

# NOVOSTI V DRUŽBENEM DOGOVORU O SOLIDARNOSTI

Sonja Ahčan\*

**Solidarnost delavcev in drugih delovnih ljudi pri obvladovanju naravnih nesreč je že doslej dala pozitivne rezultate in jo je zato potrebno ohraniti kot enega od virov za odpravo posledic naravnih nesreč ter jo krepiti in razvijati kot sestavni del družbeno-ekonomskih odnosov. Izkušnje pri določanju vrst naravnih nesreč in pri ostalih pogojih za dodeljevanje pomoči kažejo na to, da je treba sistem solidarnosti pri odpravljanju posledic naravnih nesreč dograditi in ga prilagoditi novim potrebam in možnostim. Dograjevanje sistema solidarnosti SR Slovenije zahteva nekatere bistvene spremembe, ki jih ni mogoče opraviti hitro in brez široke javne razprave o novih predlogih. Že pred sprejemom novih sistemskih rešitev je potrebno čimprej sprejeti nujne spremembe in dopolnitve veljavnega družbenega dogovora, s čimer bi že sedaj odpravili nekatere najbistvenejše pomanjkljivosti in nedorečenosti pri izvajanju družbenega dogovora in s tem povečali njegovo učinkovitost pri odpravljanju posledic naravnih nesreč.**

Da bi uresničile ustavna načela o varstvu in solidarnosti pri odpravljanju splošne nevarnosti ob naravnih nesrečah, so republike in avtonomni pokrajini sklenile Dogovor o oblikovanju sredstev solidarnosti narodov in narodnosti Jugoslavije ter republik in avtonomnih pokrajin za odpravo posledic naravnih nesreč (3).

V ta namen je bil v SR Sloveniji 1975. leta sprejet Zakon o oblikovanju sredstev solidarnosti (v nadaljnjem besedilu: zakon) (6). Vrste naravnih nesreč, za katere se lahko uporabljajo sredstva solidarnosti v SR Sloveniji, pogoje in način uporabe sredstev ter način upravljanja s temi sredstvi pa smo določili z Družbenim dogovorom o načinu uporabe in upravljanja s sredstvi solidarnosti za odpravljanje posledic naravnih nesreč v SR Sloveniji (v nadaljnjem besedilu: družbeni dogovor) (4), ki so ga 1975. leta sklenili: občinske skupščine, Izvršni svet Skupščine SR Slovenije, RK Zveze sindikatov Slovenije, Gospodarska zbornica Slovenije in RK Socialistične zveze delovnega ljudstva.

Razloge za spremembo in dopolnitev družbenega dogovora so narekemale ugotovitve, nastale na podlagi dosedanjega uresničevanja sistema solidarnosti, predlogi udeležencev družbenega dogovora ter spremembe in dopolnitve medrepubliških dogovorov, tako o oblikovanju kot o dajanju sredstev solidarnosti. S spremembami in dopolnitvami družbenega dogovora naj bi se na novo določile vrste naravnih nesreč, za katere se lahko uporabljajo sredstva solidarnosti, census deleža škode, omogočena naj bi bila začasna uporaba sredstev solidarnosti (akontacije), ustanovili naj bi republiško komisijo za oceno škode in razširili pooblastila Odboru podpisnikov družbenega dogovora, ki naj bi sprejemal dokončno določitev o sredstvih solidarnosti.

Po dve leti trajajočih razpravah in usklajevanju različnih stališč, pripomb in predlogov o spremembah in dopolnitvah družbenega dogovora je bilo ugotovljeno, da s parcialnimi dopolnitvami tega dogovora ne moremo rešiti vseh, tudi sistemskih nedorečenosti na področju solidarnosti. Ta vprašanja so zahtevala poglobljeno analizo delovanja sistema solidarnosti za odpravljanje posledic naravnih nesreč v SR Sloveniji (1) z namenom, da se opozori na

pomanjkljivosti in ugotovijo potrebne spremembe sedanjega delovanja.

Razrešiti je bilo potrebno naslednja načelna pravnosistemska vprašanja:

- ustavno podlago za sprejem zakona in opredelitev virov sredstev,
- ali se lahko z družbenim dogovorom v skladu z njegovo ustavno funkcijo uredijo vsa vprašanja, ki jih določa zakon,
- kakšno vlogo in položaj naj ima Izvršni svet Skupščine SR Slovenije pri odločanju o uporabi sredstev solidarnosti.

Sedaj veljavni zakon je bil sprejet na podlagi medrepubliškega dogovora, temeljnih načel Ustave SR Slovenije (5), ki zagotavlja, da delovni ljudje svoje trajne interese uresničujejo na načelih solidarnosti in vzajemnosti vsakogar do vseh in vseh do vsakogar, ter 321. člena Ustave SRS, po katerem Skupščina SR Slovenije v okviru pravic in dolžnosti republike z zakonom ureja razmerja, ki so skupnega pomena za delovne ljudi in občane na področju izenačevanja splošnih pogojev za delo in življenje delovnih ljudi na podlagi vzajemnosti in solidarnosti. Glede na to, da v poglavju »Pravice in dolžnosti SR Slovenije« in v drugih delih Ustave SR Slovenije ni izrecne podlage za sprejem tega zakona, ampak je podlaga le za zakonsko ureditev pred naravnimi nesrečami, se je odprlo vprašanje, ali je bila navedena podlaga za sprejem zakona zadostna. Zato je bilo potrebno to vprašanje urediti v postopku sprememb in dopolnitev Ustave SR Slovenije. S predlaganim XLIV. amandmajem k Ustavi SR Slovenije (2) se dopolnjujejo zakonodajne pristojnosti republike v 321. členu Ustave SR Slovenije. Dosedanja praksa je pokazala, da so nekatera od področij po svojem pomenu taka, da v celoti sodijo v urejanje na ravni republike. V 11. podtočki se zato daje ustavna podlaga za urejanje celotne problematike sistema solidarnosti pri odpravljanju posledic naravnih nesreč.

Določba zakona, ki določa vire oblikovanja sredstev solidarnosti za odpravljanje posledic naravnih nesreč, ni v skladu z ustavnimi opredelitvami sredstev za skupne in splošne družbene potrebe. Menimo, da je rešitev dana v delovnem

osnutku XXVII. amandmaja k Ustavi SR Slovenije v 3. točki, ki določa, da družbenopolitične skupnosti lahko ustanavljajo sklade za financiranje razvojnih in drugih skupnih potreb.

Prav tako celotna problematika, ki jo ureja družbeni dogovor, po Ustavi SR Slovenije in Zakonu o Združenem delu (7) ne more biti predmet družbenega dogovarjanja. Zato bo potrebno z zakonom urediti vsa temeljna vprašanja družbeno-ekonomskih odnosov na tem področju in tista materialna razmerja, ki so splošnega pomena za delovne ljudi in občane v republiki. Z zakonom bi torej morali določiti vrste naravnih nesreč, census za uporabo sredstev solidarnosti za odpravo posledic naravnih nesreč, vlogo Izvršnega sveta Skupščine SR Slovenije glede odločanja o uporabi sredstev solidarnosti itd. Ob taki zakonski ureditvi ter ob spremenjenih virih financiranja pa se postavlja vprašanje, ali bo družbeni dogovor sploh še potreben.

Že pred sprejemom novih sistemskih rešitev je potrebno čimprej sprejeti nujne spremembe in dopolnitve veljavnega družbenega dogovora, s čimer bi že sedaj odpravili nekatere najbistvenejše pomanjkljivosti in nedorečenosti pri izvajanju družbenega dogovora in s tem povečali njegovo učinkovitost pri odpravljanju posledic naravnih nesreč.

Predlog družbenega dogovora uveljavlja naslednje bistvene spremembe:

## Vrste naravnih nesreč

Praksa je pokazala, da se sredstva solidarnosti uporabljajo za preveliko število naravnih nesreč, zato je bilo treba drugače definirati vrste naravnih nesreč na podlagi izhodišča, da se uvaja vzajemnost skozi zavarovanje in okviru zavarovalnih skupnosti, solidarnost pa nastopi, ko zavarovanje ni možno.

Med naravne nesreče, za katere se lahko uporabljajo sredstva solidarnosti, so uvrščene: potres, poplave, zimska pozeba in snežni plazovi, žled na drevju in kulturnih rastlinah ter vihar, toča in velik požar na vseh dobrinah, razen na vseh vrstah gradbenih objektov ter delovnih pripravah, avtomobilih, opremi, zalogah, električnem in telefonskem omrežju ter neobranjenih posevkih in plodovih.

V skladu s kriteriji o zavarovanju pred naravnimi nesrečami, za katere se lahko uporabijo sredstva solidarnosti, izjemoma ni uvrščena suša.

Ker je suša zelo pogost pojav na območju naše republike in ker so posledice običajno težko opredeljive, je bilo že v dosednji praksi ob izjemni obravnavi suše kot naravne nesreče veliko nasprotovanj in težav pri oceni škode. Zato pred-

\* Republiški komite za varstvo okolja in urejanje prostora, Zupančičeva 6, Ljubljana.

88 lagamo, da se suša kot naravna nesreča le izjemoma obravnava po 7. členu družbenega dogovora v primerih, ko je obseg naravne nesreče tako velik, da presega 10% družbenega proizvoda občine.

## Cenzus

Spremembe in dopolnitve medrepubliških dogovorov nas obvezujejo, da se tudi v SR Sloveniji opravi korekcija cenzusa na višino 4%, oziroma 1,5% za nerazvite občine. V primeru, ko naravna nesreča povzroči pretežni del škode na delu območja občine, ki je opredeljena kot manj razvita, se uporablja cenzus 3%.

Zaradi realnejše določitve cenzusa se leta revalorizira v skladu z indeksom cen na dan, ko je škoda nastala.

Opredeljena je tudi nova kategorija, in sicer v primeru, ko ni izpolnjen cenzus, če ponovno nastane škoda na istih dobrinah v obdobju, v katerem ni mogoče odpraviti posledic ene naravne nesreče; pri čemer je bila z vsakokratno nesrečo povzročena vsaj polovica višine škode, določene s cenzusom.

## Republiška komisija

Za usmerjanje delovanja občinskih komisij, predvsem pa za objektivno ocenjevanje škode, se ustanovi republiška komisija, ki bo vključena v delo že ob nastanku naravne nesreče. Njena naloga je tudi kontrola namenske porabe dodeljenih sredstev solidarnosti. Komisijo sestavljajo strokovnjaki iz prizadetih področij (kmetijstva, prometa in zvez, stanovanjskega, komunalnega in vodnega gospodarstva itd.).

## Odločanje o uporabi sredstev solidarnosti

Dosedanji način odločanja o uporabi sredstev solidarnosti za odpravljanje posledic naravnih nesreč je preveč formalen (ocene strokovnjakov se večkrat potrjujejo), zelo dolgotrajen (traja več mesecev) in neučinkovit (prizadeti prejemajo razvrednotena sredstva solidarnosti).

Zaradi skrajšanja postopka in takojšnje uporabe sredstev solidarnosti dogovor določa, da s sredstvi solidarnosti upravlja in odloča o uporabi sredstev Odbor udeležencev neposredno. Odbor je sestavljen po delegatskem principu, število članov pa je povečano.

## Ocenjevanje škode

Da bi poenotili, pospešili in predvsem izboljšali ocenjevanje škode, dogovor določa, da pristojni upravni organi pripravijo konkretizacijo zvezne metodologije za ocenjevanje škode za področje prometa in zvez, vodnega gospodarstva, stanovanjsko-komunalnega gospodarstva ter kmetijstva, gozdarstva in energetike.

Pri oblikovanju družbenega dogovora ni bilo mogoče upoštevati naslednjih pripomb:

- Zlasti kmetijske in manj razvite občine se ne strinjajo s selektivnim pristopom pri omejevanju naravnih nesreč le na tiste, za katere se ni mogoče zavarovati v okviru zavarovalnih skupnosti. Med razlogi navajajo predvsem težak ekonomski položaj kmetijstva, visoke zavarovalne premije, ki jih visoka inflacija razvrednoti, ne dovolj učinkovito obrambo pred točo ipd.

Težkega ekonomskega položaja kmetijstva ni mogoče reševati s sredstvi solidarnosti. Zato morata tako družbeni kot zasebni sektor izrabiti vse oblike zavarovanja, zavarovalne skupnosti pa bi morale zavarovancem nuditi ustrežnejše pogoje predvsem glede višine zavarovalnih premij, s čimer bi bil dosežen smisel zavarovanja — vzajemnost.

- Nekateri podpisniki družbenega dogovora (občine) še vedno vztrajajo pri predlogu, da bi lahko sami razpolagali z delom sredstev solidarnosti (25%). Uporabili bi ga za naravne nesreče manjšega obsega in tiste naravne nesreče, ki jih predlog družbenega dogovora ne navaja.

Realizacija navedene pobude terja uveljavitev sprememb v dosedanji ureditvi. V zakonu o oblikovanju sredstev solidarnosti bi bilo treba določiti pooblastilo občin za odpoklic dela sredstev solidarnosti iz OZD, vzpostaviti bi bilo treba ažurno evidenco o vseh odpoklicih, tako na ravni OZD kot na ravni občine in republike. Zato predloga o tem postopku ni mogoče sprejeti.

- V razpravah je bila izražena pobuda, da bi bil med podpisniki družbenega dogovora uvrščen tudi Rdeči križ Slovenije, glede na njegovo neposredno operativno, socialno in humanitarno vlogo ob večjih naravnih nesrečah. Predlagano je bilo, da se za izvajanje nalog Rdečega križa Slovenije pri odpravi posledic naravnih nesreč uporabijo sredstva solidarnosti.

Upoštevajoč določila medrepubliških dogovorov in zakona o oblikovanju sredstev solidarnosti predlog ni sprejemljiv. Financiranje skladišč opreme, obleke idr. je treba urediti z drugimi viri.

- Pobude, da bi se 15% zbranih sredstev namenilo za varstvo okolja, ni mogoče sprejeti v predlagani obliki, čeprav ostaja problem financiranja izvajanja programov varstva okolja odprt. Izvršni svet Skupščine SR Slovenije vztraja na načelno sprejetem stališču, da morajo onesnaževalci nositi pretežni del bre-

mena sanacije, vendar pa so zaradi dinamike reševanja ekoloških problemov v posameznih, ekonomsko posebej zahtevnih in ekološko zaostrenih primerih potrebne različne oblike družbene pomoči.

Ocenjujemo, da se s predlaganimi spremembami in dopolnitvami družbenega dogovora odpravljajo nekatere najbistvenejše pomanjkljivosti in nedorečenosti, ki se pojavljajo pri izvajanju družbenega dogovora, ter povečuje njegova učinkovitost pri odpravljanju posledic naravnih nesreč.

1. Analiza delovanja sistema solidarnosti za odpravljanje posledic naravnih nesreč v SR Sloveniji. Izvršni svet Skupščine SR Slovenije, 25. 2. 1988
2. Delovni osnutek amandmajev k ustavi SR Slovenije. Poročevalec št. 2/1989
3. Dogovor o oblikovanju sredstev solidarnosti narodov in narodnosti Jugoslavije ter republik in avtonomnih pokrajin za odpravljanje posledic naravnih nesreč. Uradni list SFRJ, št. 44/74, 16/79, 28/84 in 34/85
4. Družbeni dogovor o načinu uporabe in upravljanja s sredstvi solidarnosti za odpravljanje posledic naravnih nesreč v SR Sloveniji. Uradni list SRS, št. 29/75
5. Ustava SR Slovenije. Uradni list SRS, št. 6/74 in Amandmaji I. do VII., Uradni list SRS, št. 22/81
6. Zakon o oblikovanju sredstev solidarnosti. Uradni list SRS, št. 3/75, 8/78, 33/80 in 16/84
7. Zakon o združenem delu. Uradni list SFRJ, št. 53/76, 8/78, 57/83 in 85/87.

