



**Svet Zavoda za pokojninsko in invalidsko
zavarovanje Slovenije
Kolodvorska 15
1000 Ljubljana**

svet.zavoda@zpiz.si

Številka: 425-6/2015/16
Datum: 27. 6. 2017

**Zadeva: Sklep Sveta Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije
Zveza: Vaš dopis št. 9000-5/2017/24-2 z dne 29. 5. 2017**

Spoštovani,

v zvezi s prejetimi sklepi Sveta Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: Svet zavoda), Ministrstvo za finance podaja svoje stališče. Iz predstavljenih aktivnosti in ukrepov, ki jih je sprejelo Ministrstvo za finance, ter pripravljene ocene stanja, izhaja, da je za celovito reševanje problematike plačevanja prispevkov za socialno varnost treba sprejeti še ukrepe, do katerih se morajo opredeliti in jih izvesti ministrstva, ki so nosilci sistemskih predpisov.

I. Sklepi Sveta zavoda

Svet zavoda je na 23. seji, ki je bila 20. 4. 2017, sprejel sklep¹, s katerim podpira pobudo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ) za spremembo zakonodaje na področju obračunavanja in plačevanja prispevkov za delavce v delovnem razmerju in s tem zagotovi večjo pravno varnost šibkejše stranke v delovnem razmerju.²

V tej pobudi³ je ZPIZ izpostavil problematiko za delavce, ki ne bodo imeli obračunanih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ker se v letu 2018 obdobje vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ne bo več vštevalo v pokojninsko dobo.⁴ ZPIZ

¹ Dopis št. 9000-4/2017/23-3/1 z dne 20. 4. 2017.

² Pobuda in sklep sta bila posredovana Vladi Republike Slovenije, MDDSZEM, Ministrstvu za finance, FURS in Inšpektoratu RS za delo.

³ Dopis št. 9000-5-2017/23-3/1 z dne 20. 4. 2017.

⁴ ZPIZ-2 v 133. členu določa pogoj plačila prispevkov:

navaja, da ureditev že velja od 1. 1. 2013 dalje, smiselno enake določbe pa so vsebovali tudi prej veljavni predpisi s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Glede veljavnosti te ureditve pojasnjuje, da bo matična evidenca zavarovancev, iz katere bo razvidno, koliko delavcev v delovnem razmerju sploh nima obračunanih prispevkov in koliko delavcev ima obračunane in neplačane prispevke ali pa so plačani le delno, vzpostavljena šele v letu 2018, zato je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZEM) že 1. 6. 2005 in tudi 10. 10. 2016 podalo mnenje, da se do vzpostavitve teh evidenc šteje, da je obstoj obdobj zavarovanja na podlagi delovnega razmerja v zavarovalno dobo mogoče ugotoviti na podlagi evidenc nosilca zavarovanja. ZPIZ pridobiva od davčnega organa podatke za vodenje matične evidence, davčni organ pa iz predloženih obračunov davčnega odtegljaja in obračuna prispevkov za socialno varnost (v nadaljevanju: PSV), ki mu jih predloži delodajalec za zaposlene delavce. Ministrstvo za finance poudarja, da bi bilo treba zagotoviti pravilno izvajanje Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju že od uveljavitve te ureditve, saj opisani razlogi ne opravičujejo takšnega izvajanja, ne glede na to, da so v korist zavarovancev. Na sestanku na MDDSZEM dne 15. 6. 2017, na katerem so bili tudi predstavniki ZPIZ, je bilo na podlagi podatkov Finančne uprave RS (v nadaljevanju: FURS) ugotovljeno, da največji delež nepredlagateljev obračunov predstavljajo enoosebne družbe in večoosebne družbe, ki zaposlujejo družinske člane.

V zgoraj navedeni pobudi⁵ je ZPIZ izpostavil problematiko za delavce, ki ne bodo imeli obračunanih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ker se v letu 2018 obdobje vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, za katero ne bodo obračunani prispevki, ne bo več vštevvalo v pokojninsko dobo.

Svet zavoda je na 24. seji, ki je bila 25. 5. 2017, sprejel prvi sklep, s katerim se je seznanil s poročilom Finančne uprave Republike Slovenije o pobiranju prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje za leto 2016.⁶

Svet zavoda v drugem sklepu ugotavlja, da je na področju plačevanja prispevkov prišlo do nekaterih pozitivnih premikov, vseeno pa poziva pristojne institucije (Vlado RS, Državni zbor RS, Ministrstvo za finance, MDDSZEM, in Ekonomsko socialni svet) za nadaljnje izboljšave na tem področju, vključno s kadrovsko okrepitevijo FURS in Inšpektorata RS za delo (v nadaljevanju: IRSD).

II. Opredelitev do predloga ZPIZ, ki ga podpira Svet zavoda

Ministrstvo za finance se strinja s stališčem ZPIZ, da je z vidika pravic delavcev nesprejemljivo, da delodajalci ne predlagajo obračunov davčnih odtegljajev za svoje zaposlene. Pri tem je treba dodati, da je tovrstno ravnanje nedopustno tudi z vidika javnega interesa.

Ne glede na zasledovanje namena, pa predlog ZPIZ ni ustrezen⁷, ker pomeni temeljno spremembo v sistemu socialnih zavarovanj in pobiranja PSV (posledično tudi sistemске in postopkovne spremembe davčne zakonodaje) in vzpostavitve dvojnega sistema nastanka obveznosti za plačilo in načina pobiranja (sistema za davek - dohodnino in sistema za PSV). PSV so odbitna postavka pri določitvi davčne osnove za akontacijo dohodnine. Poenostavljeno povedano, takšen sistem pomeni določitev dvojnega sistema nastanka obveznosti za plačilo iste obveznosti⁸ in posledično dvojnih postopkov obračunavanja in plačila obveznosti.

⁵ Dopis št. 9000-5-2017/23-3/1 z dne 20. 4. 2017.

⁶ Št. 4252-221/2017-4 z dne 5. 5. 2017.

⁷ Kar smo tudi že pojasnili v dopisu št. 429-106/2017/3 z dne 12. 5. 2017, ki je bil naslovljen na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, v vednost pa posredovan tudi Generalnemu sekretariatu Vlade RS, ZPIZ, FURS in Inšpektoratu RS za delo.

⁸ Obveznost nastane z izplačilom dohodka (plače) oziroma ne glede na izplačilo plače.

Po veljavni zakonodaji sta praviloma zavezanca za plačilo PSV zavarovanec in njegov delodajalec oziroma druga oseba. Pobiranje PSV načeloma temelji na davčnem odtegljaju.⁹ Izhodišče za nastanek obveznosti davčnega odtegljaja je izplačilo dohodka. Enako velja tudi za dohodnino.

Pri predlogu se postavljajo vprašanja:

- v čigavo breme se bi odtegnil davčni odtegljaj, če dohodek ni izplačan,
- na kakšen način se bi upoštevali PSV pri določanju osnove za dohodnino ter
- kako zagotoviti naložitev obveznosti za PSV, določene z zakonom, in kako zagotoviti učinkovit nadzor nad višino PSV, če dejansko izplačan dohodek ne bi bil v višini najnižje predpisane osnove, določene v predpisih o pokojninsko in invalidskem zavarovanju.

Predlog določa, da nastanek obveznosti in višina obveznosti ne bi bila več vezana na datum izplačila plače in na dejansko višino izplačane plače. V zvezi s tem se postavi problem upoštevanja mesečno obračunanih prispevkov pri določitvi osnove oziroma plačilu dohodnine, kar bi povzročilo tudi spremembe pri določanju obveznosti iz naslova akontacij za dohodnino. Če povzamemo, predlagan način bi zahteval celovito reformo načina pobiranja PSV, vključno s sistemom socialnih zavarovanj in dohodnine, predvsem akontacij.¹⁰ Če pa predlog zasleduje samo pridobitev izvršilnega naslova, ne glede na to, ali je bila plača izplačana in ne glede na to, v kakšni višini je izplačana, pa takšen način delavcem v delovnem razmerju navidezno zagotavlja pravno varnost, saj predstavlja nov, nezakonit način za zmanjšanje obveznosti za PSV, na drugi strani pa od davčnega organa zahteva še več aktivnosti v davčnem nadzoru, kar pa bi vplivalo tudi na učinkovitost pobiranja PSV.

Čeprav so bile morda na prvi pogled predlagatelju določene okoliščine in situacije primerljive, je možnost ureditve po vzoru iz 353. a člena ZDavP-2 neustrezna, saj davčni organ v tem primeru ne razpolaga s podatki za obračun PSV, potrebnih za odmero PSV v višini kot določa zakon.

Predlog ZPIZ bi delodajalce spodbujal h kršenju tako delovnopravne kot davčne zakonodaje in ne bi prispeval k večjemu obsegu plačanih PSV.¹¹ Z vidika varovanja pravic iz delovnega razmerja v najširšem smislu (plače, stroškov prehrane in prevoza, PSV, pokojnine ipd.) je bistven nadzor nad dejanskim izplačilom plač. Gotovo je, da je pri zagotavljanju varstva pravic iz dela in delovnega razmerja, poleg ekonomskega vidika - pravice do lastnine (plače), treba upoštevati tudi njeno socialno funkcijo. To nedvomno pomeni, da se gospodarska in socialna vsebina pravice do plače ne odraža le v zagotavljanju pravice do socialne varnosti, v konkretnem primeru do pokojnine. Izpostaviti je, da je nadzor nad izvajanjem predpisov s

⁹ PSV zavarovanca njegov delodajalec izračuna in odtegne iz dohodka zavarovanca ter ga nato plača prejemnikom prispevkov.

¹⁰ Sistem davčnega odtegljaja se postavlja pod veliki vprašaj (vprašanje je, od česa bo delodajalec odtegnil, če ni plače oziroma dohodka zavezanca, v breme katerega bi se plačal odtegljaj).

¹¹ V zvezi s tem predlogom je tudi Vrhovno državno tožilstvo v dopisu št. Ktr-zb-8/132017/HJ z dne 29. 5. 2017 izrazilo stališče, da tovrstna sprememba ne nudi zadostne pravne varnosti delavcev z vidika njihovih pravic ter da bi se s takšnim postopanjem delavcem obračunavali nižji zneski prispevkov, kot bi jim sicer pripadali pri delodajalcu po pogodbi o zaposlitvi, kar bi lahko delodajalci izkoristili v svojo korist in bi bili motivirani, da REK obrazcev ne oddajajo, saj jih bo FURS izpolnila v nižji osnovi, kot bi sicer pripadala zaposlenim. Ob tem pojasnjujemo, da predlog Vrhovnega državnega tožilstva, da bi se primerih, ko delodajalci FURS ne predložijo REK obrazca v predizpolnjenem obrazcu lahko upoštevalo vsaj trimesečno povprečje delavčevih prispevkov, kot mu jih je nazadnje izpolnil in oddal delodajalec po pogodbi o zaposlitvi, ali pa bi se prispevki obračunali od zadnje povprečne bruto plače v Republiki Sloveniji, deloma izboljšuje pravno varnost delavcev – zavarovancev, kljub temu pa še vedno ostajajo odprta vprašanja in argumenti, s katerimi nasprotujemo predlogu ZPIZ.

področja delovnih razmerij, v katerega sodi tudi izplačilo plače, ki je nujni predpogoj za odmero in plačilo PSV, v pristojnosti IRSD.¹²

III. Aktivnosti Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je v letu 2015 pripravilo oceno stanja in predloge ukrepov za reševanje problematike neplačevanja PSV, ter navedbo organa¹³, ki je po našem mnenju zadolžen za urejanje stanja na tem področju. V nadaljevanju navajamo predlagane ukrepe:

- poenotenje zavarovancev, zavezancev in osnov za obračun in plačilo vseh PSV,
- inšpektorjem za delo podeliti dodatna pooblastila in vzpostaviti možnost vzpostavitve lastnosti zavarovanca iz delovnega razmerja tudi za nazaj,
- doslednejše izvajanje delovnopravne zakonodaje,
- sporočanje podatkov IRSD o uporabi in učinkih podatkov, ki jih posreduje FURS o ugotovljenih nepravilnosti,
- opravljanje sočasnega nadzora FURS in IRSD, predvsem za zavezance, izplačevalce plač, ki niso oddali obrazca REK-1 in zaposlujejo več kot 10 ljudi,
- dosledno izrekanje glob,
- ureditev stanja v evidenci zavarovancev,
- revizorjem ZZZS podeliti pooblastila za odmero vseh obveznih dajatev, povezanih z izplačili plač ali revizorje premestiti na FURS, kjer bi opravljali nadzor,
- izenačiti ureditev in položaje lastnikov enoosebnih družb, ki so v tej družbi zaposleni, s samostojnim podjetnikom,
- aktivno obveščanje zaposlenih o nepredloženih obrazcih REK-1, posledicah in možnostih v primeru nepredloženih REK-1,
- doslednejše izvajanje Uredbe o koordinaciji sistemov socialnih zavarovanj in Zakona o zaposlovanju, samozaposlovanju tujcev,
- ureditev izbrisnih razlogov zaradi neopravljanja dejavnosti v ZGD-1 po uradni dolžnosti,
- v Zakonu o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju urediti dodatne ukrepe v zvezi z odgovornostjo poslovodstva in nadzornih organov in sprejeti ukrepe, ki zaradi enostavnega ustanavljanja in izbrisa iz sodnega registra brez likvidacije, ne bodo povzročali nadaljnjih spornih ravnanj (neizplačevanja plač in izogibanja davčnih obveznosti).

Ugotoviti je, da večina ukrepov sodi v delovno področje MDDSZEM. Ob tem pojasnjujemo, da so bili ukrepi, ki se nanašajo na Ministrstvo za finance in FURS, v celoti realizirani, medtem ko ključni ukrepi, ki se nanašajo na MDDSZEM in Ministrstvo za zdravje, niso bili realizirani. MDDSZEM in Ministrstvo za zdravje še nista uredila pravnih podlag za poenotenje zavarovancev, osnov in zavezancev za plačilo prispevkov, ne glede na obliko in status. MDDSZEM je v dopisu¹⁴ navedlo, da se zavedajo problematike različnih zavarovalnih podlag in zavarovalnih osnov ter razdrobljenosti zakonodaje na tem področju. Pri tem poudarja, da v zvezi s samimi zavarovalnimi podlagami in zavarovalnimi osnovami na tem področju že potekajo aktivnosti za poenotenje, saj je bila na MDDSZEM v letu 2014 oblikovana posebna delovna skupina za poenotenje skupnih zavarovalnih podlag in zavarovalnih osnov za vsa socialna zavarovanja, ki naj bi v svojem okviru delno obravnavala tudi izpostavljeno problematiko, poleg tega pa bo ta tematika podrobneje obravnavana v okviru priprave Bele knjige. Ob tem tudi pojasnjujemo, da Ministrstvo za zdravje na predloge ni odgovorilo.

¹² Glej 2. člen Zakona o inšpekciji dela.

¹³ MDDSZEM, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, FURS, IRSD, ZZZS, UE, ZRSZZ, sindikati in interesna gospodarska združenja.

¹⁴ Št. 10001-733/2015-4 z dne 28. 1. 2016. V tem dopisu so glede problematike položajev lastnikov enoosebnih družb, ki so v tej družbi zaposleni pojasnili, da bodo predlagan ukrep preučili.

IV. Ocena stanja

FURS opravlja nadzor nad zakonitostjo, pravilnostjo in pravočasnostjo izpolnjevanja davčnih obveznosti, določenih s predpisi o obdavčevanju. V postopkih nadzora opravlja nadzor nad zakonitostjo, pravilnostjo in pravočasnostjo obračunavanja in plačevanja PSV.

Ministrstvo za finance ponovno izpostavlja, da zgolj davčni nadzor nad pobiranjem PSV, ki ga opravlja FURS, in spremembe predpisov s področja Ministrstva za finance, ne morejo odpraviti posledic pomanjkljivega nadzora nad nespoštovanjem delovnopravne zakonodaje. **Z vidika pravnega varstva delavcev, vključno z uveljavljanjem njihove pravice do pokojnine, je tako treba najprej sprejeti ukrepe s področja delovnopravne zakonodaje, ki bodo učinkovito zagotavljali spoštovanje pravice do plače v predpisanem roku.**

Prvi pogoj za izvedbo učinkovitega nadzora nad pobiranjem PSV in plačanih PSV je v zagotovitvi spoštovanja delovnopravne zakonodaje, torej, da bodo zaposleni prejeli plačo tako, kot določa 134. člen Zakona o delovnih razmerjih, to je do 18. v mesecu za pretekli mesec. Posebno pozornost je najprej treba nameniti ureditvi instrumentov, ki bodo zagotavljali ustrezno, torej doslednejše in učinkovito izvajanje delovnopravne zakonodaje, vključno s preprečevanjem dela in zaposlovanja na črno, ter s strani IRSD tudi odpravo posledic ugotovljenih nepravilnosti. Sistemska ureditev oziroma določitev pristojnosti inšpektorjev za delo, da sami ugotovijo obstoj delovnega razmerja in se posledično na tej podlagi vzpostavijo tudi lastnosti zavarovanca za pretekla obdobja, pa bi še okrepila potrebno varstvo dela in s tem tudi socialno varnost zaposlenih tako v času zaposlitve kot v času upokojitve. Učinkovit davčni nadzor nad pobiranjem PSV je mogoče doseči z izpolnitvijo zgoraj naštetih pogojev in s poenotenjem zavarovancev, zavezancev in osnov za obračun in plačilo PSV.

Ministrstvo za finance že več let opozarja, da na kompleksnost in manjšo učinkovitost sistema obračunavanja, plačevanja in nadzora PSV vpliva predvsem zapleten sistem socialnih zavarovanj, ki vsak na svojem področju (tako na področju zdravstvenega kot na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja) določa zavarovance, osnove in zavezance za plačilo prispevkov za socialno varnost. Takšen sistem povzroča davčnim zavezancem velike administrativne in finančne obremenitve pri obračunavanju in plačevanju dajatev, davčnemu organu pa dolgotrajnejši in bolj zahteven nadzor. **Problematika, ki izhaja iz različnih kategorij zavarovancev, osnov in zavezancev za plačilo ter vrstnega reda zavarovalnih podlag, se posledično odraža v kompleksnosti načina pobiranja, poročanja in nadzora teh, ki ga izvaja FURS (veliko število REK obrazcev, zahteven nadzor, itd.).**

Ministrstvo za finance in FURS ugotavljata, da različna davčna obravnava (pojem davki vključuje tudi prispevke) z vidika pravic z dela različnih statusnih oblik opravljanja dela **povzroča prehode iz ene v drugo statusno obliko, ki niso osnovani na vsebinski opredelitvi posamezne oblike dela.** Takšnih prehodov zgolj s spremembami davčne zakonodaje in z davčnim nadzorom ni mogoče zaježiti.

Ministrstvo za finance in FURS izpostavljata problematičnost dualnosti trga dela. Določitev davčnih obveznosti in PSV je odvisna od statusa, v katerem posameznik opravlja delo oziroma storitev. Zaradi različnih obremenitev dohodkov in PSV glede na status osebe, ki opravlja delo in storitve, se pojavljajo težnje zavezancev oziroma zavarovancev kot tudi pritiski delodajalcev na zavarovance, da se preoblikujejo v status in prejemajo dohodke v statusih, ki predstavljajo čim manjšo obremenitev za davki in PSV. Pri izogibanju zakonskih obveznostih gre za številne primere:

- v katerih se opravljajo dela prek formalno samostojnega statusa ali prek družbe, po vsebini gre za odvisna razmerja,

- lastniki družb se v lastnih družbah zaposlijo in si izplačujejo minimalne plače ter dohodke iz kapitala,
- izplačevanje plač in prejemkov iz delovnega razmerja prek avtorskih pogodb, pogodb o delu in drugih civilno pravnih pogodb,
- izplačevanje dohodkov prek študentskega servisa.

Ravnanja iz prve alineje so bila posredno spodbujena z ukrepi aktivne politike zaposlovanja, subvencioniranja samozaposlitve in sistemom normiranih odhodkov ter ureditvijo na področju socialnih zavarovanj za samozaposlene (znižanje zavarovalne osnove in uvedba delne oprostitev za plačevanje prispevkov za začetnike, uveljavljene z novim ZPIZ-2). Sistem mora zagotoviti, da bodo ukrepi – ugodnosti deležni samo tisti subjekti, ki so jim ukrepi namenjeni.

FURS na podlagi analize neodanih REK glede na število zaposlenih pri posameznih delodajalcih ugotavlja, da največjo skupino nepredlagateljev predstavljajo zavezanci, ki zaposlujejo zgolj enega zaposlenega.¹⁵ V tem dopisu FURS navaja, da je zavezancev, ki imajo enega zaposlenega in zanj niso oddali REK-1 obrazca, v letu 2016 42 % glede na število vseh zavezancev, ki niso oddali enega ali več REK-1 obrazcev za izplačilo plač. FURS tudi te zavezance mesečno poziva k predložitvi REK obrazcev, na podlagi pozivov pa večkrat prejme odgovore, da si plače od svoje družbe niso izplačali, posledično pa tudi nimajo obračunanih prispevkov in zanje ne nastane obveznost za plačilo prispevkov. Navedena praksa neplačevanja prispevkov lastnikov družb, ki so v teh družbah zavarovani na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi in z vidika načina obračunavanja in plačevanja prispevkov izenačeni z delavci v odvisnem razmerju do svojega delodajalca, je posledica spremembe Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), ki omogoča sklenitev pogodbe o zaposlitvi in zavarovanja iz tega naslova. Upoštevajoč navedene podatke, še vedno obstajajo težave, ki jih je Ministrstvo za finance v letu 2015 izpostavilo in zanje predlagalo ukrep, ki doslej še ni bil realiziran.

Problem enoosebne družbe, ki je tudi posledica drugega odstavka 73. člena ZDR-1 (razmerje edinega lastnika z svojo družbo v zvezi z delom se lahko šteje kot delovno razmerje, čeprav niso podani elementi delovnega razmerja), je mogoče reševati z drugačno opredelitvijo podlage zavarovanja za tovrstne zavarovance.

Problem se kaže tudi pri večosebnih družbah, ki zaposlujejo lastnike in družinske člane. Tudi navedeno problematiko bi bilo primerno razreševati z ustrezno opredelitvijo podlage zavarovanja za pretežne lastnike, ki v družbi tudi delajo oziroma z spremembami na ravni določanja pravic iz naslova socialnih zavarovanj za tovrstne zavarovance oziroma povezane osebe družb, ki so družinski člani lastnikov družbe.

Upoštevajoč, da enoosebne družbe in večosebne družbe, ki zaposlujejo družinske člane, predstavljajo največjo skupino nepredlagateljev REK, je treba to dejstvo po svoji teži in v sprejemljivem razmerju upoštevati tudi pri urejanju sistema priznanja pravic iz socialne varnosti, prav tako pa tudi pri upokojevanju oziroma pri dodeljevanju pravic do pokojnine. Ministrstvo za finance podpira sistem solidarnosti, vendar pa ugodnosti za pridobitev pravic ne smejo bremeniti samo subjektov, ki zagotavljajo sredstva v skupno dobro in spoštujejo pravni red. Povedano drugače, zagotavljanje socialne varnosti ne pomeni, da mora država vsem zagotavljati enake pravice, čeprav so kršili pravni red in niso v okviru svojih zmožnosti dejansko prispevali k zagotavljanju in krepitvi socialne in pravne države.

Pojasnjujemo še, da je Ministrstvo za finance v zadnji noveli Zakona o inšpekciji dela, ki je v zakonodajnem postopku pred Državnim zborom RS, predlagalo ukrepe, ki bi pripomogli k

¹⁵ Dopis – Analiza nepredlagateljev REK obrazcev je bil naslovljen na ZPIZ št. DT 4250-6588/2017-2 z dne 23. 5. 2017.

reševanju problematike s tega področja, predvsem zagotavljanju pravne in socialne varnosti zaposlenih, vendar pripravljavec teh predlogov ni upošteval, niti se do njih ni opredelil.

V zvezi s problematiko je treba opozoriti tudi na predlagano spremembo Zakona o urejanju trga dela, ki je bila prav tako že poslana v obravnavo v Državni zbor RS, s katero se praktično potiska še večje število zavarovancev (družbeniki, ki družbo tudi vodijo) v zavarovanje na podlagi delovnega razmerja oziroma v status, v katerega po vsebini ne sodijo. Z ukinitvijo zavarovalne podlage družbeniki (040) za prispevek za primer brezposelnosti potiskamo še večje število družbenikov, ki podjetje tudi vodijo, v status zavarovanja, ki za njih ni primeren, in sicer delovno razmerje, kar bo še poslabšalo situacijo na področju nepredlaganja REK obrazcev, saj je nepredlaganje REK obrazcev največje ravno pri družbenikih, ki so v socialno zavarovanje vključeni na podlagi delovnega razmerja. MDDSZEM smo predlagali¹⁶, da se k razreševanju problematike, zaradi katere se je predlagala predmetna sprememba Zakona o urejanju trga dela, pristopi na način, da ne bo prišli do navedenih posledic. V predmetnem dopisu so bile s strani Ministrstva za finance tudi predlagane določene rešitve. Na Ministrstvu za finance pričakujemo, da bo MDDSZEM z vidika problematike nepredlaganja REK obrazcev ponovno proučilo ustreznost predlagane spremembe Zakona o urejanju trga dela.

V. Ukrepi, ki jih je sprejelo Ministrstvo za finance na svojem področju

Ministrstvo za finance že od leta 2009 intenzivno sprejema ukrepe za izboljšanje stanja na področju pobiranja PSV. Z namenom preprečevanja izigravanja zakonodaje ter izboljšanja učinkovitosti pobiranja PSV so bili v zadnjih letih tako na zakonodajni kot organizacijski ravni davčnega organa sprejeti številni ukrepi¹⁷, s katerimi:

- se poenostavljajo postopki pobiranja prispevkov za zavezance za davek oziroma izpolnjevanje davčne obveznosti (znotraj tega ukrepa je tudi sestava predizpolnjenega obračuna PSV, določitev enega transakcijskega računa tudi za samostojnega podjetnika, določitev plačnika davka za dohodke v zvezi z delovnim razmerjem, če so delodajalci fizične osebe v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih),
- se omogoča davčnim zavezancem lažje poplačilo davčnega dolga in s tem tudi večja likvidnost (v primerih preventivnega finančnega prestrukturiranja in poenostavljene prisilne poravnave lahko davčni organ dovoli obročno plačilo davka v največ 60 mesečnih obrokih, povečuje se število obrokov še za 12 mesecev, če davčni zavezanec predloži ustrezn instrument zavarovanja, z odpravo postopkovnih ovir se pospešujejo postopki odloga oziroma obročnega plačila davčnega dolga, petdnevni zamik plačila davkov in prispevkov, kadar se ti plačujejo v obliki davčnega odtegljaja, itd.),
- se spodbuja davčne zavezance k prostovoljnemu izpolnjevanju davčnih obveznosti,
- se zmanjšujejo stroški davčnega zavezanca in davčnega organa pri pobiranju davkov,
- so dana dodatna pooblastila davčnemu organu za učinkovitejši nadzor,
- so predpisane dodatne posledice za nepravilno in nepravočasno predlaganje davčnih obračunov,
- se sistemsko prenavlja zaračunavanje obresti, ki bremenijo zavezanca za davek zaradi neizpolnjevanja davčnih obveznosti, in sicer tako, da se obrestna mera povišuje s fazo oziroma težo neizpolnjevanja obveznosti. S tem se zavezance za davek spodbuja k pravilnemu in pravočasnemu izpolnjevanju davčne obveznosti in zagotavlja davčno pravičnost,
- se omogoča učinkovitejše poplačilo davčnega dolga (s pobotom, ukrepi davčne izvršbe: določitev obveznosti za ponudnike plačilnih storitev, da davčnemu organu obvezno predlagajo podatke o obstoju depozita in višini ter zapadlosti sredstev dolžnika iz tega naslova, dopolnitve določb, ki urejajo davčno izvršbo na premičnine, določitev, da se v

¹⁶ Dopis št. 007-400/2016/31 z dne 14. 6. 2017

¹⁷ Vse aktivnosti in sprejeti ukrepi so preštevilni, zato jih naštevamo samo po vsebinskih sklopih.

- primeru neuspešne izvršbe iz premoženja dolžnika – nosilca kmetije, davek izterja tudi od članov kmečkega gospodinjstva, z vlaganjem predlogov za začetek stečajnega postopka, določitev daljšega zastaralnega roka za posebno hude davčne prekrške, itd.),
- se globe izrekajo sistematično in učinkoviteje,¹⁸
 - se s strani davčnega organa zagotavljajo delavcem informacije o obračunanih in plačanih PSV,
 - je bil prenovljen davčni informacijski sistem in elektronsko poslovanje med davčnimi zavezanci in davčnim organom,
 - se zaposlene seznanja o obračunanih in plačanih PSV. S tem namenom je omogočen dostop fizične osebe (delojemalca) prek sistema eDavki do podatkov, ki se nanašajo na obvezne PSV. Poizvedbo glede obračunanih in plačanih PSV lahko fizične osebe, ki nimajo dostopa do eDavkov, vložijo tudi na papirju. FURS tudi mesečno objavlja seznam delodajalcev, ki ne predložijo REK obrazca za izplačilo plač,
 - je bil vzpostavljen Projekt davčnega inšpekcijskega nadzora na področju PSV. Projekt je namenjen izvedbi sistemskih in ciljno usmerjenih nadzorov PSV, v katerega so vključeni zaposleni v kontroli, inšpekciji in mobilni oddelki,
 - FURS razvija metode za celovito upravljanje tveganj (npr. strategije za prepoznavanje, obvladovanje in preprečevanje tako notranjih kot zunanjih dejavnikov, ki vplivajo na uspešnost pobiranja PSV), ki je odločilnega pomena za pobiranje PSV.

VI. Zaključek

V prejšnji točki predstavljeni ukrepi Ministrstva za finance in FURS prinašajo pozitivne rezultate pri pobiranju PSV in so razvidni v poročilu Finančne uprave Republike Slovenije o pobiranju prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje za leto 2016, s katerimi se je seznanil tudi Svet ZPIZ. Upošteevajoč navedeno, je izkazana ne samo aktivna vloga Ministrstva za finance in FURS pri reševanju tega področja, temveč tudi rezultati.

Za rešitev problema so tako prvenstveno potrebne spremembe na matičnih področjih, to je v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Zakonu o delovnih razmerjih, Zakona o urejanju trga dela, Zakonu o prispevkih za socialno varnost, Zakonu o inšpekciji dela, šele na koncu v predpisih, ki urejajo pobiranje prispevkov.

Nenazadnje menimo, da bi morala tudi interesna gospodarska združenja spodbujati zavezance k pravilnemu in pravočasnemu obračunavanju in plačevanju prispevkov za socialno varnost, sindikati pa bolj osveščati zaposlene o posledicah nepredlaganja REK in s tem neplačevanja prispevkov, o njihovih možnostih, da sodelujejo s FURS, IRSD, možnostih ter načinov za uveljavljanje sodnega varstva in predlaganja stečajev.

Upošteevajoč navedeno predlagamo, da se pobude in sklepi za učinkovitejše pobiranje PSV, predvsem v delu nepredloženih obračunov davčnega odtegljaja in obračuna PSV, naslavlajo na MDDSZEM za pripravo sistemskih ukrepov na zakonodajnem področju, IRSD pa predlaga, da

¹⁸ Zakon o davčnem postopku (v nadaljevanju: ZDavP-2) ravnanja, ki ga stori samostojni podjetnik posameznik, posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, ali pravna oseba, določa kot prekršek in zanje v 397. in 398. členu predpisuje visoke globe. V zvezi s kršitvami pobiranja prispevkov še posebej izpostavljamo, da je v 398. členu ZDavP-2, s katerim so določeni posebno hudi davčni prekrški, višina globe odvisna od statusa storilca prekrška (samostojni podjetnik posameznik, posameznik, ki opravlja dejavnost ali pravna oseba) in višine premalo plačanega obveznega prispevka za socialno varnost. Kljub temu, da FURS izvaja ciljno usmerjene nadzore in postopke o prekršku, so ti ukrepi premalo učinkoviti.

težave na matičnem področju rešuje v okviru svojih pristojnosti, predvsem z organizacijskimi ukrepi, pripravo ustreznih identifikatorjev tveganja in z informacijsko tehnologijo.

Šele vsi zgoraj opisani ukrepi bodo zagotovili večjo pravno varnost delavcem in pravilno priznanje ter odmero pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Takšen način bi zagotovil plačilo PSV v višini, kot jo določa zakon, in tudi, da jih plača tisti, ki je zavezanec za plačilo.

Svetu ZPIZ in ZPIZ se zahvaljujemo za posredovane pobude za spremembo davčne zakonodaje, želeli pa bi, da javni zavod za zagotavljanje pravic zavarovancev in s tem tudi pravice do socialnega varstva, tudi sam prevzame aktivnejšo vlogo na področju delovanja in v sodelovanju z MDDSZEM pripravi ustrezne ukrepe za izboljšanje stanja na zadevnem področju.

Če povzamemo, je pri pripravi predlogov za učinkovito pobiranje PSV in s tem izboljšanje pravne in socialne varnosti zaposlenega delavca treba izhajati iz dejstva, da je obveznost obračuna prispevkov vezana na izplačilo plače oziroma drugega prejemka. Navedeno pomeni, da je bistvo v iskanju rešitev za preprečevanje in odpravo vzrokov, ne pa le v iskanju rešitev za odpravo posledic.

Ključna rešitev, ki bi doprinesla največje učinke v zvezi z nepredloženimi obračuni davčnega odtegljaja, je poenotenje kategorij zavarovancev, osnov in zavezancev za plačilo prispevkov ter ustrezen nadzor nad izplačilom plače in izvajanje ukrepov zaradi nespoštovanja delovnopravne zakonodaje. Sprejemanje drugih, obrobnih ukrepov sicer lahko prinese določene učinke, vendar težav celostno ne rešuje.

S spoštovanjem,



Tilen Božič
Državni sekretar

Poslati:

- naslovníku

V vednost:

- Vlada Republike Slovenije: gp.kpv@gov.si
- Državni zbor RS: gp@dz-rs.si
- Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje: informacije@zpiz.si
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti: gp.mddsz@gov.si
- Inšpektorat Republike Slovenije za delo: gp.irsd@gov.si
- Vrhovno državno tožilstvo RS: dtrs@dt-rs.si
- Finančna uprava Republike Slovenije: gfu.fu@gov.si
- Ekonomsko-socialni svet: ess@gov.si

