklajevanju z najpomembnejšimi deležniki: občinami in različnimi gospodarskimi združenji. Za te skupine so bile pripravljene posebne predstavitve novega sistema. Z njimi so potekali tudi številni usklajevalni sestanki. S predstavniki različnih skupnosti občin se je ministrstvo sestalo šestkrat, s predstavniki gospodarskih združenj so potekali štirje sestanki, nekaj sestankov je bilo opravljenih z ožjimi interesnimi skupinami, najintenzivnejša pa so bila usklajevanja s predstavniki kmetijskih interesnih skupin, s katerimi je ministrstvo ustanovilo tudi delovno skupino, v okviru katere je bilo izvedenih preko osem usklajevalnih sestankov.

Poudariti je tudi treba, da so bile za pripravo predloga zakona o davku na nepremičnine izvedene obsežne analize za presojo učinkov, tako na ravni občin z vidika prihodkov kot na ravni različnih skupin zavezancev in vrst nepremičnin z vidika višine davčnega bremena. Večina učinkov je bila predstavljena v gradivu predloga zakona za zakonodajni postopek.

Glede na vse navedeno Vlada Republike Slovenije meni, da ni mogoče trditi, da se je ZDavNepr pripravljala »na hitro« in neusklajeno, res pa je bil hiter zakonodajni postopek v Državnem zboru RS, saj se je zakon sprejemal po nujnem postopku. Kljub temu pa je bila razprava o predlogu zakona na strokovni in politični ravni vodena vse do sprejema zakona, v okviru teh postopkov pa je bilo sprejetih še nekaj kasneje usklajenih rešitev. Ne glede na dejstvo, da je bila časovnica priprave zakonodaje rokovno zelo tesna, se je torej v okviru danih možnosti opravila široka javna, pa tudi strokovna razprava, upoštevane so bile številne prejete pripombe in predlogi, opravljene so bile

obsežne analize učinkov predlaganih rešitev, nekatere tudi na podlagi prejetih pripomb; ob pripravi predloga zakona je bila tako Resolucija o normativni dejavnosti v celoti upoštevana.

Vlada Republike Slovenije se zaveda, da je za državo eno pomembnejših področij ravno politika priprave boljših predpisov, ki s svojimi načeli postavlja državo v odgovoren položaj, tako do državljanov kot do gospodarstva. Vlada Republike Slovenije zato poudarja, da soglaša s pobudo državne svetnice Bojane Potočan, saj se zaveda, da področje še ni optimalno urejeno, vendar hkrati teži k pospešenemu urejanje vseh vprašanj povezanih z optimalnejšim sodelovanjem strokovne in zainteresirane javnosti pri pripravi predpisov, ki mora biti izhodišče in temeljna usmeritev nadaljnega zakonodajnega dela.