

Uvedba socialne kapice, prednosti in/ali slabosti: priložnost za gospodarski razcvet ter ohranitev razvojnih kadrov ali past stabilnosti socialnih blagajn

(pravno socialni vidik)

Odvetnik Uroš Cerar Žugelj

JUNIJ 2021

Ideja o socialni oziroma razvojni kapici v Sloveniji ni od včeraj. Razprave o njej so se začele že kmalu po začetku tega tisočletja. Pri socialni kapici gre za omejitev plačevanja socialnih prispevkov nad določenim zneskom plače oziroma prejemki iz delovnega razmerja¹. Običajno gre za omejitev plačevanja vseh socialnih prispevkov, torej prispevkov, ki so plačani s strani zaposlenega, in tudi prispevkov na plačo, ki so plačani s strani delodajalca. Ob letošnjem ponovnem poskusu njene uvedbe pri nas polemike vzbujata tako sama uvedba kapice, kot tudi njena predlagana višina. Predlog uvedbe socialne kapice je vsebovan v predlogu Zakona o debirokratizaciji (Zdeb), s katerim si predlagatelj prizadeva izboljšati stanje v Sloveniji glede administrativnih ovir in konkurenčnega poslovnega okolja. Gospodarstvo je v podpori in prizadevanjih za uvedbo socialne kapice enotno. Ocenjuje, da je uvedba socialne kapice nujna in da je tudi trenutek za uvedbo primeren. Družno je mnenja, da bo socialna kapica na eni strani finančno razbremenila delodajalce, s čimer bodo ti konkurenčnejši v mednarodnem merilu, na drugi strani pa bo razbremenila prejemnike najvišjih plač. To naj bi pomenilo, da bo Slovenija

¹ Plačilo za delo po pogodbi o zaposlitvi je sestavljeno iz plače, ki mora biti vedno v denarni obliki, in morebitnih drugih vrst plačil, če je tako določeno s kolektivno pogodbo. Pri plači mora delodajalec upoštevati minimum, določen z zakonom oziroma kolektivno pogodbo, ki neposredno zavezuje delodajalca. Plača je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Sestavni del plače je tudi plačilo za poslovno uspešnost, če je le-to dogovorjeno s kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi. (126. čl. Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1) (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19 in 203/20 – ZIUPOPĐVE)). Dodatki se delijo na dodatek za delovno dobo (129. čl. ZDR-1) in na dodatke za posebne pogoje dela (127. čl. ZDR-1) Pri dodatkih za posebne pogoje dela gre za dodatke za nočno delo, nadurno delo, delo v nedeljo, delo na praznike in dela proste dneve po zakonu. Dodatki za posebne pogoje dela, ki izhajajo iz posebnih obremenitev pri delu, neugodnih vplivov okolja in nevarnosti pri delu, ki niso vsebovani v zahtevnosti dela, se lahko določijo s kolektivno pogodbo. Povračilo stroškov v zvezi z delom (za prehrano med delom, za prevoz na delo in z dela in za povračilo stroškov, ki jih ima pri upravljanju določenih del in nalog na službenem potovanju) predstavlja samostojno celoto in ni vključeno v plačilo za delo, zato se tudi ne vključuje v osnovo za odmero davka in socialnih prispevkov do višin, predpisanih z Uredbo o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih dohodkov v zvezi s delom (Uradni list RS, št. 140/06, 76/08, 63/17 in 71/18).

postala privlačnejša za visoko izobraženo in običajno bolje plačano delovno silo. Nasprotniki uvedbe socialne kapice predlagatelju očitajo pomanjkanje socialnega dialoga, neprimernost načina uvedbe, neprimernost trenutka uvedbe in vsebinsko pomanjkljivost predloga ter izražajo zaskrbljenost za javne finance in uveljavljanje pravic iz socialnih zavarovanj. Zmanjševanje prihodkov nosilcev socialnih zavarovanj bi po njihovem mnenju lahko vodilo v nesorazmerno omejevanje socialnih pravic in v odsotnost pri nas globoko zakoreninjenega načela solidarnosti.

Ključne besede: *socialna kapica, *zakon o debirokratizaciji, *socialne blagajne, *obdavčitev stroškov dela, *javne finance, *proračun, *gospodarstvo

1. Uvod

V prvem delu se bomo posvetili predlogu Zakona o debirokratizaciji (Zdeb²). Ta med drugim vsebuje določilo o noveliranju Zakona o prispevkih za socialno varnost (ZPSV³) in vstavitvi določbe o uvedbi socialne kapice. Nato bomo pogledali katere evropske države so socialno kapico že implementirale v svoj pravni red in kako je v teh državah urejena. Ob predstavitvi pravno socialnega vidika socialne kapice je nemogoče spregledati močan ekonomski vpliv, ki bi ga uvedba socialne kapice prinesla in imela na celotno družbo. Vsled navedenega bomo pogledali v kolikšni meri bi socialna kapica lahko pripomogla k razbremenitvi delodajalcev in delavcev ter s tem k večji konkurenčnosti slovenskih podjetij in k ohranitvi lastnega razvojnega kadra. V začetni fazi bi zaradi uvedbe socialne kapice v socialnih blagajnah nedvomno zazeval manko, ki bi ga bilo potrebno pokriti, sicer bi lahko prišlo do omejevanja pravic iz socialnih zavarovanj. To bi bilo v nasprotju z ustavno zapovedjo socialne države⁴ in ustavno človekovo pravico do socialne varnosti⁵.

2. Predlog zakona o debirokratizaciji (zdeb)

Sedanja vlada močno spreminja smer davčne politike, saj je že potrdila spremembe treh davčnih zakonov⁶. Po besedah finančnega ministra Andreja Šircija gre pri spremembah davčne politike za to, da se zagotovijo nižje davčne stopnje od sedanjih. S tem naj bi se po njegovem med drugim zagotovila večja motivacija za ljudi, da dejansko plačujejo davke.

Državni zbor je na predlog vlade od njenega nastopa funkcije sprejel večje število zakonskih svežnjev, s katerimi je bilo noveliranih večje število obstoječih zakonov. Marca letošnjega leta je vlada prvič obravnavala in razpravljala o predlogih zakonskih sprememb za zmanjšanje administrativnih postopkov. Predloge je pripravil Strateški svet za debirokratizacijo (v nadaljevanju tudi: Svet). Na Svetu so se ukrepi debirokratizacije pripravljali na davčnem, gospodarskem in okoljskem področju, v okviru treh delovnih skupin. Vanje so bili vključeni predstavniki akademske sfere, gospodarskih interesnih združenj, združenj lokalnih samoupravnih skupnosti, informatike in civilne družbe. Cilj predlaganega Zakona o debirokratizaciji (Zdeb), ki je produkt dela Sveta, je, kot to izhaja iz

² PREDLOG EVA: 2021-1411-0001. Predlog zakona je sestavljen iz dveh delov. Prvi del je sestavljen iz sprememb in dopolnitev 20 zakonov, ki brez sistemskih sprememb zakonodaje poenostavljajo obstoječo ureditev na več ministrskih resorjih.

³ Zakon o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96, 18/96 – ZDavP, 34/96, 87/97 – ZDavP-A, 3/98, 7/98 – odl. US, 106/99 – ZPIZ-1, 81/00 – ZPSV-C, 97/01 – ZSDP, 97/01, 62/10 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 96/12 – ZPIZ-2, 91/13 – ZZVZZ-M, 99/13 – ZSVarPre-C in 26/14 – ZSDP-1).

⁴ 2. člen Ustave Republike Slovenije.

⁵ 50. člen Ustave Republike Slovenije.

⁶ Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1), Zakona o dohodku pravnih oseb (ZDDPO-2) in Zakona o dohodnini ((ZDoh-2).

ocene stanja in razlogov za sprejem predloga zakona, izboljšati stanje v Sloveniji glede administrativnih ovir in konkurenčnega poslovnega okolja. Namen predlaganega zakona je poenostaviti življenje državljanom in poslovanje podjetjem ter s tem prispevati k znižanju stroškov in odpravljanju administrativnih ovir. Predlog zakona je vlada že sprejela, na splošno razpravo v državnem zboru pa predlagani zakon še čaka.

V predlogu Zdeb se vlada med drugim sklicuje na mnenje Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR). Iz navedenega mnenja izhaja, da je Slovenija sicer res izboljšala svojo učinkovitost pri podpori delovanju poslovnega sektorja in spodbujanju razvoja na številnih področjih, še vedno pa zmanjšanje regulativnih bremen in nadaljnje izboljšanje upravljanja javnih institucij ostaja izziv⁷. UMAR povzema stališče gospodarstvenikov, ki so zadnja leta kot eno največjih ovir pri poslovanju poudarjali pretirano birokracijo in premalo spodbudno poslovno okolje. Nadalje se v predlogu vlada sklicuje na delovni dokument služb Komisije - Poročilo o državi – Slovenija 2020, v katerem Evropska Komisija, podobno kot UMAR, ugotavlja, da je birokracija še vedno eden od ključnih problemov Slovenije pri zagotavljanju poslovno stimulativnega okolja in s tem gospodarskega napredka⁸. Predlagani Zdeb, ki bo noveliral večje število drugih zakonov, tako med drugim vsebuje spremembo določb Zakona o prispevkih za socialno varnost (ZPSV) in predlaga uvedbo socialne kapice. Najvišjo osnovo za plačilo prispevkov, ki bo veljala tako za plačevanje socialnih prispevkov delodajalca, kot tudi za plačevanje socialnih prispevkov delavca, določa pri znesku 6.000,00 evrov. V ZPSV bi se k njegovemu 3. členu dodal nov šesti odstavek, ki bi glasil: *»Najvišja osnova za plačilo prispevkov za socialno varnost znaša bruto 6.000,00 evrov.«*

Predlagatelj med cilji in načeli, ki jih zasleduje predlog zakona, izrecno navaja oziroma izpostavlja krepitev spoštovanja načel pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo, pri čemer pa del javnosti predlagatelju v zvezi s tokratnim poskusom sprejetja socialne kapice očita ravno kršitev le-tega. Društvo za delovno pravo in socialno varnost je v izjavi *»Omejitev prispevne osnove v sistemu socialnih zavarovanj (»socialna kapica«)* z dne 23.4.2021⁹ med drugim zapisalo, da predlagatelj pomembne in trajne spremembe sistemskih določb prava socialne varnosti predvideva v zakonu, ki naj bi bil predvsem

⁷ UMAR, Poročilo o razvoju 2020, Urednica: mag. Rotija Kmet Zupančič, junij 2020, stran 10. Glej: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2020/slovenski/POR2020.pdf.

⁸ EVROPSKA KOMISIJA, DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE, Poročilo o državi – Slovenija 2020, Bruselj, 26.2.2020, stran 39. Glej: <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/6179f7e9-5945-11ea-8b81-01aa75ed71a1>.

⁹ Omejitev prispevne osnove v sistemu socialnih zavarovanj (»socialna kapica«), Izjava Društva za delovno pravo in socialno varnost (DDPSV) z dne 23.4.2021 (podpisniki pod izjavo so (Izvršni odbor DDPSV): prof. dr. Grega Strban, predsednik društva, prof. dr. Polonca Končar, prof. dr. Mitja Novak, izr. prof. dr. Barbara Kresal, Karim Bajt Učakar).

finančne narave. Očita mu, da predlog zakona ni bil usklajen s socialnimi partnerji¹⁰. Priznava, da zakonodajalec z izvrševanjem ustavne zapovedi socialne države sicer res uživa široko polje proste presoje, vendar pa pri tem ne sme poseči v ustavno varovano jedro pravice do socialne varnosti in z njo povezanih pravic, ki so utemeljene v načelu solidarnosti. Predlog zakona v takšni obliki je po mnenju navedenega društva nomotehnično in sistematično neprimeren. Nomotehnične smernice Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo jasno določajo, da je izjema, ko se z enim samim zakonom hkrati lahko določi več sprememb v različnih zakonih, dopustna samo, če so spremembe uskladitvene narave¹¹.

Z Zakonom o prispevkih za socialno varnost (ZPSV), nazadnje spremenjenim leta 2014, je določeno obračunavanje in plačevanje prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zdravstveno zavarovanje, starševsko varstvo in za zaposlovanje, v skladu z zakoni, na podlagi katerih so prispevki uvedeni. Višina pokojnine je v Sloveniji omejena¹², plačevanje prispevkov za socialno varnost pa ni omejeno na najvišji znesek¹³. To pomeni, da se prispevki za socialno varnost plačujejo ne glede na višino plače in da tisti z višjimi prejemki iz delovnega razmerja v socialne blagajne vplačajo več od tistih z nižjimi prejemki iz delovnega razmerja. Tudi k prvemu členu Zakona o prispevkih za socialno varnost je zato predlagana sprememba, in sicer vnos določbe, da se ukinja obračunavanje prispevkov za socialno varnost, ko bruto plača preseže znesek 6.000,00 evrov. Nad tem zneskom se bo obračunavala le akontacija dohodnine v višini 50%¹⁴. Zaposleni bi tako plačal največ 1.326,00 evrov, delodajalec pa največ 966,00 evrov prispevkov za socialno varnost. Predlagatelj uvedbo socialne kapice utemeljuje tudi s tem, da bo osnova za odmero akontacije dohodnine zaradi uvedene socialne kapice višja, saj se prispevki za socialno varnost za znesek nad predlagano mejo ne bodo plačevali. S tem se bodo povišali davčni prihodki iz naslova akontacije dohodnine, ki bodo deloma krili siceršnji izpad finančnih sredstev iz državne blagajne zaradi manj prejetih sredstev iz naslova plačevanja socialnih prispevkov.

¹⁰ Predlagatelju očita tudi, da predlog zakona ni bil podvržen presoji vsebinsko pristojni parlamentarnih matičnih delovnih teles, temveč je bilo kot matično delovno telo označen odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo.

¹¹ Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2018, stran 138. Glej: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne_smernice-2018.pdf.

¹² Najnižja pokojninska osnova za v koledarskem letu 2021 uveljavljene pokojnine od 1. januarja 2021 znaša 947,67 evra, najvišja pokojninska osnova pa 3.790,68 evra (4-kratnik najnižje pokojninske osnove). Vir: Igor Dernovšek, Najnižja letos uveljavljena pokojnina znaša 260,61 evra, spletni časopis Dnevnik, 7.4.2021, Glej: <https://www.dnevnik.si/1042952743>.

¹³ V tretjem členu ZPSV določa, da plačujejo zavezanci prispevke za socialno varnost iz bruto plače in iz bruto nadomestil plače za čas odsotnosti z dela v skladu s predpisi o delovnih razmerjih, če ni z drugimi zakoni drugače določeno, pri čemer omejitve plačevanja navzgor niso določene.

¹⁴ Vlada sicer s predlaganimi spremembami davčne politike predlaga tudi znižanje obdavčitve najvišjega dohodninskega razreda iz 50 na 45%.

3. Socialna kapica v drugih v evropskih državah

Poskus uveljavitve socialne kapice v slovenski pravni red ni nekaj, kar bi pomenilo unikum v svetovnem oziroma evropskem merilu. Poglejmo kje in v kakšni obliki se socialna kapica pojavlja v državah Evropske unije oziroma državah Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA). Ti podatki so zbrani in ažurirani na spletni strani MISSOC¹⁵. Socialne kapice nimajo v Belgiji, Franciji, na Madžarskem, Norveškem, Švedskem in še nekaterih drugih državah. Gre skupaj za približno 40% vseh držav članic. Ostale države so socialno kapico že implementirale v svoj pravni red, pri čemer pa se v različnih državah pojavlja v različnih oblikah¹⁶. Ureditve so ponekod zelo domišljene in so tako omejitve plačevanja prispevkov lahko določene le na posamezne veje socialnih zavarovanj (večina držav ima socialno kapico na pokojninskem področju (t.i. »delna socialna kapica), manj pa na zdravstvenem¹⁷) ali pa celo samo za določene vrste zavarovalnih primerov znotraj iste veje socialnega zavarovanja¹⁸. Številne države imajo določeno različno višino socialne kapice glede na vejo socialnega zavarovanja. Ne gre spregledati niti posebne solidarnostne dajatve, ki jo poznajo določene države in ki so plačane od dohodka, ki presega omejitve prispevne osnove. Manjše število držav pozna socialne kapice samo za delojemalce. V Sloveniji predlagatelj predlaga omejitve plačevanja vseh socialnih prispevkov, torej prispevkov, ki so plačani s strani zaposlenega, kot tudi prispevkov na plačo, ki so plačani s strani delodajalca.

Ureditev socialne kapice se torej od države do države razlikuje, zato je treba vsako obravnavati posebej in upoštevaje njen siceršnji družbenoekonomski položaj. Avstrijski BDP na prebivalca v standardih kupne moči je denimo leta 2019 dosegal skoraj dvakratnika slovenskega. To bi potemtakem lahko pomenilo, da je predlagana meja pri 6.000,00 evrih v Sloveniji postavljena izrazito previsoko, upoštevaje raznolikost ureditve socialne kapice v različnih evropskih državah, pa bi bil takšen zaključek lahko preuranjen. Nenazadnje socialne kapice številne evropske gospodarsko razvitejše države od Slovenije nimajo.

¹⁵ Mutual information System on Social Protection. Glej: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/> (podatki na dan 1.7.2020).

¹⁶ V Avstriji je meja postavljena pri mesečnem znesku 5.370,00 evrov (1,8 kratnik povprečne avstrijske plače), v Bolgariji pri zgolj 1.534,00 evrih, v Grčiji pri 6.500,00 evrih in tako dalje.

¹⁷ Takšen primer je Češka, ki ima sicer mejo postavljeno na 4-kratniku povprečne mesečne plače.

¹⁸ Takšno ureditev poznajo na Slovaškem.

4. Priložnost za gospodarski razcvet in ohranitev razvojnih kadrov

Slovensko gospodarstvo je v prizadevanjih za uvedbo socialne kapice že dolgo časa enotno. Gospodarske organizacije, ki sodelujejo v okviru Gospodarskega kroga (Gospodarska zbornica Slovenije (GZS), Združenje Manager, Klub slovenskih podjetnikov SBC in AmCham Slovenija), so marca v sporočilu za javnost zapisale: »V gospodarstvu se zavedamo zmožnosti javnih financ, zato za prvi korak razumemo, da je predlog praga za razvojno kapico postavljen pri 6.000,00 EUR bruto. Vendar to ne bo dovolj, saj bodo s tem še vedno zelo obremenjene plače visoko strokovnih, najbolj produktivnih zaposlenih. Zato bi bilo nujno, da prag za razvojno kapico v nekaj letih postopka znižamo do 2,5-kratnika povprečne plače v državi, nekje na 4.600,00 EUR bruto¹⁹. V tem primeru, torej primeru nižjega praga, bi bila po drugi strani lahko ta kapica v veljavi samo za tiste, ki so vključeni v registrirane raziskovalne razvojne skupine«.²⁰

Namen uvedbe socialne kapice je v teoriji preprost. Zaradi zmanjšanja stroškov dela in povečanja razpoložljivega neto dohodka iz plače, naj bi pripomogla k oblikovanju gospodarsko prijaznejšega okolja za visoko izobraženo delovno silo. Ta zaradi visoke obdavčitve prejemkov zapušča našo državo in se v želji po boljšem zaslužku seli v tujino. Konkretnih analiz in študij, koliko naših mladih strokovnjakov se zaradi sedanjega sistema obdavčitve plač seli v tujino, ni izdelanih. Takšne študije so tudi sicer v praksi težko izvedljive. Zdravnike, inženirje, profesorje in ostalo visoko izobraženo delovno silo v tujino privabljajo različni dejavniki. Ne gre samo za višino plače, pač pa nemalokrat tudi za večjo možnost kariernega napredka, dodatna znanja in kompetence, ki jih v Sloveniji ni mogoče pridobiti, željo po življenju v drugačnem okolju itd. Zagovorniki socialne kapice posebej opozarjajo na mlade strokovnjake, ki zapuščajo našo državo zaradi ponujenih priložnosti v tujini. Dandanes namreč tujina novači najsposobnejši kader že precej pred njihovim iskanjem prve zaposlitve.

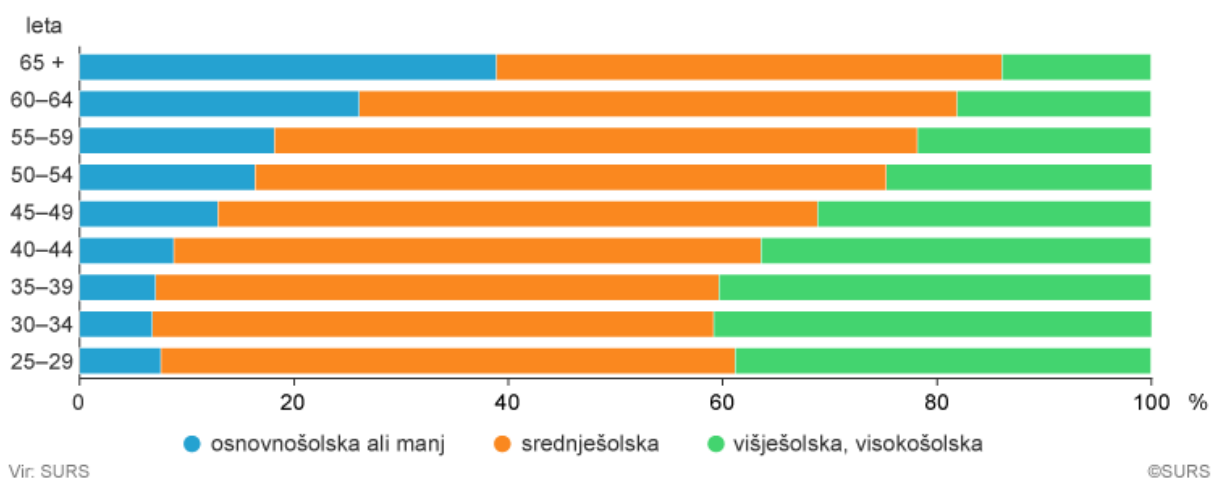
T. i. beg možganov je nekaj, s čimer se v Sloveniji srečujemo že leta. Slovenski državljani se najpogosteje selijo v Avstrijo (več kot ¼ odseljenih v letu 2016) in Nemčijo (20% v letu 2016). Sledita Švica in Združeno kraljestvo. Torej same gospodarsko razvitejše države od Slovenije. Razlogov za selitev v tujino je kljub temu več, višina zaslužka, ki je nemalokje v tujini bistveni višji od tega, kar lahko za svoje delo prejmejo v Sloveniji, pa je zagotovo eden izmed njih.

¹⁹ S to mejo bi namesto 10.000 delavcev, kolikor bi jih zajela predlagana meja v višini 6.000,00 EUR, zajeli 27.000 delavcev.

²⁰ Gospodarski krog podpira uvedbo razvojne kapice, Združenje Manager, 11.3.2021. Glej: <https://www.zdruzenje-manager.si/sl/novice/gospodarski-krog-podpira-uedbo-razvojne-kapice/>.

Zadnji uradni podatki Statističnega urada Republike Slovenije za leto 2019²¹ kažejo, da se je tega leta iz Slovenije v tujino odselilo 15.106 slovenskih državljanov (skoraj dve tretjini jih je bilo starih med 25 do 64 let), v Slovenijo pa se priselilo 31.319 prebivalcev (69% jih je bilo starih med 25 in 64 let)²². Selitveni prirast je bil torej pozitiven. Takšen je tudi sicer trend zadnja leta. V javnosti pogosto slišimo, da se v Slovenijo priseljuje manj izobražena delovna sila, izseljuje pa se visoko izobražena. Pri tem velja izpostaviti podatek, da je praktično vsaka naslednja generacija Slovencev bolj izobražena od predhodne. Prvega januarja 2020 je struktura izobraženih Slovencev izgledala tako:

Prebivalci, stari 25 ali več let, po starosti in izobrazbi, Slovenija, 1. januar 2020



V zadnji (najmlajši) starostni skupini vsi zajeti zagotovo še niso zaključili s šolanjem, zato je odstotek višje oziroma visoko izobraženih razumljivo nižji od naslednje starostne skupine. Prvega januarja 2020 je imela Slovenija tako že 435.889 prebivalcev s končano višjo ali visoko šolo. Delež prebivalcev Slovenije s terciarno izobrazbo se je v letu 2019 ponovno povečal za 0,3 odstotne točke. Po podatkih statističnega urada Republike Slovenije je bilo v začetku leta 2020 med zaposlenimi takih s terciarno izobrazbo 35% (med brezposelnimi je bilo takih 19%). Delež brezposelnih visoko izobraženih je v Sloveniji zadnja leta vseskozi visok.

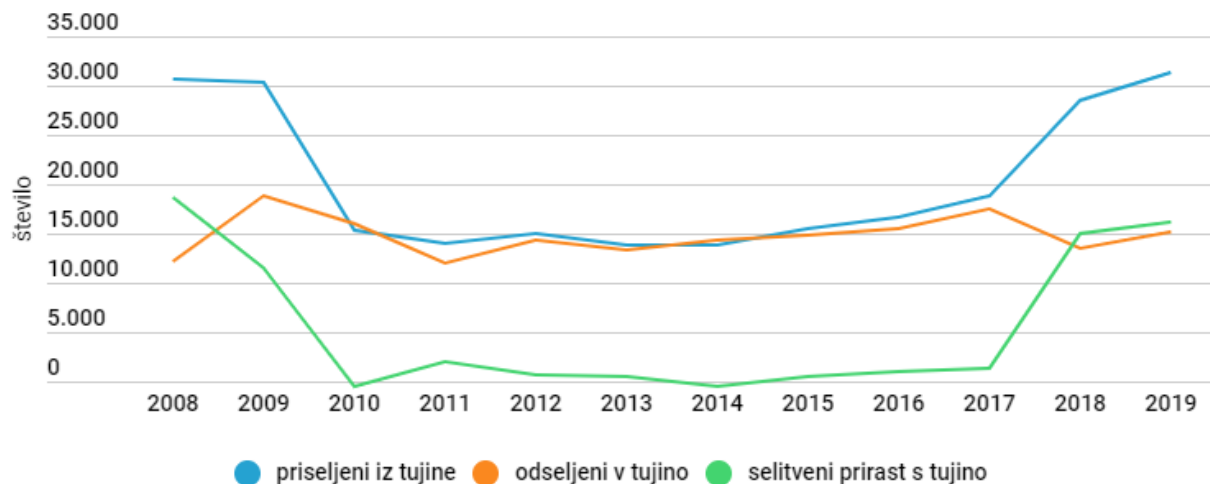
Uradni podatki statističnega urada za leto 2020 kažejo, da je med priseljenimi državljani, starimi med 25 in 64 let, kar 40% takšnih, ki imajo terciarno izobrazbo. Delež tako

²¹ Statistični urad Republike Slovenije, Barica Razpotnik, Socioekonomske značilnosti prebivalstva, Slovenija, 1. januar 2020, V 2020 delež prebivalcev Slovenije s terciarno izobrazbo za 0,3 odstotne točke višji kot leta 2019, 18.12.2020. Glej: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9263>.

²² Od ljudi, ki so se v 2019 priselili v Slovenijo, jih je kar 78,5 % prišlo iz držav z območja nekdanje Jugoslavije, kar je največ po letu 2008. Iz držav članic EU se je v 2019 priselilo v Slovenijo manj prebivalcev (5.370), kot se jih je iz Slovenije v te države odselilo (7.903)

izobraženih tujih priseljenih državljanov je bistveno nižji in znaša zgolj 10%. Zelo podobna je razlika v odstotkih med odseljenimi prebivalci. Selitveni prirast s tujino²³ je v Sloveniji zadnja leta torej pozitiven. V letu 2019 smo bili po tem kazalniku celo na petem mestu v Evropski uniji. Razlog za tolikšen prirast je bilo priseljevanje, saj se stopnja izseljevanja zadnja leta ni bistveno spreminjala.

Selitveni prirast s tujino, Slovenija



Vir: SURS

Glavni razlog za izdajo prvega dovoljenja za prebivanje v Sloveniji je bila zaposlitev. Slovenija je v letu 2019 izdala 15 prvih dovoljenj za prebivanje na 1.000 prebivalcev in se je po vrednosti tega podatka uvrstila v EU na 4. mesto, za Malto, Ciprom in Poljsko²⁴.

Večina deležnikov se strinja, da je delo v Sloveniji preveč obdavčeno in da bi z nižjo obdavčitvijo uspeli ustvariti ugodnejše poslovno okolje. Na drugi strani ni povsem jasno kakšen bo negativni (predvsem kratkoročni) učinek na javne finance. Da bi se k ugotovitvi učinka lahko približali moramo najprej pogledati koliko ljudi v Sloveniji trenutno prejema bruto plačo, ki presega znesek 6.000,00 evrov. Po zadnjih podatkih finančnega urada o porazdelitvi davčnih zavezancev v davčne razrede je takšnih prejemnikov približno sedemnajst tisoč. Ti prejemniki vplačajo v državno blagajno od prejetih prejemkov približno sedemsto milijonov evrov davščin. Ocene kolikšen bi bil izpad v javne blagajne zaradi uvedbe socialne kapice so različne, gibljejo pa se med dvesto petdeset milijonov evrov

²³ To je število, ki ga dobimo, ko od števila priseljenih odštejemo število odseljenih.

²⁴ Statistični urad Republike Slovenije, Nejc Kebe, Glavni razlog za izdajo prvega dovoljenja za prebivanje je bila zaposlitev, 14.12.2020. Glej: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9272>.

letno do celo samo štirideset milijonov letno, kot to ocenjuje predlagatelj. Predlagatelj v samem predlogu zakona pojasnjuje, da se pričakuje kasneje še manjši izpad. Država naj bi namreč z uveljavljeno socialno kapico pridobila nove fizične osebe, ki se bodo odločile za zaposlitev v Sloveniji.

Mag. Ivan Simič, predsednik Strateškega sveta za debirokratizacijo, je v javnih nastopih povedal, da bo izpad javno-finančnih prihodkov znašal približno sedemdeset milijonov evrov. Ocene torej niso povsem usklajene niti na strani predlagatelja. Kakšen bo vpliv socialne kapice na javne finance v prihodnjih letih je še težje napovedati. Tudi Umar teh ocen na srednji in dolgi rok še ne more podati. Predlagatelj se sklicuje na dinamične izračune, ki jih javnosti ne predstavi in na predvidevanja, ki vsekakor imajo logično zasnovo, so pa vse prej kot zanesljiva in so kot takšna lahko polje široke interpretacije. Zanimive so ugotovitve avtorice Žane Erznožnik, zapisane na spletnem portalu Oštro dne 17.5.2021²⁵. Navezujejo se na javni nastop mag. Ivana Simiča v oddaji Odkrito na nacionalni televiziji dne 11.4.2021. Predsednik Sveta je v oddaji povedal, da nam zaradi previsoko obdavčenih visokih plač v tujino odhajajo mladi fantje, strokovnjaki in dobri menedžerji. V oddaji je sicer res govoril o tem, da v tujino odhajajo dobri menedžerji, a je nato za spletni portal Razkrinkavanje.si pojasnil, da je imel v mislih mlade strokovnjake s področja informacijske tehnologije. Avtorica je preverila podatke statističnega urada (SURS) in ugotovila, da se je leta 2019 iz Slovenije izselilo 106 moških, zaposlenih v dejavnosti informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT²⁶). Število izseljenih (zaposlenih v dejavnosti IKT) leta 2019 je bilo celo najnižje po letu 2011. Zanimivo je, da se je leta 2019 k nam priselilo 230 oseb, zaposlenih v tej panogi. Prirast je bil torej leta 2019 izrazito pozitiven.

Morda še bolj zanimiva je naslednja ugotovitev avtorice v prispevku iz prejšnjega odstavka. Po podatkih SURS-a je imelo leta 2019 6899 oseb povprečno bruto plačo 6000 evrov ali več. Ta številka ne zajema samozaposlenih in oseb, ki so se že izselile, temveč samo osebe, ki so vse leto opravljale isti poklic s polnim delovnim časom pri istem delodajalcu. Med temi prejemniki je bilo 67% moških, ki pa večinoma niso več mladi fantje, ampak jih je skoraj polovica²⁷ starih med 45 in 54 let²⁸. Tudi same navedbe o tem, da se želi razbremeniti predvsem zaposlene v informacijski tehnologiji, ki predstavlja prihodnost gospodarstva, je težko podkrepiti s številkami. Delavci z bruto plačo 6.000,00 evrov so bili leta 2019 po podatkih SURS-a najpogosteje zaposleni v industriji (1870), trgovini (1098) ter zdravstvu in

²⁵ Žana Erznožnik, Socialna kapica ne bi koristila mladim strokovnjakom, spletni portal Oštro, dne 17.5.2021. Glej: <https://www.ostro.si/si/razkrinkavanje/objave/socialna-kapica-ne-bi-koristila-mladim-strokovnjakom>.

²⁶ V dejavnost informacijske in komunikacijske tehnologije sodijo tudi računalniški programerji ter delavci v medijih, založništvu in telekomunikacijah.

²⁷ Natančno 43,9%.

²⁸ Delež oseb, mlajših od 35 let, je zgolj 2,5%.

socialnem varstvu (1064). V dejavnosti informacijske in komunikacijske tehnologije jih je bilo zaposlenih samo 512. Tudi sicer podatki kažejo, da predstavlja skupina strokovnjakov (mednje SURS uvršča vse, ki delujejo v raziskavah in razvoju ter izobraževanju) manj kot polovico (44,3%) vseh zaposlenih z bruto plačo 6.000,00 evrov ali več²⁹ ..

Član strateškega sveta Matej Lahovnik na vprašanja ali lahko v teh epidemioloških časih še dodatno povečamo luknjo v proračunu odgovarja: *»Če gledamo statično, potem lahko govorimo o luknji. Če pa gledamo dinamično, potem pa tako za protikrizne ukrepe kot za minidavčno reformo velja, da je lahko učinek pozitiven.«*³⁰. Nadaljuje: *»Najboljši mladi diplomanti odhajajo v tujino, v državo pa se nam priseljuje nizko kvalificirana delovna sila.«*³¹.

Izvršni direktor Gospodarske zbornice Slovenije (GZS), ki je članica Gospodarskega kroga, Mitja Gorenšček, poudarja, da je čas, da se postavi zgornja meja obremenjevanja plač. Prepričan je namreč, da bi s tem privabili naše strokovnjake na delu v tujini nazaj domov. Hkrati meni, da bi uspeli z nižjo obremenitvijo plač pritegniti v Slovenijo tuje strokovnjake in podjetja. Glavni ekonomist pri Gospodarski zbornici Slovenije Bojan Ivanc deli večinsko mnenje gospodarstva in pravi, da bi socialna kapica morala biti določena v nižjem znesku, tj. pri 4.600,00 evrih. Glavni argument za to je dejstvo, da bi moral biti ta instrument razvojen, kar pomeni, da ne sme zajeti samo vodstvenega kadra, ampak tudi ali predvsem strokovnjake podjetij. V državni blagajni bi se ta manko prvo leto po uveljavitvi poznal v višini 200 milijonov evrov. Na vprašanje ali si Slovenija takšen izpad lahko privoščiti odgovori pritrdilno in postreže s primerom, da bi za sedem oseb, ki bi plačale manj davka, bilo ustanovljeno eno novo delovno mesto³² zaradi ugodnejših pogojev dela, to delovno mesto pa bi izpad nadomestilo. Sčasoma bi se ta izpad po njegovem mnenju znižal na sprejemljivo raven. Predlog GZS-ja je, da se začasno oblikuje transfer iz državnega proračuna, ki je potreben, da se socialne pravice ohranijo za vse upravičence. Čeprav se bodo v proračunu zaradi uvedbe socialne kapice povečali prilivi iz naslova dohodnine in davkov na potrošnjo ter davka od dohodkov pravnih oseb, se bo na kratek rok vseeno potrebno zadolžiti³³.

²⁹ Žana Erznožnik, Socialna kapica ne bi koristila mladim strokovnjakom, spletni portal Oštro, dne 17.5.2021. Glej: <https://www.ostro.si/si/razkrinkavanje/objave/socialna-kapica-ne-bi-koristila-mladim-strokovnjakom>.

³⁰ M. Z., Al. Ma., Socialna kapica: Si država lahko privoščiti izpad v pokojninski in zdravstveni blagajni?, MMC RTVSLO, 22.4.2021. Glej: <https://www.rtvsl.si/slovenija/socialna-kapica-si-drzava-lahko-privosci-izpad-v-pokojninski-in-zdravstveni-blagajni/577579>.

³¹ Glej prejšnjo opombo.

³² Po nekaterih izračunih odprtje visokega plačanega delovnega mesta pomeni odprtje od 1,7 do 2,4 dodanih delovnih mest. (podatek Ajše Vodnik, generalna direktorica AmCham Slovenija, podpredsednica AmChams in Europe

³³ Radio Ognjišče, Paket davčne zakonodaje gospodarstvo pozdravlja, 24.5.2021. Glej: <https://radio.ognjisce.si/sl/238/novice/33317/paket-davcne-zakonodaje-gospodarstvo-pozdravlja.htm>.

Nazadnje velja izpostaviti še stališče Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), ki Sloveniji že nekaj let predlaga, da bi visoko obdavčenost (predvsem višjih) slovenskih plač zmanjšali z znižanjem socialnih prispevkov za zaposlene³⁴. Tudi po njihovem mnenju visoke davčne obremenitve dohodkov od dela in visoki stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti zmanjšujejo spodbude za podjetništva. OECD predlaga, da se davčna obremenitev v večji meri prenese na dohodnino. V okviru predlagane reforme socialne varnosti med drugim predlaga uvedbo socialne kapice pri 350% povprečne plače³⁵. Predlog OECD-ja torej vsebuje uvedbo socialne kapice pri znesku, ki je za odtenek višji od predloga trenutne vlade.

Sindikati na eni in gospodarstvo na drugi sta torej, tako kot ob vseh predhodnih poskusih uveljavitve socialne kapice, na nasprotnih bregovih. Sindikati gospodarstvu oziroma vladajoči politiki očitajo v prvi vrsti pomanjkanje socialnega dialoga, pomanjkanje konkretnih izračunov finančnih posledic uvedbe socialne kapice in pomanjkanje ponujenih alternativnih virov financiranja.

5. Past stabilnosti socialnih blagajn

Sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji je zavarovalni sistem, v katerem so pravice in njihova višina priznane v sorazmerju od plačila prispevkov, ne gre pa za t.i. čisti zavarovalniški sistem, temveč gre za sistem socialnega zavarovanja. Načela vzajemnosti, solidarnosti in redistribucije so vanj močno zasidrana. Najvišja pokojninska osnova oziroma osnova za odmero pokojnine pri nas je omejena. To pomeni, da za ljudi, ki so za svoje delo prejeli višje plače in zaradi tega več prispevali v državni proračun, kljub temu velja nižja nadomestitvena stopnja, plačevanje prispevkov pa ni omejeno. Sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja je urejen podobno, kar zadeva temeljnih načel, ki mu vladajo, seveda pa kot takšen ni v celoti primerljiv s pokojninskim in invalidskim zavarovanjem. Tudi za obvezno zdravstveno zavarovanje plačevanje prispevkov ni omejeno, obseg pravic, ki iz njega izhaja, pa je za vse zavarovance enak.

Nasprotniki uvedbe socialne kapice menijo, da bi izpad finančnih sredstev v socialnih blagajnah lahko omejil obseg pravic, vezanih na socialna zavarovanja. Društvo za delovno pravo in socialno varnost je izrazilo stališče, da se z omejevanjem pomena javne

³⁴ Dr. Jože Pavlič Damijan, Socialna kapica ne ruši solidarnosti, MQ revija Združenja Manager, avgust 2014. Glej tudi: IUS -INFO, Socialna kapica - kislo jabolko koalicijskih usklajevanj in socialnega dialoga, 11.8.2014 - <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/123928>.

³⁵ Povprečna mesečna bruto plača v Sloveniji trenutno znaša 2.009,50 EUR (vir: Statistični urad Republike Slovenije; glej: <https://www.stat.si/StatWeb/Field/Index/15/74>).

dohodkovne varnosti in s povečanjem razpoložljivega dohodka najpremožnejšega dela prebivalstva zasleduje individualizem, s tem pa tudi interes zasebnih zavarovalnic. Izpostavilo je namreč vidik, ki se mu javnost sicer ne posveča dosti, in sicer, da mora z omejeno prispevno osnovo sovpadati tudi omejitev pravic iz posamezne veje socialnega zavarovanja. Pri tem se sklicuje na solidarnost in zagovarja stališče, da bi morali osebam, za katere bi veljala socialna kapica, omejiti tudi obseg pravic iz socialnega zavarovanja. V nasprotnem primeru bi v socialne blagajne prispevali sorazmerno manj od vplačnikov, na katere socialna kapica ne bi vplivala, upravičeni pa bi bili do enakega obsega pravic. Povedano drugače: *»Če ni solidarnosti na eni strani, je tudi ne more biti na drugi.«*³⁶. V društvu menijo, da bi zato moral ob uvedbi socialne kapice zakonodajalec nujno spremeniti tudi določbe pravic v vseh zakonih, ki urejajo socialna zavarovanja.

Po stališču zgoraj navedenega društva je torej nedopustno, da bi socialna kapica veljala le na prispevni strani. V predlogu zakona sicer omejevanje na dajatveni strani ni predvideno. Morda je bolj na mestu vprašanje ali bi manko sredstev v socialnih blagajnah lahko botroval k občemu omejevanju pravic iz socialnih zavarovanj. Nenazadnje bo vsaj v začetni fazi v državnem proračunu nedvomno manj denarja, kar bi se nekje moralo poznati. Predlagatelj zatrjuje, da temu ne bo tako. Pojasnjuje, da bo za prebroditev začetnega obdobja država vzela kredit oziroma prerazporedila obstoječa finančna sredstva. Kasneje tega manka, zaradi pozitivnih posledic uvedbe socialne kapice na slovensko gospodarstvo, naj ne bi bilo več.

Ob uvedbi socialne kapice bo na preizkusu predvsem solidarnost. Trenutno prejemniki visokega dohodka iz zaposlitve posredno financirajo pokojnine socialno-ekonomsko najšibkejših zavarovancev. S socialno kapico bi ta element solidarnosti, na katerega je del slovenske družbe ponosen, izostal.

6. Zaključek

Prvo vprašanje, ki se pojavi ob predlagani uvedbi socialne kapice je primernost njenega trenutka. Trenutek za uvedbo najverjetneje nikoli ne bo idealen. Prav tako bodo najverjetneje vedno zagovorniki na eni in nasprotniki uvedbe socialne kapice na drugi strani. Aktualna politika je prisluhnila gospodarstvu in pripravila več predlogov, s katerimi se bo država poskušala spopasti z neizbežno gospodarsko krizo, ki bo sledila zdravstveni krizi. Čeprav je čas specifičen in na nek način zahteva hitre in odločne ukrepe, je uvedba

³⁶ Omejitev prispevke osnove v sistemu socialnih zavarovanj (»socialna kapica«), Izjava Društva za delovno pravo in socialno varnost (DDPSV) z dne 23.4.2021.

socialne kapice tako pomembno vprašanje, da morda zahteva širši družbeni konsenz. Gospodarstvo na eni strani je enotno v prizadevanjih po uvedbi socialne kapice in prepričanosti o številnih pozitivnih učinkih njene uvedbe na gospodarski razvoj v državi, sindikati na drugi strani pa predlogu prav tako enotno nasprotujejo. Prepričani so, da je brez celovite prenove davčnega sistema in brez konkretnih in natančnih izračunov vplivov na državno blagajno ter hkratnim ponujenim alternativnim financiranjem izpada finančnih sredstev tovrstno ravnanje nevarno. Pojavljajo se tudi pomisleki o zakonitosti opisanega noveliranja večjega števila zakonov z enim samim zakonom in neustavnosti samega instituta socialne kapice.

Slovenija je kot gospodarsko razvita država dolžna prisluhniti potrebam in željam svojega gospodarstva. Kot pravna in socialna država mora po drugi strani vseskozi zasledovati cilj socialne varnosti in socialne pravičnosti. Večina deležnikov se strinja, da bi socialna kapica pripomogla h gospodarsko ugodnejšemu okolju in bi pripomogla zadržati oziroma iz tujine privabiti strokovno in višje plačano delovno silo. Pojavlja pa se vprašanje ali lahko socialna kapica v predlagani obliki k temu res prispeva v takšnem obsegu, da bi lahko v bližnji prihodnosti govorili o dovolj velikih pozitivnih finančnih učinkih, da bi ti povsem nevtralizirali manko v socialnih blagajnah. Ni nepomembno niti spoznanje, da bi z uveljavitvijo socialne kapice pomemben element solidarnosti, ki je globoko zakoreninjen v slovenska javna socialna zavarovanja, izostal. To se morda v začetni fazi ne bi neposredno poznalo na uveljavljanju pravic iz socialnih zavarovanj, obstajajo pa pomisleki kako bi bilo s tem v bodoče. Slovenija je namreč že po ustavi socialna država, ki svojim državljanom nudi pravico do socialne varnosti in do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev. Da bi država to lahko zagotavljala mora biti gospodarsko stabilna in razvita, zato bi bilo dobro poiskati kompromis med gospodarstvom in socialnimi partnerji.

7. Viri in literatura

Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19 in 203/20 – ZIUPOPDPVE)

Ustava Republike Slovenije (URS)

Predlog Zakona o debirokratizaciji (Zdeb), PREDLOG EVA: 2021-1411-0001

UMAR, Poročilo o razvoju 2020, urednica: mag. Rotija Kmet Zupančič, junij 2020

EVROPSKA KOMISIJA, DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE, Poročilo o državi – Slovenija 2020, Bruselj, 26.2.2020

Omejitev prispevke osnove v sistemu socialnih zavarovanj (»socialna kapica«), Izjava Društva za delovno pravo in socialno varnost (DDPSV), 23.4.2021

Igor Dernovšek, Najnižja letos uveljavljena pokojnina znaša 260,61 evra, spletni časopis Dnevnik, 7.4.2021, <https://www.dnevnik.si/1042952743>

Zakon o prispevkih za socialno varnost (ZPSV)

Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2018

Mutual information System on Social Protection. <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>
Gospodarski krog podpira uvedbo razvojne kapice, Združenje Manager, 11.3.2021, <https://www.zdruzenje-manager.si/sl/novice/gospodarski-krog-podpira-uedbo-razvojne-kapice/>

Statistični urad Republike Slovenije, Barica Razpotnik, Socioekonomske značilnosti prebivalstva, Slovenija, 1. januar 2020, V 2020 delež prebivalcev Slovenije s terciarno izobrazbo za 0,3 odstotne točke višji kot leta 2019, 18.12.2020, <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9263>

Statistični urad Republike Slovenije, Nejc Kebe, Glavni razlog za izdajo prvega dovoljenja za prebivanje je bila zaposlitev, 14.12.2020, <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9272>

Žana Erznožnik, Socialna kapica ne bi koristila mladim strokovnjakom, spletni portal Oštro, dne 17.5.2021, <https://www.ostro.si/si/razkrinkavanje/objave/socialna-kapica-ne-bi-koristila-mladim-strokovnjakom>.

M. Z., Al. Ma., Socialna kapica: Si država lahko privošči izpad v pokojninski in zdravstveni blagajni?, MMC RTVSLO, 22.4.202

Radio Ognjišče, Paket davčne zakonodaje gospodarstvo pozdravlja, 24.5.2021, <https://radio.ognjisce.si/sl/238/novice/33317/paket-davcne-zakonodaje-gospodarstvo-pozdravlja.htm>

Dr. Jože Pavlič Damijan, Socialna kapica ne ruši solidarnosti, MQ revija Združenja Manager, avgust 2014

IUS -INFO, Socialna kapica - kisló jabolko koalicijskih usklajevanj in socialnega dialoga, 11.8.2014, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/123928>

Statistični urad Republike Slovenije, <https://www.stat.si/StatWeb/Field/Index/15/74>

* * *

Strokovna vsebina je nastala v sodelovanju s Sindikatom obrti in podjetništva Slovenije (www.sops.si) ter v okviru projekta KRUSPOP - »Krepitev usposobljenosti socialnih partnerjev s področja obrti in podjetništva« delno financirata Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Evropska unija, iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se financira iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020

Objavljena vsebina ne predstavlja pravnega mnenja, pravnega nasveta ali stališča avtorjev in/ali družbe IURALL d.o.o. in nima pravnih posledic, temveč je le usmerjevalne in informativne narave. Odgovornost za napake v podanih informacijah na tem spletnem mestu in/ali za morebitno napačno ali narobe razumljeno vsebino je izključena.

Priporočamo, da objavljene vsebine vselej dodatno preverite in se nanje ne zanašate ali ukrepate, ne da bi si pred tem zagotovili strokovno odvetniško pomoč. Vsebine namreč ne predstavljajo nadomestila za odvetniški nasvet, saj ta terja podrobno preučitev vsakega konkretnega primera – celotno dejansko stanje in razpoložljivo dokumentacijo – kar sicer vselej priporočamo.