

**PRIPOMBE K OSNUTKU PREDLOGA ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O URESNIČEVANJU JAVNEGA INTERESA ZA KULTURO****K poglavju 3. Ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva:**

Z naložitvijo obveze *naročnikom samozaposlenih v kulturi, ki se financirajo iz javnih sredstev, plačevanja plačila, upoštevajoč vrsto in obseg dela, ki ne sme biti nižje od najnižjega plačilnega razreda za primerljivo delovno mesto v sistemu plač v javnem sektorju oziroma, če primerljivega delovnega mesta ni, do plačila, določenega s kolektivno pogodbo primerljive dejavnosti, v drugačnem primeru bo pogodba, v kateri višina plačila ni določena v skladu s prejšnjim odstavkom nična*, bo na letni ravni potrebno zagotoviti dodatna proračunska sredstva v višini 9 milijonov evrov za uresničitev naložene obveze.

Obrazložitev:

Z namenom ocene učinkov predlaganega 6. člena (ki dodaja nov 82.b člen), ki uvaja zgoraj opredeljeno obvezo, smo na Asociaciji izvedli ekonometrično oceno učinkov predlaganega člena. V vzorec smo naključno izbrali 256 samozaposlenih, za katere smo zbrali podatke o njihovem dohodku ter njihovem poklicu in drugih značilnostih (uporabili smo podatkovne baze AJPES, Bizi.si in podatkovno bazo iz analize Društvo Asociacija, Odprta zbornica za sodobno umetnost in Društvo novinarjev Slovenije 2013).

Osnovne značilnosti vzorca so prikazane spodaj.

spremenljivka	vrednost	N	%
spol	moški	104	41%
	ženske	152	59%
dohodek	spodnji dohodkovni tercil	79	31%
	srednji dohodkovni tercil	84	33%
	zgornji dohodkovni tercil	93	36%
poklic	arhitekt	62	24%
	prevajalec	30	12%
	inštrumentalist	10	4%
	likovni umetnik	30	12%
	oblikovalec	30	12%
	režiser	12	5%
	dramski igralec	5	2%
	kustos in kritik	12	5%
	drugo	65	25%
Skupno		256	100%

Iz zgornjega je vidno, da smo zajeli nekoliko večji delež žensk od moških (kar verjetno ustreza dejanskemu stanju), nekoliko večji delež tistih v zgornjem tercilu dohodkovne porazdelitve (kar pomeni, da je naša ocena še podcenjena, saj bodo ti samozaposleni nižali potrebna sredstva za



Asociacija



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO



Naložba v vašo prihodnost
OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski socialni sklad

uresničitev ukrepa, saj njihova plačila praviloma že sedaj presegajo »minimalno plačilo«) in največji delež arhitektov, likovnih umetnikov (slikarjev, kiparjev in drugih), oblikovalcev, prevajalcev in glasbenih instrumentalistov, kar večidel ustreza dejanskim podatkom. S tem torej sklepamo, da je vzorec dovolj reprezentativen. Po potrebi se lahko vzorec tudi poveča in/ali uteži s populacijskimi vrednostmi.

V nadaljevanju smo vsakemu poklicu pripisali ustrezno umestitev v sistemu plačnih razredov oz. kolektivnih pogodb, kjer plačni razred ne obstaja, in mu s tem pripisali tudi minimalno letno plačilo (pri vseh poklicih smo upoštevali osnovni plačni razred brez napredovanj). V pomoč nam je bilo priloženo gradivo o uvrstitvi kulturnih poklicev v plačne razrede: ANEKS h Kolektivni pogodbi za kulturne dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 45/94, 39/96, 82/99, 102/00, 52/01 in 64/01).

Z namenom ocene učinka ukrepa smo za vsakega samozaposlenega pogledali tudi njegove dejanske prihodke v letu 2011 (že omenjene podatkovne baze). Vrednost, ki nas je zanimala, je bila razlika med »minimalnim plačilom« in dejanskim letnim bruto prihodkom samozaposlenega. Ta »razlika« je tista vrednost, ki nas zanima in predstavlja dejanski učinek ukrepa, torej dodatna sredstva, ki presegajo sedanje prihodke samozaposlenih, in jih bo potrebno zagotoviti za delovanje ukrepa. Seveda pa pri tem privzemamo, da bo vsak samozaposleni prejemal polno plačilo za svoje delo (in ne denimo le plačilo za nekaj ur dela) – podatkov o dejansko opravljeni urni količini dela za vsakega samozaposlenega seveda ne posedujemo, zato je edina možnost izvedbe izračuna z nam dostopnimi podatki takšna. Torej - operirali smo lahko le z dostopnimi podatki.

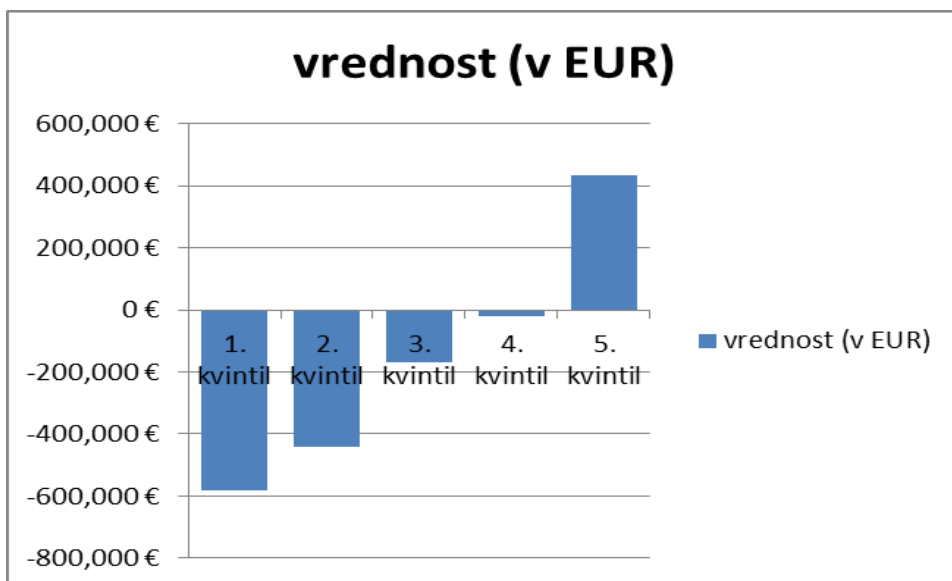
Agregirana vrednost »razlike« za naš vzorec 256 samozaposlenih znaša 775.699,69 EUR, ki označuje stroške ukrepa za izbranih 256 samozaposlenih, saj bodo slednji morali prejemati zagotovljeno (»minimalno«) plačilo, ki bo za to ocenjeno vrednost presegalo njihove sedanje, t.j. dejanske prihodke.

V kolikor to vrednost agregiramo na celotno populacijo samozaposlenih, ki je v podatkih za 2011 znaša 2303 oseb, pridemo do vrednosti 6.978.267,13 EUR. Slednje predstavlja oceno stroškov oz. sredstev, ki jih bo potrebno zagotoviti dodatno za celotno populacijo samozaposlenih v registru. Slednje torej predstavlja (sicer zelo grobo) oceno finančnih posledic dotičnega člena. Za primerjavo, v letu 2011 je ministrstvo za kulturo za fizične osebe (kar verjetno vključuje še koga, ne le samozaposlene v kulturi) v celoti namenilo 6.681.550,00 EUR, kar pomeni, da bi zavoljo ukrepa morali zagotoviti še vsaj enako višino dodatnih sredstev, gledano na sedanjo vrednost sredstev za samozaposlene.

V zaključku predstavljamo še distribucijo učinkov ukrepa po kvintilih dohodkovne porazdelitve populacije samozaposlenih v kulturi v 2011 ter nekaj kratkih testov robustnosti izračuna.

V Grafu 1 je prikazana porazdelitev učinkov ukrepa po kvintilih. Jasno je, da bo velik del dodatnih sredstev potrebno zagotoviti predvsem za kvintile v spodnjem delu dohodkovne porazdelitve, dejansko je edini kvintil, kjer dodatna sredstva niso potrebna najvišji kvintil.

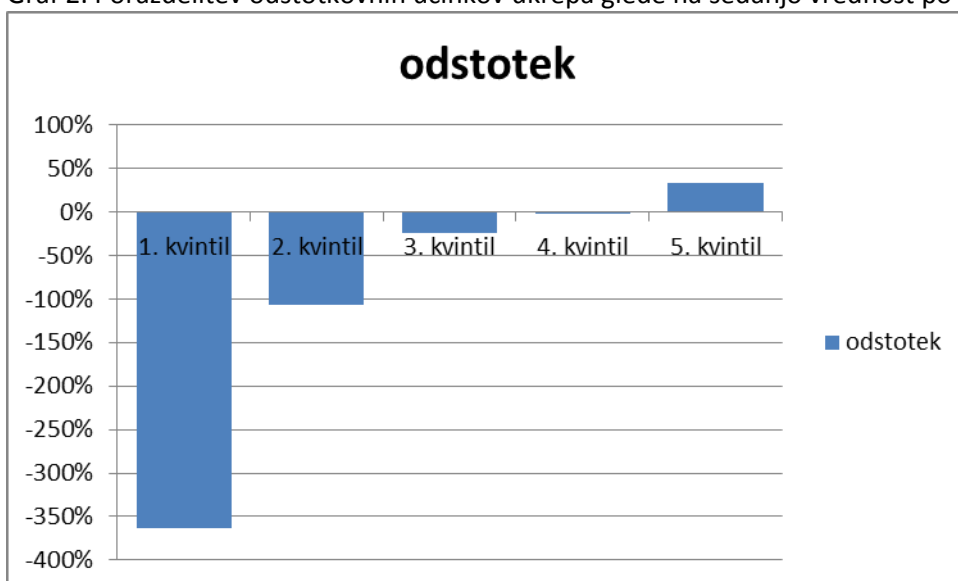
Graf 1: Porazdelitev učinkov vrednosti ukrepa po kvintilih



Vir: lastni izračuni na osnovi podatkov AJPES, Bizi.si in Ministrstva za kulturo RS

V Grafu 2 prikazujemo delež dodatnih sredstev v sedanjih, ki jih bo potrebno zagotoviti v vsakem kvintilu dohodkovne porazdelitve. Gromozanski delež nosita ponovno predvsem najnižji in drugi kvintil.

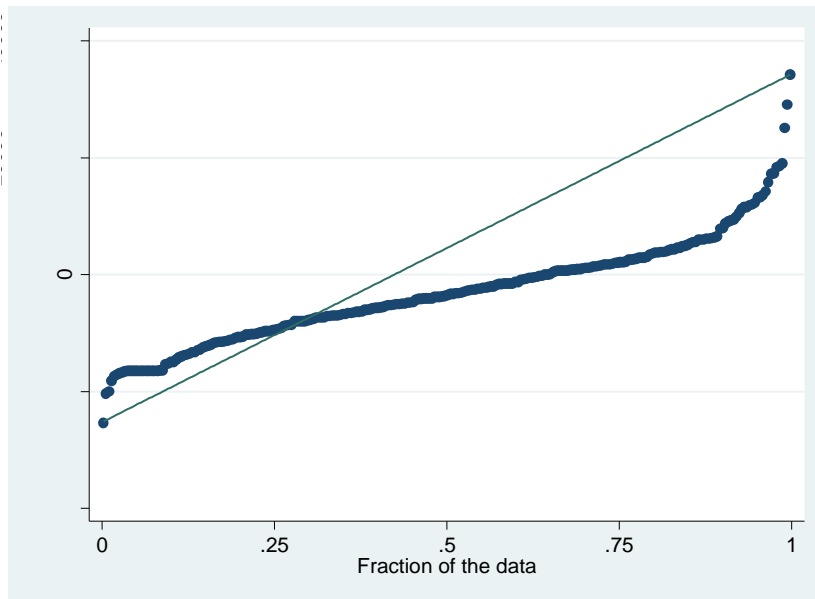
Graf 2: Porazdelitev odstotkovnih učinkov ukrepa glede na sedanjo vrednost po kvintilih



Vir: lastni izračuni na osnovi podatkov AJPES, Bizi.si in Ministrstva za kulturo RS

V zadnjem grafu prikazujemo še kvantilni graf, ki ponovno pokaže, da je porazdelitev zelo neenakomerna z zgornjimi kvantili, ki jim bo potrebno zagotoviti povsem drugačna sredstva kot preostalem delom porazdelitve. Tudi ta graf pokaže, da bo za približno 70% celotne porazdelitve potrebno zagotoviti dodatna sredstva.

Graf 3: Kvantilni distribucijski graf za spremenljivko Razlika



Vir: lastni izračuni na osnovi podatkov AJPES, Bizi.si in Ministrstva za kulturo RS

Ob koncu naredimo še dva testa robustnosti rezultatov. Najprej, v analizi drugače obravnavajmo spodnjih 5% in zgornjih 5% vzorca glede na dohodkovno porazdelitev (dejanski prihodki). Slednje nam morda lahko ponudi boljšo oceno, saj smo v preteklih analizah (glej Društvo Asociacija, Odprta zbornica za sodobno umetnost in Društvo novinarjev Slovenije 2013) že pokazali, da so samozaposleni v kulturi populacija z močno večjo dohodkovno neenakostjo, kot je slovensko povprečje.

Uporabili smo postopek winsoriziranja, kjer smo spodnjih 5% in zgornjih 5% prirezali v vrednostih na kvantila 5% in 95%. Takšna spremenljivka razlike nam da dejansko še večjo vrednost kot predhodno, agregirana vrednost pa znaša 7.497.731,36 EUR

Če uporabimo običajen postopek simetričnega prirezanja, torej »trimminga«, kjer dejansko izločimo zgornjih in spodnjih 5% iz analize, je agregirana vrednost še poveča, znaša pa 8.261.331,40 EUR.

Obe povečani vrednosti sta rezultat velike neenakosti v prihodkih, kjer smo z izločitvijo tistih v skrajnem zgornjem delu dohodkovne porazdelitve, ki imajo tudi prek 100.000,00 EUR letnih prihodkov, dobili nekoliko bolj uravnoteženo sliko, ki potrjuje naše predhodno opažanje, da v kolikor naše predpostavke veljajo, je naša ocena še preveč konzervativna in prenizka.

Drugi test robustnosti, ki ga bomo naredili, pa velja pri upoštevanju plačnih razredov. Pisec analize nisem poseben strokovnjak za plačne razrede v javnem sektorju, zato sem upošteval najbolj logična prirejanja (matching) poklicev z umestitvami v plačne razrede glede na dostopne dokumente. Da bi preverili, ali so rezultati robustni tudi glede tega, torej naredimo še zadnji preizkus. Denimo, da bi bili vsi delavci v osnovnem, 30. plačnem razredu (nekateri, kot so režiserji, sodijo tudi v 41. plačni razred, večini pa smo dejansko priredili 30. plačni razred na osnovi prej omenjenih dokumentov). V takšnem primeru bi bil agregirani učinek 6.220.313,04 EUR. Če pa bi čisto vsi sodili samo še v 28. plačni razred (kamor smo sicer umestili prevajalce), bi bil agregirani učinek 3.356.667,48 EUR. Ob tem je seveda potrebno upoštevati še omenjene učinke neenakosti, ki bi seveda nekoliko povečali te vrednosti.

K ocenjeni vrednosti je potrebno upoštevati tudi stroške povišanih prispevkov, ki jih bi jih ministrstvo za kulturo moralo plačevati vsem tistim samozaposlenim s pravico do plačevanja prispevkov, ki bodo



prestopili prenovljene (glej ZPIZ-2) meje izračuna prispevnih stopenj. V ta namen smo ponovno izračune simulirali na vzorcu 256 samozaposlenih, izmed katerih jih je imelo pravico plačevanja prispevkov 154. Za vse takšne znaša vrednost dodatnih potrebnih sredstev 24.367,48 EUR, če to posplošimo na celotno populacijo samozaposlenih s pravico plačevanja prispevkov, pridemo do vrednosti 216.775,63 EUR, ki bo dodaten strošek omenjenega ukrepa.

Torej; pod navedenimi predpostavkami¹ lahko s precejšnjo verjetnostjo trdimo, da se vrednost ocenjenega ukrepa nahaja med 7 in 9 milijoni EUR.

K 6. členu (ki dodaja nov 82.b člen):

V primeru, da se ne upoštevajo predlogi k poglavju 3. Ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva, se predlagani 6. člen črta.

Obrazložitev:

Za uresničitev v 82.b členu naloženih obvez bi bilo potrebno zagotoviti med 7 in 9 milijonov eurov iz državnega proračunu. V nasprotnem primeru, če se ta sredstva ne zagotovijo, to pomeni da se bo učinek tega zakona kazal na ravni drastičnega krčenja števila samozaposlenih v kulturi, povečani s.p.-iziciji trenutnih samozaposlenih v kulturi in krčenja zagotavljanja javnega interesa, za kar menimo, da ne sme biti cilj dotičnega ukrepa glede na predstavljeno *Oceno stanja in razlogov za sprejem predloga zakona* (poglavje 1). Na tej točki opozarjamo tudi, da je predlog novele zelo pomanjkljivo pripravljen, saj recimo v poglavju 2. *Cilji, načela in pogloblitve rešitve predloga zakona*, ne opredeljuje, kaj bi naj bil cilj 82.b člena oz. je cilj zastavljen presplošno: „*Ključni cilj predlaganih sprememb je odprava pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene ob izvajanju zakona.*“

K 7. členu (ki spreminja 83. člen):

V 83. členu se ohrani dosedanja rešitev, kar se tiče starostne meje za pridobitev trajne pravice do plačila socialnih prispevkov, doda pa se upoštevanje zaposlitve tudi v NVO s področja kulture:

»Ne glede na prejšnji odstavek se samozaposlenemu v kulturi, ki je dosegel starost najmanj 50 let in mu je bila priznana pravica do plačila prispevkov iz državnega proračuna v skupnem trajanju najmanj 20 let, pri čemer se v to obdobje vštevata tudi čas zaposlitve v javnih zavodih in NVO s področja kulture, prizna pravica do plačila prispevkov za socialno varnost vse do izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine.«.

Obrazložitev:

Ne vidimo razloga, da bi se starostna meja povišala, predlog zakona pa tudi ne razloži namen in cilj tovrstne spremembe.

Glede na to, da NVO v kulturi zagotavljajo javne kulturne dobrine v obliki enoletnih, večletnih in programskih razpisov, in so za to financirane s strani države, bi bilo pravično angažma posameznikov, ki so v teh organizacijah zaposleni, obravnavati enakopravno in enakovredno kot angažma posameznikov, ki delujejo v javnih zavodih. (26. člene ZUJIK: „*Pod enakimi pogoji in na način javne službe se zagotavljajo tudi tiste javne kulturne dobrine, ki jih na podlagi večletnega javnega kulturnega programa drugih kulturnih izvajalcev financira država oziroma lokalne skupnosti.*“)

¹ Izhajamo iz predpostavke, da bi samozaposleni v kulturi prejemal plačilo za polni delovni čas. V kolikor ima Ministrstvo za kulturo dostop do boljših podatkov, vas pozivamo, da predstavite drugačne projekcije, vendar z vsaj enako podrobnim metodološkim prikazom, da bo rezultate možno komentirati. Seveda bi bilo možno napraviti predpostavke, da samozaposleni v kulturi denimo v povprečju prejemajo plačilo le za 50% ali 75% delovnega časa, ki pa je v analizi nismo želeli, ker bi s tem resnično prestopili v meje ugibanja.



Asociacija



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO



Naložba v vašo prihodnost
OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski socialni sklad

K 9. členu (ki spreminja 102.b člen):

Predlagani 9. člen se črta.

Obrazložitev:

Predlaga se ohranitev sedanje rešitve, po kateri se lahko slovenska javna sredstva za sofinanciranje projektov in programov, ki so financirani iz proračuna EU, dodeljuje zgolj na podlagi javnega poziva.

Predlog novele ZUJIK-a namreč določa, da javni poziv, ki zagotavlja transparentnost, ne bi bil več potreben, temveč da bi se ta sredstva v celoti dodeljevala zgolj na podlagi neposredne pogodbe. To lahko vodi v veliko netransparentnost pri podeljevanju sredstev, saj ni jasno, po katerih kriterijih in zahtevah bi se to odvijalo. Takšna rešitev je resda veljala že preteklosti, a da so bili postopki enakopravni do vseh predlagateljev ni podal dokazil. Zato je pomembno, da v bodoče še naprej ostaja zakonska podlaga za javen in vključujoč razpis za vse in ne zgolj za izbrance, ki bodo odvisni od dobre volje te ali one politične garniture. Za nas javni razpis ni birokratsko breme, temveč zagotovilo, da se pri porabi javnega denarja ta deli nepristransko in zakonito, ne pa politično arbitrarno. Prav tako razlog za spremembo načina podeljevanja sredstev in zmanjšanje standardov transparentnosti ne more biti dejstvo, da je bil na razpisu zgolj en prijavitelj, saj razlog za to verjetno tiči nekje drugje.

Zato predlagamo, da se ohrani zdajšnja rešitev, torej da se v teh primerih uporabi javni poziv.