



Številka: 435-01-3/2024/15  
Ljubljana, 19. 11. 2024

EPA 1681-IX

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 14. izredni seji 21. 11. 2024, ob obravnavi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o dohodnini (ZDoh-2AB), EPA 1681-IX, ki ga je Državni zbor sprejel na 88. izredni seji 14. 11. 2024, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21), sprejel

### ZAHTEVO,

**da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o dohodnini (ZDoh-2AB), EPA 1681-IX.**

Obrazložitev:

Državni zbor Republike Slovenije je na 88. izredni seji 14. 11. 2024 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2AB), EPA 1681-IX, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada).

Vlada je v obrazložitvi predloga zakona navedla, da slednji predstavlja enega ključnih segmentov spodbujanja zaposlovanja nove delovne sile v Sloveniji, spodbujanja lastništva zaposlenih v lastniški strukturi delodajalca in naslavlja pomanjkljivosti sistema normiranih odhodkov. Glavni razlog za spremembe je po navedbah Vlade podpora razvoju trga dela z davčnimi ukrepi in podpora razvoju nagrajevanja delavcev v lastništvu delodajalca s poudarkom na inovativnih zagonskih podjetjih. Namen ukrepov pa naj bi bila krepitev konkurenčnosti poslovnega okolja in povečanje mednarodne konkurenčnosti Republike Slovenije. Na področju privabljanja nove delovne sile v Slovenijo je Vlada v predlogu zakona izpostavila dva ukrepa. Prvi je posebna osebna olajšava za nove rezidente za prvih pet let rezidentstva. Z drugim ukrepom pa naj bi se naslovilo izziv privabljanja (predvsem) obmejnih delavcev, ki niso rezidenti Slovenije, k zaposlitvi v Sloveniji. Prvi ukrep na področju spodbujanja lastništva zaposlenih v lastniški strukturi delodajalca po pojasnilu Vlade naslavlja delavce v inovativnih zagonskih podjetjih, drugi ukrep pa naslavlja delavce uveljavljenih družb.

Nadalje Vlada predlaga spremembe na področju obdavčitve dohodkov iz dejavnosti za zavezance, ki so vključeni v sistem normiranih odhodkov. Pri tem se pomembno znižuje prag za vstop v sistem normiranih odhodkov.

Uvaja se tudi odpravo neomejenega zniževanja davčnih izgub in omejuje obdobje uveljavljanja davčnih izgub na pet davčnih let. Dodatno pa se omogoča prenos neizkoriščenih zneskov olajšave za digitalni in zeleni prehod v naslednjih pet davčnih let.

Na področju kmetijstva se iz obdavčitve izvzema celoten znesek plačil za naravne in druge omejitve, tako imenovana OMD plačila. Druge predlagane spremembe pa v skladu z obrazložitvami Vlade iz predloga zakona, pomenijo prilagoditev davčnih vsebin zaradi razvoja drugih družbenih področij, izvršitev odločitve Ustavnega sodišča, odpravo neenakosti med zavezanci v podobnih položajih oziroma odpravo nejasnosti v zakonskem besedilu.

Med zakonodajnim postopkom je mnenje k osnovni različici predloga zakona najprej podala pristojna Komisija Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance (v nadaljevanju: Komisija) in ga ni podprla. Ob obravnavi predloga zakona je bila Komisija seznanjena s pripombami in predlogi amandmajev reprezentativnih delodajalskih organizacij (Gospodarske zbornice Slovenije, Združenja delodajalcev Slovenije, Trgovinske zbornice Slovenije, Združenja delodajalcev obrti in podjetnikov Slovenije in Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije) k osnovni različici predloga zakona. Predloge amandmajev delodajalskih organizacij je Komisija podprla. Ob tem je Komisija pozvala predlagatelja zakona in ostale kvalificirane predlagatelje amandmajev, da jih proučijo in kot lastne predložijo v sprejem matičnemu Odboru Državnega zbora za finance.

Predlagani amandmaji so se med drugim nanašali na predložene rešitve glede problematike napoteni delavcev, ki so sprožile izrazito nezadovoljstvo pri reprezentativnih delodajalskih organizacijah. Pričakovalo se je namreč, da bodo rešitve zastavljene v smeri izenačitve pogojev za olajšave za napotene delavce, ki jih na delo v tujino napotuje iz gospodarstva, z napotnimi delavci, ki so na delo v tujino napoteni iz javnega sektorja. Namesto tega pa se olajšavo z ZDoh-2AB ukinja tudi delavcem, ki so na delo v tujino napoteni iz javnega sektorja. Pri tem predstavniki interesov delodajalcev v Državnem svetu opozarjajo, da bo javni sektor za nastalo situacijo zagotovo lahko našel ustrezno rešitev – z uporabo proračunskih sredstev, gospodarstvo pa takšne rešitve nima pri roki.

V predlaganih amandmajih Komisije je bilo opozorjeno tudi na obseg poslovanja t. i. »normirancev« oz. na višino prihodkov, do katere so podjetniki upravičeni do vključitve v sistem priznavanja normiranih stroškov. Vezano na t. i. »normirance« je Komisija nasprotovala predlagani spremembi, ki jo je ocenila kot preveč rigorozno, hkrati naj bi se jo po njeni oceni uveljavila prehitro.

Predlagani amandmaji so se nanašali tudi na posebno osebno olajšavo za zaposlene v inovativnih zagonskih podjetjih in posebno osebno olajšavo za nove rezidente. Komisija je ocenila, da se je s predlogom zakona do določene mere dobro naslovlilo vprašanje razvojne kapice, a žal le za tuje rezidente, pri čemer se je zastavilo vprašanje ustavnosti predlaganih rešitev z vidika zagotavljanja enake obravnave oziroma skladnosti s 14. členom Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a, v nadaljevanju: Ustava). Predlagane rešitve namreč nakazujejo na drugačno obravnavo sicer enako kompetentnih in izobraženih

delavcev, predlagana ureditev pa deluje, kot da bi izhajala iz predpostavke, da so domači delavci manj izobraženi, s čimer se posredno nakazuje na domnevno manj kakovosten domači izobraževalni sistem.

V zvezi s pojasnili predlagatelja, da zakonodaja že ureja olajšavo za zaposlovanje mladih do 29. leta starosti, je Komisija opozorila, da se z navedeno olajšavo ne naslavlja iste ciljne skupine in zato s tega vidika ni relevantna. Komisija je menila, da bi nadaljnje uvajanje tovrstnih ukrepov povzročilo, da Slovenija počasi ne bo več imela težav s pomanjkanjem delovne sile, saj bodo podjetja zniževala število delovnih mest, kar ne bo posledica recesije, ampak nestimulativne davčne zakonodaje, na podlagi katere bo še naprej prihajalo do bega možganov. Vsako leto namreč iz Slovenije odide 8.000 visoko izobraženih delavcev, po drugi strani pa v Slovenijo ne prihaja primerljivo izobražen kader, kar samo po sebi govori o (nespodbudnem) poslovnem okolju za mlade strokovnjake. Komisija je prav tako ocenila, da 7-odstotna olajšava za nove delavce ne bo zagotovila prihoda nobenega novega delavca iz tujine, saj pri 4.000 evrih neto plače predlaganih 200–300 evrov stimulacije na mesec ne pomeni veliko. Posledično ni možno razumeti, zakaj se predlaganega ukrepa ne uvede tudi za domače izobražene delavce, ki pa bi jim tovrstna stimulacija dejansko nekaj pomenila.

Ne glede na številne zgoraj predstavljene pomisleke Komisije, matični Odbor Državnega zbora za finance na svoji 53. nujni seji 25. 10. 2024 pri pripravi dopolnjenega predloga zakona ni upošteval nobenega od predlaganih amandmajev. Je pa odbor z amandmaji redakcijsko posegel v 11., 17. in 23. člen osnovne različice predloga zakona. V nadaljevanju je zato Državni svet na svoji 22. seji 13. 11. 2024 sprejel mnenje k dopolnjenemu predlogu zakona, v katerem je ponovno pozval predlagatelja in ostale kvalificirane predlagatelje amandmajev, da v nadaljevanju zakonodajnega postopka še enkrat proučijo predlagane amandmaje k navedenim trem členom in jih upoštevajo pri pripravi končne različice zakona. Tudi ta predlog ni bil upoštevan.

Sprejet ZDoh-2AB vsebuje vse zgoraj izpostavljene rešitve, katerim sta Komisija in Državni svet konstruktivno in obrazloženo oporekala in predlagala ustreznejše rešitve. Na podlagi sprejetih rešitev ne bo doseženo povečanje produktivnosti, konkurenčnosti in privlačnosti za zaposlitev v Sloveniji. Poleg tega so nekatere od sprejetih rešitev vprašljive z vidika skladnosti z Ustavo, na kar je med zakonodajnim postopkom opozarjala tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (v nadaljevanju: ZPS), ki je v svojem mnenju k predlogu zakona zapisala: »S predlagano novelo Zakona o dohodnini se uvaja več (medsebojno nepovezanih) sklopov normativnih rešitev, katerih skupni imenovalec je drugačna davčna obravnava nekaterih davčnih zavezancev oziroma uvajanje novih davčnih olajšav za nekatere davčne zavezance, kar je lahko ustavno sporno, saj je vprašljivo z vidika skladnosti, tako s prvim kot z drugim odstavkom 14. člena Ustave (prepoved diskriminacije in enaka obravnava pred zakonom), če ne obstoji razumen razlog za različno davčno obravnavo, ki bi izhajal iz narave predmeta urejanja.« V nadaljevanju pa je ZPS opozorila tudi, da načelo pravne države iz 2. člena Ustave, načelo zakonitosti na davčnem področju iz 147. člena Ustave in prepoved povratnega učinkovanja zakona iz 155. člena Ustave v predlogu zakona niso ustrezno upoštevani.

Spremembe zakonodaje morajo temeljiti na monitoringu in evalvaciji, kar pa ne velja za ZDoh-2AB, saj je s 1. januarjem 2023 stopil v veljavo Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 158/22, v nadaljevanju: ZDoh-2AA), ki je že bistveno posegel v sistem normiranih odhodkov. Zavezanci so prvi davčni obračun po uveljavitvi ZDoh-2AA oddajali za leto 2023, pri čemer je rok za oddajo obračuna potekel 31. 3. 2024. V tako kratkem času ni bilo možno oceniti učinkov ZDoh-2AA na gospodarsko rast, sivo ekonomijo, dodatne prilive v davčno, pokojninsko in zdravstveno blagajno. Brez podatkov o učinkih predhodne spremembe, je vsakršna nova sprememba lahko pripravljena samo pavšalno in ni možno, da bi prinesla zaželene učinke. Ob tem velja poudariti, da je primerjava samostojnega zavezanca z redno zaposlenimi delavci v osnovi napačna in ne upošteva razlik med pravnim položajem samostojnega podjetnika (s. p.) in zaposlenega delavca. Prvi ne samo da odgovarja z vsem svojim premoženjem, tudi nosi poslovna tveganja, ki se z ene strani kažejo v (ne)pridobljenih poslih in (ne)plačanih fakturah, z druge strani pa tudi kot posledice bolniških in drugih odsotnosti, ki pogosto pomenijo izgubo posla in dohodka.

Spremembe v sistemu normiranih odhodkov, ki jih prinaša ZDoh-2AB, bodo povzročile neenakost med davčnimi zavezanci, pričakovati je več zatekanja k nedovoljenim praksam in posledično nižje prilive v davčno, pokojninsko in zdravstveno blagajno, prav tako pa je pričakovati nižjo gospodarsko rast in posledično večje potrebe po socialnih transferjih.

Prav tako razlikovanje davčnih zavezancev glede na rezidentski status na način, da se novim rezidentom podeljuje posebna osebna olajšava v višini 7 % prejete plače oziroma nadomestila plače, predstavlja diskriminatorno ureditev.

Sporne so tudi določbe ZDoh-2AB glede ničelne bonitete za privatno rabo službenega vozila na električni pogon, ki bo aktualna le še do vključno davčnega leta 2029. Glede na to, da se Slovenija na področju zelenega prehoda z največjimi izzivi sooča prav na področju prometa, je nujna pospešena elektrifikacija voznega parka. Pred ukinitvijo ničelne bonitete za privatno rabo službenega vozila na električni pogon bi bilo zato nujno predhodno preveriti stanje glede doseganja ciljev iz Nacionalnega energetskega in podnebne načrta (NEPN) na področju trajnostne mobilnosti in šele potem spreminjati pogoje na področju ukrepov, ki so namenjeni spodbujanju zelenega prehoda na področju prometa.

V zvezi z napotnimi delavci velja posebej opozoriti, da imajo v zvezi in zaradi napotitve dodatne stroške, ki jih delavci, ki delo opravljajo v Sloveniji, nimajo. Dodatek, ki pripada delavcu, ki je napoten na delo v tujini, bi zato moral biti izvzet iz osnove za obračun prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, kot je to veljalo do 1. 1. 2024, skladno z do tedaj veljavnim drugim odstavkom 144. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 48/22 – uradno prečiščeno besedilo, 40/23 – ZČmIS-1, 78/23 – ZORR, 84/23 – ZDOsk-1, 125/23 – odl. US in 133/23, v nadaljevanju: ZPIZ-2). Prenehanje veljavnosti drugega odstavka 144. člena ZPIZ-2 je vodilo k selitvi zaposlenih in podjetij v ugodnejša davčna okolja, kar je vodilo do izgube prilivov v državno blagajno iz naslova socialnih prispevkov, dohodnine ter davka od dohodkov pravnih oseb. Celotna izguba prihodkov za konsolidirano bilanco javnega financiranja zaradi navedenih odhodov v

tujino po analizi Gospodarske zbornice Slovenije znaša 145 milijonov evrov, kar predstavlja 0,6 % celotnih davčnih prihodkov.

Slovenija se sooča tudi s pomembnimi gospodarskimi izzivi, med drugim tudi s povečanjem konkurenčnosti na mednarodnem trgu, privabljanjem visoko usposobljene delovne sile in spodbujanjem inovacij. Pri preseganju teh izzivov igrajo ključno vlogo zagonska podjetja, saj pogosto delujejo kot gonilo tehnološkega napredka in gospodarske rasti. Sprejet zakon položaja in pomena zagonskih podjetij ne naslavlja ustrezno, saj bi bilo slednjim nujno treba tudi preko ukrepov davčne narave olajšati zaposlovanje vrhunskih strokovnjakov in vlaganje v raziskave in razvoj.

V skladu z vsemi navedenimi pomisleki se ocenjuje, da zakon ni primeren za uveljavitev in se poziva Državni zbor Republike Slovenije, da o njem ponovno odloča in ga na podlagi vseh podanih argumentov zavrne.

\* \* \*

Za poročevalca je določen državni svetnik Mitja Gorenšek.

\* \* \*

Predlog zahteve Državnega sveta je pripravljen na podlagi Predloga odločilnega veta interesne skupine delodajalcev.