REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance

Številka: 060-07-14/2023/14 Predlog
Ljubljana, 29. 12. 2023

Z A P I S N I K

14. seje Komisije Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, ki je bila v četrtek, 23. 11. 2023, v Velikem salonu/I, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je pričela ob 14.00 uri in se končala ob 16.40 uri.

Prisotni:
- predsednik: Mitja Gorenšček
- člani: Peter Dermol, Lidija Jerkič, Danijel Kastelic, David Klobasa, Oskar Komac, Igor Marentič, Anton Medved, Ivan Meglič, Leopold Pogačar, Marko Staroveški, Branko Tomažič, mag. Marko Zidanšek in
- nadomestna člana: Andrej Poglajen (nadomeščal Mateja Slaparja) ter Gregor Korene (nadomeščal Jožeta Smoleta).

Odsotni:
- podpredsednik: Matej Slapar (pooblastilo)
- člani: Bojan Borovnik, Aleš Pulko, Jože Smole, Luka Steiner.

Ostali prisotni:
- Jožef Horvat, poslanec Državnega zbora, Poslanska skupina Nova Slovenija,
- Rado Gladek, poslanec Državnega zbora, Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke,
- mag. Katja Rihar Bajuk, Grega Malec, Anita Starc, Darija Perše Zoretič, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- mag. Katja Božič, Petra Istenič, Robert, Petek, Ministrstvo za finance,
- Katja Berk Bevc, Poslanska skupina Nova Slovenija,
- Irena Štrumbelj Trontelj, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.

Sejo je sklical predsednik komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance Mitja Gorenšček in jo so-vodil s predsednikom pristojne Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide.

Članica in člani komisije ter vabljeni na sejo so s sklicem seje prejeli naslednji predlog dnevnega reda:

1. **Predlog zakona o spremembi Zakona o čezmejnem izvajanju storitev (ZČmIS-1A) - skrajšani postopek, EPA 1067-IX**

2. **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank (ZRPPB-1A) - skrajšani postopek, EPA 1120-IX**

3. **Pobude in vprašanja.**

Po elektronski pošti so 17. 11. 2023 prejeli obvestilo o **predlagani razširitvi dnevnega reda** s točko:

1.A Predlog zakona o spremembah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti (ZEPDSV-B) – skrajšani postopek, EPA 1171-IX.

Ker je predlagatelj navedenega predloga zakona slednjega nadomestil z novim besedilom, pri čemer se je spremenil tudi naslov akta, je predsednik komisije članice in člane komisije 21. 11. 2023 naknadno obvestil o umiku prej predvidene razširitvene točke, obenem pa je podal

NOV PREDLOG ZA RAZŠIRITEV PREDLAGANEGA DNEVNEGA REDA, ki se je glasil:

1.A Predlog zakona o spremembah Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti (ZEPDSV-B) – skrajšani postopek, EPA 1171-IX.

V skladu s petim odstavkom 35. člena Poslovnika Državnega sveta je predsednik komisije dal na glasovanje prej navedeni nov predlog za razširitev predlaganega dnevnega reda brez razprave.

Komisija je predlagano razširitev predloga dnevnega reda 14. seje komisije z 1.A točko dnevnega reda **sprejela** (PRISOTNIH 11, ZA 11, PROTI 0).

Predsednik komisije je nato dal na glasovanje še naslednji

PREČIŠČEN PREDLOG DNEVNEGA REDA:

1. **Predlog zakona o spremembi Zakona o čezmejnem izvajanju storitev (ZČmIS-1A) - skrajšani postopek, EPA 1067-IX**

1.A **Predlog zakona o spremembah Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti (ZEPDSV-B) – skrajšani postopek, EPA 1171-IX**

2. **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank (ZRPPB-1A) - skrajšani postopek, EPA 1120-IX**

3. **Pobude in vprašanja.**

Komisija je predlagani prečiščeni predlog dnevnega reda **sprejela** (PRISOTNIH 11, ZA 11, PROTI 0).

* * *

Komisija je kot zainteresirana komisija 1. in 1.A točko dnevnega reda obravnavala skupaj s pristojno Komisijo za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, ki je zasedala na svoji 17. seji.

Ad 1.)

Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance (v nadaljevanju: komisija) je obravnavala Predlog zakona o spremembi Zakona o čezmejnem izvajanju storitev (ZČmIS-1A), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po skrajšanem postopku predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Janezom Ciglerjem Kraljem (v nadaljevanju: predlagatelj).
Komisija predlog zakona **podpira** (PRISOTNIH 14, ZA 8, PROTI 5).
Komisija ugotavlja, da je osnovni cilj predloga zakona zagotoviti dodaten čas socialnim partnerjem, da oblikujejo rešitev, ki bo sprejemljiva za vse in ne bo nižala konkurenčnosti storitvenoizvoznega dela slovenskega gospodarstva. Navedeni cilj predlagatelj zasleduje s spremembo 35. člena Zakona o čezmejnem izvajanju storitev (Uradni list RS, št. 40/23 – ZČmIS-1; v nadaljevanju: ZČmiS-1) na način, da se za eno leto podaljša prehodno obdobje, v katerem se za izplačila plač napotenim delavcem še vedno uporablja drugi odstavek 144. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 48/22 – uradno prečiščeno besedilo, 40/23 – ZČmIS-1, 78/23 – ZORR in 84/23 – ZDOsk-1; v nadaljevanju: ZPIZ-2). Slednji določa, da se kot osnova za plačilo prispevkov napotenih delavcev uporablja plača, ki bi bila prejeta za enako delo v Republiki Sloveniji.
Predlagatelj napoveduje tudi vložitev amandmaja k 2. členu predloga zakona, na podlagi katerega bi zakon stopil v veljavo že naslednji dan po objavi v Uradnem listu in ne, kot je bilo prvotno predvideno, šele 15. dan po objavi v Uradnem listu. Razlog za to je časovnica obravnave predloga zakona, ki je daljša, kot je bilo v osnovi predvideno, za predlagane rešitve pa predlagatelj želi, da se uveljavijo že pred 2024.
Predlagano podaljšanje roka za začetek uporabe 35. člena ZČmiS-1 predlagatelj utemeljuje s tem, da bi v primeru uveljavitve prej omenjenega člena s 1. 1. 2024 v primeru enake bruto plače delavec prejel od 13–14 % nižje neto izplačilo, strošek plač pa naj bi se za delodajalca povečal za okrog 10 %. Če bi delavec prejel enako neto plačo kot pred spremembo, pa bi se strošek plač za delodajalca povečal za okrog 30 %.
Predlagatelj navaja tudi raziskavo iz 2020, v katero je bilo vključenih 58 podjetij, ki se ukvarjajo z izvozom storitev, od katerih jih je kar 44,8 % kot najbolj možno posledico ukinitve dosedanje ureditve plačevanja prispevkov za napotene delavce navedlo, da bi podjetje preselili v tujino. Storitvenoizvozna podjetja iz sektorjev gradbeništva, tehničnih storitev in transporta, ki opravijo glavnino čezmejnih storitev in ki so v 2022 ustvarila za 2,4 milijarde evrov presežka izvoza (ob primerjavi 2,6 milijarde izvoznega primanjkljaja, ki so ga ustvarili vsi slovenski izvozniki), kar znaša 9,6 % slovenskega BDP, so v okviru navedene raziskave navedla, da bi jim v primeru uveljavitve zakonskih sprememb, povezanih s 35. členom ZČmiS-1, s 1. 1. 2024 izvoz storitev upadel za več kot 50 % letno, kar bi število zaposlenih zmanjšalo za 15.600, izvoz pa za okrog 1 milijarde evrov. Slednje bi imelo po oceni podjetij za posledico cca 240 milijonov evrov manj pobrane dohodnine in prispevkov za zdravstveno in pokojninsko blagajno. V primeru popolnega prenehanja izvoza s strani navedenih podjetij pa bi se

po oceni podjetij, ki so sodelovala v raziskavi, navedene številke več kot podvojile (zmanjšanje števila zaposlenih 32.900, znižani prihodki od izvoza za cca 2 milijardi evrov, pobrana dohodnina in prispevki za zdravstveno in pokojninsko blagajno pa bi se znižali za cca 500 milijonov evrov).
Predlagatelj izpostavlja tudi dogovor na Ekonomsko-socialnem svetu (v nadaljevanju: ESS), ob pripravi ZČmiS-1, ki je bil nato sprejet 22. marca 2023, ko je bil ustanovljen tudi poseben Strokovni odbor ESS za pripravo rešitev na področju ohranjanja konkurenčnosti na področju čezmejnega izvajanja storitev (v nadaljevanju: Strokovni odbor ESS). V okviru navedenega odbora naj bi se prioritetno iskalo rešitve za ohranitev konkurenčnosti tistega dela slovenskega gospodarstva, katerega storitve so izvozno usmerjene, zaradi odprave ureditve v drugem odstavku 144. člena ZPIZ-2. Med aktivnostmi, ki naj bi bile izvedene kot odziv na spremenjeno ureditev, je bila tudi ocena podrobnejših učinkov navedene ureditve do konca leta 2022, pri čemer naj bi pomembno vlogo odigralo Ministrstvo za finance. Do konca februarja 2023 naj bi bila pripravljena tudi analiza mehanizma v konkurenčnih državah (Avstrija, Hrvaška, …) na področju napotovanja delavcev, na podlagi vsega navedenega pa naj bi se do konca marca 2023 pripravilo mednarodno primerljive ukrepe za ohranitev konkurenčnosti storitvenoizvoznega dela slovenskega gospodarstva, vključno s spremembami na davčnem področju. V okviru Strokovnega odbora ESS je bil nato rok za predložitev prej omenjenih mednarodnoprimerljivih ukrepov in davčnih sprememb podaljšan do 1. maja 2023.
Predlagatelj in reprezentativne delodajalske organizacije opozarjajo, da nobena od zadanih nalog še ni bila izvršena, ne s strani pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ne s strani Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport, predvsem pa ne s strani Ministrstva za finance, od katerega se je v tem oziru pričakovalo največ aktivnosti.
Komisija je bila seznanjena z mnenjem Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada), ki predlogu zakona nasprotuje iz mednarodnih in tudi notranjih razlogov. S sprejetjem predloga zakona bi po oceni Vlade Republika Slovenija kršila mednarodne obveznosti, saj bi spremenjeni zakon predstavljal odmik od stališč Evropske komisije (EK) glede ustrezne ureditve čezmejnega izvajanja storitev in s tem povezanih davčnih in drugih obremenitev. Hkrati bi se ohranilo ureditev, za katero Evropska konfederacija sindikatov in EK opozarjata, da se z njo spodbuja socialni damping in s tem krši pravila EU, kar bi lahko že v naslednjem letu privedlo do tega, da bi EK sprožila ustrezne postopke zoper Republiko Slovenijo. Da EK ocenjuje, da gre za eno izmed oblik nedovoljene državne pomoči je bilo neformalno nakazano tudi že v času izmenjave informacij z EK (v letih 2019 in 2020) glede trenutne ureditve tega področja, formalni postopki v zvezi z morebitno kaznijo EK pa so bili preprečeni s sprejemom ZČmiS-1, pri čemer je bilo prehodno obdobje za začetek uporabe 35. člena ZČmiS-1 do 1. 1. 2024 s strani EK sicer ocenjeno kot še sprejemljivo, morebitno dodatno podaljšanje tega obdobja pa EK najbrž ne bi bilo več tolelirala.
Vlada Republike Slovenije poudarja, da je cilj ZČmIS-1 zagotoviti enako obravnavo napotenih delavcev, ne glede na kraj opravljanja dela. Dosedanja ureditev je namreč po opozorilih EK dopuščala privilegirano obravnavo delavcev s potrdilom A1 na podlagi 12. člena Uredbe (ES) 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (v nadaljevanju: Uredba). Dodatni zamik pri uveljavitvi vseh določb ZČmIS-1, ki je bil sicer na ESS sprejet s soglasjem socialnih partnerjev in kot tak predložen Vladi in nato Državnemu zboru v obravnavo in sprejem, bi po oceni Vlade vodil do nadaljnjega oddaljevanja od navedenega cilja.

Predstavnik Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) je na seji komisije dodatno pojasnil ključna izhodišča, ki so vodila pripravljavce ZČmiS-1 k oblikovanju zakonskih rešitev, tudi glede prenehanja veljavnosti drugega odstavka 144. člena ZPIZ-2.

Po pojasnilu predstavnika MDDSZ je Republika Slovenija k urejanju področja čezmejnega izvajanja storitev pristopila 2016, ko je začela pripravljati prvi zakon na tem področju. Pri tem je v nadaljnjih letih prejela veliko opozoril drugih držav glede številnih kršitev pravic napotenih delavcev s področja delovnega prava v času, ko so slednji delali v tujini (npr. nezagotavljanje finančnih sredstev za vrnitev v domovino, neplačilo za opravljeno delo in odjavljanje iz sistema socialnega zavarovanja v času, ko so delavci opravljali delo v tujini). Vse navedene težave je država sicer ustrezno naslovila, a le v enem določenem delu, ki se je nanašal na občasno in začasno delo v tujini (12. člen Uredbe). Neregulirano pa je ostalo celotno področje sočasnega izvajanja zaposlitvene dejavnosti v tujini, kamor spadajo področja transporta, gradbeništva, montaže, servisiranja določenih izdelkov itd. Od 2018 do danes so tako podjetja, ki pridobivajo potrdilo A1 o čezmejnem izvajanju prej navedenih storitev v skladu s 13. členom Uredbe, ostala brez ustrezne kontrole države.

Posledično lahko podjetja, ki so kršitelji delovnopravne zakonodaje in davčne zakonodaje (npr. slamnata podjetja, ki ne poslujejo v Republiki Sloveniji in so ustanovljena zgolj z namenom izogibanja določeni zakonodaji), do začetka uporabe ZČmiS-1 še vedno pridobivajo potrdila A1 in uveljavljajo izjemo od splošnega načela *lex loci laboris,* v skladu s katerim bi delavci morali plačevati prispevke tam, kjer dejansko opravljajo delo. 12. in 13. člen Uredbe pa predstavljata izjemo od tega načela, tako da lahko delavci ohranijo socialno zavarovanje v državi, kjer ima delodajalec sedež.

Slednje - izenačitev vseh podjetij, ki imajo sedež v Republiki Sloveniji in čezmejno izvajajo storitve s svojimi napotenimi delavci, pa je bilo eno od ključnih vodil pristojnega MDDSZ in Vlade pri pripravi ZČmiS-1. Če se želi doseči, da bodo vsi delavci v enakem položaju, ne glede na vzorec opravljanja dela v tujini (začasen ali stalen (npr. pri voznikih v mednarodnem prometu, serviserjih, monterjih itd.)), je treba izenačiti njihove zavarovalne osnove. Po Zakonu 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, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1 in 114/23; v nadaljevanju: ZDR-1) se namreč vse delavce, ki opravljajo začasno in občasno delo v tujini ali v povezavi z delom v tujini opravljajo zaposlitveni vzorec, ki je konstanten (prej navedeni poklicni profili), opredeljeni kot napoteni delavci in v skladu z delovnopravnim statusom je te delavce, ki so v enakem položaju, treba enako obravnavati tudi z vidika obravnave na področju socialne zakonodaje.

Drugi ključni izziv pri pripravi ZČmiS-1 je bil po pojasnilu MDDSZ prenos Direktive o mednarodnem prometu v nacionalno zakonodajo in naslavljanje vseh pripomb socialnih partnerjev, s katerimi so slednji MDDSZ seznanjali od konca 2018 do 2022.

V zvezi z izvajanjem socialnega dialoga MDDSZ poudarja, da je bil slednji dolgotrajen, saj je bil predlog ZČmiS-1 v pripravi 3 leta, na koncu pa je bilo doseženo soglasje socialnih partnerjev z nekaj opozorili, med drugim tudi z dogovorom o določenih aktivnostih, ki bi se morale izvesti še v tem letu, s poudarkom na drugem odstavku 144. člena ZPIZ-2. Pri tem MDDSZ pojasnjuje, da ima v tem kontekstu zgolj vlogo koordinatorja, saj naj bi analizo učinkov sprejete zakonodaje na konkurenčnost slovenskega storitvenoizvoznega dela gospodarstva pripravilo Ministrstvo za finance. Slednje naj bi po pojasnilu MDDSZ julija 2023 pripravilo kratko analizo, s katero je

ugotovilo, da se na podlagi prenehanja veljavnosti drugega odstavka 144. člena ZPIZ-2 strošek dela za podjetja, ki svoje storitve opravljajo čezmejno, ne bo bistveno povečal in da bo strošek za delodajalca zaradi navedene spremembe zanemarljiv.
V zvezi s problematiko 80. člena Predloga Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2024 in 2025 (ZIPRS2425), EPA 1065-IX, ki jo je predlagatelj ob predstavitvi predloga zakona prav tako označil za problematično in se je nanašala na različno obravnavo osnov za plačilo prispevkov iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja za delavce, ki opravljajo čezmejne storitve, v okviru javnega ali zasebnega sektorja, pa MDDSZ pojasnjuje, da slednja ni več aktualna. Navedeni člen je bil namreč v času obravnave predloga zakona na seji matičnega Odbora Državnega zbora za finance 18. 11. 2023 na podlagi vloženega amandmaja koalicijskih poslanskih skupin črtan, Ministrstvo za javno upravo pa naj bi že pristopilo k spremembi Uredbe o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini (Uradni list RS, št. 14/09, 16/09 – popr., 23/09, 51/10, 67/10, 80/10 – ZUTD, 41/12, 68/12, 47/13, 96/14, 39/15, 57/15, 73/15, 98/15, 6/16, 38/16, 62/16, 4/17, 26/17, 35/17, 54/17, 5/18, 35/18, 43/18, 64/18, 6/19, 35/19, 59/19, 78/19, 7/20, 129/20, 3/21, 16/21, 61/21, 87/21, 158/21, 15/22, 68/22, 74/22, 138/22, 81/23 in 101/23) na način, da se bo njeno vsebino prilagodilo spremembi v ZČmiS-1. S tem naj bi se ustrezno uredilo položaj javnih uslužbencev ob opravljanju dela v tujini v primerjavi z delavci, ki so v tujino napoteni s strani zasebnega sektorja.
Negativnemu mnenju Vlade glede predloga zakona sta na seji komisije izrazila podporo tudi Ministrstvo za finance in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.

* * *

Komisija je kot zainteresirana predlog zakona obravnavala skupaj s pristojno Komisijo Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide.

Iz razprave članov obeh komisij je bilo razvidno, da se s predlogom zakona ureja vprašanje, ki se prvenstveno dotika socialnega dialoga, saj so se v razpravi izmenjevala diametralno nasprotujoča si stališča predstavnikov delodajalcev in delojemalcev. Vsi so se sicer strinjali, da so bile zakonske določbe ZČmiS-1, ki so bile predložene v sprejem Vladi in Državnemu zboru, usklajene med socialnimi partnerji, in da jim v osnovni nihče ne nasprotuje. Pritrdili so tudi navedbam predlagatelja, da je bil na podlagi dogovora na ESS ustanovljen poseben Strokovni odbor ESS, ki naj bi najkasneje do začetka uporabe 35. člena ZČmiS-1, to je 1. 1. 2024, razrešil ostala odprta vprašanja, povezana s prenehanjem veljave 144. člena ZPIZ-2.

Ravno glede navedenega vprašanja pa se stališča interesov delodajalcev in delojemalcev bistveno razlikujejo. Predstavniki interesov delodajalcev v Državnem svetu opozarjajo, da država (v njenem okviru pa vsa tri že zgoraj omenjena ministrstva) ni izpolnila danih obljub in pripravila ustreznih rešitev za ohranitev konkurenčnosti slovenskega gospodarstva, s poudarkom na izvajanju čezmejnih storitev. Reprezentativna združenja delodajalcev so namreč predlagala, da se kot osnova za pripravo ustreznih ukrepov izvede že prej omenjena analiza učinkov ZČmiS-1 na obremenitve slovenskih podjetji, ki opravljajo svoje storitve čezmejno, hkrati pa prouči možnost prenosa dobrih zakonodajnih praks iz tujine, predvsem Republike Avstrije, pa tudi Republike Hrvaške, kamor so nekatera slovenska podjetja (po podatkih iz oktobra 2023 naj bi bilo takih že 20) že preselila svojo proizvodnjo

zaradi bližajočega se začetka uporabe nekaterih določb ZČmiS-1, med drugim njegovega 35. člena s 1. 1. 2024.

Predstavniki interesov delodajalcev, ki sicer pozdravljajo črtanje 80. člena predloga ZIPRS2425, s katerim bi se v sistem vneslo dodatno neenakost (med delavci v javnem in zasebnem sektorju) opozarjajo na to, da se bodo podjetja, ki svoje storitve izvajajo čezmejno, v vsakem primeru prilagodila novim razmeram. Pri tem bo zelo verjetno največ izgubila država, saj lahko selitev podjetij v tujino pomeni izgubo vse do 500 milijonov evrov davkov in prispevkov, ki se sicer na osnovi poslovanja navedenih podjetij na letni ravni stekajo v državne blagajne.

Predstavniki interesov delodajalcev posledično pričakujejo podporo političnih strank predlaganemu zakonu, s katerim bi se Vladi in ministrstvom omogočilo dodaten čas za pripravo ustreznih zakonskih sprememb. Pri tem pričakujejo večji angažma vseh odgovornih tudi z vidika odprave neenake davčne obravnave dohodkov iz delovnega razmerja delavcev, napotenih v tujino (obstajajo razlike med delavci, zaposlenimi v zasebnem sektorju, in delavci, zaposlenimi v javnem sektorju (diplomati in vojaki)), ki izhaja iz 42. člena Zakona o dohodnini (posebna davčna osnova) (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19, 66/19, 39/22, 132/22 – odl. US in 158/22) in je po oceni predstavnikov interesov delodajalcev v nasprotju z ustavnim načelom enakosti pred zakonom (14. člen Ustave RS). Pozivajo, da se izjeme, ki že veljajo za javne uslužbence, v prej navedeni zakonodaji razširi tudi na delavce iz zasebnega sektorja. Predlagajo tudi zgledovanje po ureditvah, kot jo poznajo nekatere druge (sosednje in Sloveniji konkurenčne) države, ki so za delavce, ki opravljajo delo v tujini, ugodnejše od naše. Kot ena od možnih aktivnosti za zagotovitev prej omenjene enakosti je bila s strani predstavnikov interesov delodajalcev napovedana tudi ustavna presoja prej navedene ureditve.

Predstavniki interesov delojemalcev v odzivu na stališče interesov predstavnikov delodajalcev poudarjajo, da je bil začetek uporabe nekaterih določb ZČmiS-1, med drugim tudi njegovega 35. člena, na podlagi dogovora na ESS že v osnovi zamaknjen na 1. 1. 2024, zato ne vidijo razloga za dodaten zamik njegove uporabe. Pri tem poudarjajo, da glede določb ZČmiS-1, ki so bile podprte tako v okviru pristojne komisije kot plenuma Državnega sveta, v nadaljevanju postopka ni bilo izraženega nasprotovanja v obliki odložilnega veta.

Predstavniki interesov delojemalcev prav tako opozarjajo, da je bil sprejem ZČmiS-1 nujen, med drugim tudi zaradi neustrezne ureditve v drugem odstavku 144. člena ZPIZ-2, glede katerega je bila Slovenija opozorjena, da predstavlja nedovoljeno državno pomoč podjetjem, ki poslujejo čezmejno in da se na takšen način izvaja socialni damping. Na neenakopravnost delavcev z vidika plačil in njihove obdavčitve so v prijavi EK opozorili sindikati iz Republike Avstrije, podobno se pričakuje, da se bo zgodilo tudi za ureditev v sosednji Republiki Hrvaški, ki bo prav tako kot mi slej ko prej morala prilagoditi svojo nacionalni zakonodajo evropski ureditvi.

Predstavniki interesov delojemalcev v Državnem svetu opozarjajo tudi na to, da se čezmejne storitve večinoma izvaja v panogah z nižjimi plačili za delo - v Sloveniji praviloma na ravni minimalne plače (trenutno 1.203,36 evra), kar pomeni, da bi

delavec, ki je iz Slovenije napoten na delo v tujino, moral imeti plačane prispevke od plače, kot jo prejema v tujini (npr. v Nemčiji minimalna plača znaša okrog 1.500 evrov). Po opozorilih predstavnikov interesov delojemalcev ne gre zgolj za vprašanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva, ampak v prvi vrsti za vprašanje pravic zaposlenih delavcev ter vprašanje enakosti delavcev, ki delajo v Sloveniji, in tistih, ki svoje delo opravljajo v tujini. Vsi, ki delajo v Sloveniji, plačujejo davke in prispevke v skladu s slovensko zakonodajo, tisti, ki so napoteni v tujino, pa v skladu s trenutno ureditvijo iz drugega odstavka 144. člena ZPIZ-2 plačujejo prispevke od osnov, ki niso skladne z njihovimi realnimi dohodki. Praviloma gre za delavce, ki se jim nato, na podlagi odmere pravic iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja, praviloma doplačuje sredstva iz pokojninske blagajne oz. krije razliko do t. i. zagotovljene pokojnine.

Predstavniki interesov delojemalcev v zvezi z delom posebne strokovne skupine v okviru ESS na temo učinkov razveljavitve drugega odstavka 144. člena ZPIZ-2 na konkurenčnost slovenskega gospodarstva pojasnjujejo, da je navedena skupina podrobno proučila vse izračune, pri čemer je bilo ocenjeno, da učinek za gospodarstvo naj ne bi bil tako negativen, kot se predvideva. Stroški delodajalcev naj bi se namreč povečali za največ 15 in ne 30 %, saj naj bi se v izračunih delodajalskih organizacij na eni strani upoštevalo najvišje možne odhodke in na drugi strani najnižje možne prihodke.

Predstavniki interesov delojemalcev so pridobili tudi informacije glede ureditve obdavčitev dohodkov iz naslova plačil za delo v Republiki Avstriji, ki jo predstavniki delodajalcev navajajo kot možen primer dobre prakse. Ugotavljajo, da v Republiki Avstriji resda obstaja izjema pri plačevanju davkov in prispevkov, a le v izjemnih primerih in pod zahtevnimi pogoji, ki jih uspe izpolniti le malo delodajalcev, zato se jih poslužujejo redko. Med drugim je kot vstopni pogoj določeno, da se lahko izjemo pri obdavčitvi uporabi le, če delodajalec izvaja svojo storitev vsaj 400 km od njegovega sedeža.

Predstavniki interesov delojemalcev opozarjajo tudi na že obstoječo prakso, po kateri nekatera slovenska podjetja, ki izvajajo čezmejne storitve, že sedaj zaobidejo ureditev iz drugega odstavka 144. člena ZPIZ-2, saj pri obračunavanju prispevkov uporabljajo zavarovalno podlago 001 (za osebe, ki so v delovnem razmerju v RS pri podjetju, zavodu, drugi organizaciji ali delodajalcu, podružnici tujega poslovnega subjekta ter izvoljeni ali imenovani nosilci javne ali druge funkcije), namesto zavarovalne podlage 002 (osebe v delovnem razmerju pri delodajalcu s sedežem v RS, ki so poslane na delo ali na strokovno izpopolnjevanje v tujino, če niso obvezno zavarovane v državi, v katero so bile poslane), ki omogoča, da delodajalci prispevke plačujejo od plač, ki bi jih delavci, ki izvajajo čezmejne storitve, prejeli, če bi delali v Sloveniji. Kot pojasnjujejo predstavniki delojemalcev, naj bi se od leta 2018, ko je ZČmiS stopil veljavo, število napotitev na čezmejno opravljanje storitev brez ustrezne spremembe zavarovalne podlage iz 001 v 002 potrojilo, kar pomeni, da na podjetja, ki na takšen način obračunavajo prispevke, črtanje drugega odstavka 144. člena ZPIZ-2 sploh ne bi vplivalo.

Predstavniki interesov delojemalcev opozarjajo tudi na to, da trenutna ureditev drugega odstavka 144. člena ZPIZ-1 predstavlja unikum v Evropski uniji, njene negativne posledice za državo oziroma njene državne blagajne (če se upošteva zgolj

izvajanje čezmejnih storitev po 12. členu Uredbe, brez upoštevanja 13. člena te iste Uredbe) pa se ocenjuje v višini 50 (po nekaterih ocenah celo 100) milijonov evrov letno.

Dodatno pojasnjujejo, da se je vsebino trenutnih določb 144. člena ZPIZ-2 v zakonodajo, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, vneslo pred več kot 30 leti, ko se je zaradi takratnih razmer (obremenitev dohodkov z davki in prispevki za socialno varnost) želelo s takšno ureditvijo slovenske delavce (večinoma na delu v Iraku, Libiji, Alžiriji itd.) dodatno motivirati za delo v tujini. Z vidika današnjih razmer tovrstna ureditev po oceni predstavnikov interesov delojemalcev predstavlja anomalijo v sistemu, ki bi jo bilo treba odpraviti, saj so zaradi nje delavci, ki opravljajo primerljivo delo, v neenakem položaju.

Glede morebitnega slabšega položaja delavcev, napotenih v tujino, ki bodo po novi ureditvi, na podlagi črtanja drugega odstavka 144. člena ZPIZ-2, prejemali nižje neto plačilo za delo kot do sedaj, pa predstavniki interesov delojemalcev v Državnem svetu menijo, da se bo s takšno ureditvijo odpravilo neenakopraven položaj delavcev, zaposlenih v Sloveniji, ki so bili zavezani k plačilu višjih prispevkov od svojih prejemkov.

Na podlagi vseh navedenih opozoril predstavniki interesov delojemalcev v Državnem svetu nasprotujejo aktualnemu predlogu zakona, ki so ga v zakonodajno proceduro predložili poslanci poslanske skupine NSi, in pričakujejo, da se bo z uveljavitvijo zakona z vidika obdavčitve prejemkov iz dela izenačilo vse napotene delavce v tujino z delavci, ki svoje delo opravljajo v Sloveniji.

Predstavniki interesov delodajalcev so v odzivu na pripombe predstavnikov delojemalcev izpostavili, da posledice sprememb zakonodaje najbolj znajo oceniti tisti, ki sami napotujejo delavce v tujino, prav tako pa se podjetja ne bi odločala za selitev sedežev v druge države, če to ne bi bilo nujno z vidika zaščite njihovega poslovanja in delovnih mest zaradi pričakovanih sprememb ZČmiS-1. Izražajo tudi začudenje, da sindikati ne ščitijo zaposlenih, saj plače zaposlenih, ki so napoteni v tujino (po podatkih delodajalskih organizacij jih je cca 27.000), če bi delo opravljali zgolj v Sloveniji, ne bi bile tako visoke, kot jih prejemajo zdaj. Poudarjajo tudi, da se s predlogom zakona, v skladu s katerim bi se podaljšalo obdobje za uveljavitev 35. člena ZČmiS-1, želi zgolj zagotoviti dovolj časa, da se kompleksno tematiko zagotovitve enake obravnave delavcev, napotenih na delo v tujino, in hkratne zaščite slovenskega gospodarstva, delovnih mest in prihodkov državnih blagajn, ustrezno uredi na več področjih, ne zgolj v povezavi z ZČmiS-1.

Predstavnik predlagatelja je ob zaključku obravnave predloga zakona še enkrat poudaril, da se je z vložitvijo predloga zakona želelo ponuditi dodatno možnost, da se v podaljšanjem prehodnem obdobju najde boljše rešitve, v katerih bodo upoštevana tako pričakovanja gospodarstva kot tudi ostalih dveh socialnih partnerjev.

Po opravljeni razpravi je zainteresirana Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance predlogu zakona izrekla podporo, pristojna Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide pa ga ni podprla, pri čemer njena odločitev kot mnenje

Državnega sveta oziroma v tem primeru njegovih delovnih teles prevlada nad odločitvijo zainteresirane komisije.

Ad 1.A)

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide kot pristojna komisija in Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance kot zainteresirana komisija sta 30. 11. 2023 obravnavali Predlog zakona o spremembah Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti (ZEPDSV-B). Slednjega je v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisano Jelko Godec (v nadaljevanju: predlagatelj). Predlagatelj je sicer predlagal obravnavo predloga zakona po skrajšanem postopku, a je Kolegij predsednice Državnega zbora na 64. seji 28. 11. 2023 odločil, da se ga obravnava po rednem postopku.

Komisiji sta predlog zakona **podprli**[1].

Komisiji ugotavljata, da je cilj predloga zakona črtanje določb, ki so bile uveljavljene z Zakonom o spremembah in dopolnitvah o evidencah na področju dela in socialne varnosti (Uradni list RS, št. 50/23; v nadaljevanj: ZEPDSV-A) in ki jih predlagatelj ocenjuje kot sporne. Predlagatelj želi s predloženo novelo omogočiti gospodarstvu – tako delodajalcem kot delojemalcem, da svoje delo opravljajo brez dodatnih birokratskih ovir, ki jih po njegovi oceni prinašajo določbe ZEPDSV-A, povezane z evidentiranjem delovnega časa.

Komisiji sta bili seznanjeni tudi z mnenjem Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada), ki predloga zakona ne podpira, saj ocenjuje, da je sprejeta novela ZEPDSV-A bistveno zmanjšala obremenitve delodajalcev, kot so bile te predvidene v izhodiščih za pripravo sprememb ZEPDSV in dalje obravnavane med socialnimi partnerji ter potrjene v prvotni različici novele ZEPDSV-A. Sprejeta in že uveljavljena novela ZEPDSV-A po oceni Vlade zasleduje nujno potrebne cilje, ki jih je bilo treba nasloviti za učinkovito izvajanje delovnopravne zakonodaje in zakonodaje evidenc na področju dela in socialne varnosti. Predstavnica Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ) je dodatno pojasnila, da je bil predlog ZEPDSV-A v zakonodajno proceduro vložen z vsebino, ki je bila predhodno usklajena na Ekonomsko-socialnem svetu, zato ni šlo za ad hoc rešitev. Vlada zato meni, da v tem trenutku še ni potrebe po ponovni spremembi zakona. Je pa bilo napovedano, da bo MDDSZ vzpostavil elektronski naslov, na katerega bodo lahko podjetja in zaposleni v prihodnjih treh mesecih pošiljali vprašanja in komentarje glede izvajanja zakona. Po trimesečnem spremljanju izvajanja zakona, v katerem bo tudi Inšpektorat Republike Slovenije za delo kot organ, ki nadzoruje izvajanje zakonodaje na tem vsebinskem področju, imel pretežno svetovalno vlogo, bo Vlada proučila vse pripombe in komentarje ter po potrebi pripravila popravke oz. prilagoditve zakona.

Iz razprave članov obeh komisij je bilo jasno razbrati vsesplošno razumevanje obveze po ustreznem evidentiranju delovnega časa, odmora in počitkov, saj iz tega izhajajo pravice zaposlenih in plačilo za delo. So pa bila do predloga zakona izražena

[1] Glasovanje v okviru zainteresirane Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance: PRISOTNIH 13, ZA 9, PROTI 2.
Glasovanje v okviru pristojne Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide: PRISOTNIH 7, ZA 4, PROTI 3.

različna stališča, med drugim popolnoma nasprotujoča si stališča predstavnikov interesov delodajalcev in interesov delojemalcev glede posameznih elementov obravnavane tematike.

Predstavniki interesov delojemalcev v Državnem svetu so ocenili, da je zakon, ki je šele stopil v veljavo, nesmiselno popravljati, še preden je jasno, ali so z njegovo implementacijo res nastale kakšne težave, ki jih ni možno razrešiti z določenimi ukrepi ali na podlagi sprejema ali sprememb internih aktov delodajalca. Zato podpirajo odločitev MDDSZ, da se tri mesece analizira morebitne težave z implementacijo zakona in se nato morebiti odloči o njegovi spremembi. Pri tem sami temu niso naklonjeni, saj gre za spremembe, ki so bile nujne. Nanje je vsako leto v svojih letnih poročilih opozarjal tudi IRSD, ki mu dosedanja ureditev ni omogočala učinkovitega nadzora nad izvajanjem zahtev iz ZEPDSV, predvsem pa ZDR-1, od koder sicer izhajajo vse osnovne zakonske zahteve, povezane z evidentiranjem delovnega časa, odmori in počitki delavcev.

Menijo tudi, da ZEPDSV-A deluje ozaveščevalno z vidika zavedanja vseh, tako delodajalcev kot delojemalcev, da je evidentiranje delovnega časa obveza, ki pa ni nastala šele s sprejemom in uveljavitvijo te zadnje novele zakonodaje s področja evidenc delovnega časa.

Ugotavljajo tudi, da večina burnih odzivov na uveljavljene zakonske določbe prihaja iz panog, v katerih so bile že prej zaznane težave z vodenjem evidenc delovnega časa. Razumejo sicer stisko delodajalcev v panogah, kjer primanjkuje delovne sile, zaradi česar obstaja pritisk na dodatne delovne obremenitve obstoječega kadra, a obenem opozarjajo na določbe ZDR-1 o 40-urnem delavniku, ki veljajo ne glede na ureditev področja evidenc delovnega časa.

Opozarjajo tudi na to, da ZDR-1 delodajalcem z več instituti (prerazporeditev delovnega časa, delo na domu itd.) omogoča, da se delovni čas in tudi način njegovega ugotavljanja (na podlagi sprejetih posebnih aktov delodajalca ali v okviru pogodbe o delu) prilagodi realnim razmeram. Kot pomembno rešitev prepoznavajo tudi ponujeno (že do zdaj pogosto izvajano) svetovalno vlogo IRSD pri razreševanju morebitnih težav, s katerimi se v praksi soočajo delodajalci, ko morajo implementirati sprejete zakonske rešitve v praksi. Zavzemajo se tudi za to, da se ne bi uvajalo še dodatnih izjem od obveze evidentiranja delovnega časa, saj so slednje v določeni meri že omogočene z določbami ZDR-1. Izjeme namreč praviloma vodijo do omejevanja pravic delavcev.

Komisiji sta bili seznanjeni tudi s primeri konkretnih težav v praksi, kjer se delodajalci soočajo z dilemami, na katere nimajo odgovora, saj je zakonska dikcija premalo dorečena, da bi lahko ustrezne odgovore na vprašanja, ki se jim zastavljajo, našli sami. Posledično je bilo predstavnikom MDDSZ zastavljeno konkretno vprašanje, ali se lahko odmor delavca beleži tudi na način, da ob odhodu z dela delavec svoj odmor zabeleži na elektronski evidenčni uri zgolj z odgovorom na vprašanje, ali je tisti dan med delovnim časom izkoristil odmor ali ne. Predstavnica MDDSZ je pojasnila, da je tudi takšen način beleženja odmora med delovnim časom možen, če je hkrati ustrezno opredeljen v internem aktu delodajalca, saj je sprejemljiv vsak način beleženja, iz katerega je jasno razvidno, da je delavec izkoristil možnost odmora in v kakšnem obsegu. Pojasnila je tudi, da je bila zakonska dikcija namensko

zapisana tako, da delodajalcem omogoča, da lahko način evidentiranja delovnega časa čim bolj svobodno prilagodijo svojemu načinu dela in dosedanjim že uporabljenim tehničnim rešitvam.

Predstavniki interesov delodajalcev v Državnem svetu so po drugi strani opozorili, da gre za vprašanje, ki je del socialnega dialoga že dlje časa. Do lani je bil predlog ZEPDSV-A v za delodajalce nesprejemljivi obliki, nato pa je minister za delo prepoznal neživljenjskost prvotne verzije zakonskih določb (on-line sledenje po principu delovanja davčnih blagajn, ki bi veljalo za vse delodajalce) in predložene so bile rešitve, ki k uvedbi elektronske evidence delovnega časa zavezujejo zgolj kršitelje zakonodaje. Pri tem predstavniki delodajalcev jasno izražajo nasprotovanje delovanju v nasprotju z zakonodajo in pozivajo, da je treba iz mase številnih podjetij, ki delujejo v državi, izločiti tiste, ki mečejo slabo luč tudi na ostala podjetja v državi, ki sicer vestno sledijo zakonodaji. Ključ do rešitve problematike je po njihovem v kaznovanju kršiteljev in ne v spremembah zakonodaje.

Ker je bilo v okviru ESS zagotovljeno, da se bo vsa ostala odprta vprašanja v zvezi s področjem evidenc delovnega časa urejalo s podzakonskimi akti, na kar so nato še večkrat opozorili Vlado. Do uveljavitve ZEPDSV-A slednja zaveza še ni bila izpolnjena.

Predstavniki interesov delodajalcev poudarjajo, da se v gospodarstvu zavedajo obvez, povezanih z evidentiranjem delovnega časa, saj slednje veljajo že od 2006, si pa želijo, da bi se sistem prilagodil spremenjenim razmeram za delo in poslovanje podjetij. Veliko podjetij namreč ne zagotavlja več delovnih mest na tradicionalen, stacionarni način, ki na podlagi manjših prilagoditev sistema beleženja delovnega časa omogoča lažje izpolnjevanje zakonskih obvez, ampak na bolj sodobne načine. Pri tem bi bilo dobro upoštevati prakso iz tujine, kjer v številnih razvitih državah tovrstnih kontrol, povezanih z delovnim časom, ne poznajo, saj slednje praviloma vodi do dodatne nepotrebne birokratizacije, obremenjuje vsakodnevne delovne procese in vodi do bolj zaostrenih delovnih odnosov. Določbe ZEPDSV-A so po oceni delodajalcev takšne narave, da zagotovo vodijo do višje stopnje nezaupanja med delodajalci in delavci, kar zagotovo ne more pozitivno vplivati na delovni proces.

Opozarjajo tudi na to, da spremembe pravkar uveljavljene zakonodaje s področja evidenc delovnega časa podpira tudi Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport, ki razume težave, s katerimi se sooča gospodarstvo in se je temu primerno odzvalo s pozivom, da se odpravi zakonske rešitve, ki podjetjem povzročajo velike težave ob njihovi implementaciji oz. jih po nepotrebnem obremenjujejo z dodatno birokracijo.

V razpravi članov komisij je bilo opozorjeno tudi na to, da so številni delodajalci (tako v zasebnem kot javnem sektorju), ki se že vseskozi zavedajo obvez iz naslova evidentiranja delovnega časa in jih tudi spoštujejo, bili postavljeni pred številne izzive, povezane z novimi zakonskimi določbami, ki so v določenem delu precej nejasne, predvsem pa neživljenjske. Predstavljajo predvsem dodatno, nepotrebno birokratsko obremenitev tako za delodajalce kot delavce, pri čemer se po oceni nekaterih članov komisij ne bo doseglo ključnega namena sprejete zakonske novele, to je odpravo kršitev na področju evidenc delovnega časa pri tistih delodajalcih, ki resnično kršijo pravice zaposlenih. Slednje bi se namreč po oceni nekaterih razpravljavcev, kot so opozorili že predstavniki intereosv delodajalcev, moralo reševati na drug način – z

bolj intenzivnim in fokusiranim nadzorom ravno v tiste subjekte, ki kršijo zakonodajo. Ki pa so v manjšini, s sprejeto novelo pa bodo »kaznovani« predvsem tisti, ki so že do sedaj evidence delovnega časa vodili vestno in tudi že elektronsko, kar zagotavlja višjo stopnjo nadzora nad izpolnjevanjem zakonskih določb. Kot pomenljivo je bilo ocenjeno tudi to, da se na neustreznost zakonskih določb v prvi vrsti odzivajo zaposleni, ne zgolj delodajalci. Pri tem se izpostavlja predvsem mlade generacije zaposlenih, t. i. generacijo Z, ki ji takšen način kontrole nad opravljanjem njihovega dela ne ustreza. Želijo si več fleksibilnosti na trgu dela in tudi v okviru zakonske ureditve delovnih razmerij, k čemur sicer v okviru socialnega dialoga že dlje časa pozivajo tudi delodajalci oziroma gospodarstvo.

Mnogi delodajalci so tudi že takoj odreagirali na sprejete nove zakonske določbe in nabavili novo programsko opremo, ki jim bo omogočala izvajati zakonske določbe, zato bi bilo v primeru, da se veljavnost slednjih odpravi, treba razmisliti tudi o povrnitvi teh odvečnih stroškov delodajalcem. Neodgovorno je namreč sprejemati rešitve, za katere se ob uveljavitvi zakona ne ve, ali so dejansko izvedljive v praksi. Pri tem so bile izpostavljene tudi težave z beleženjem delovnega časa in odmorov pri samozaposlenih, kjer se prav tako pojavlja kup odprtih vprašanj.

Izražena je bila tudi bojazen, da bi lahko tovrstne nepotrebne dodatne obremenitve delovnega procesa vodile tudi v obuditev idej o tem, da se odmora za malico ne bi več štelo v delovni čas in torej za ta čas delavec ne bi prejel plačila. Pa tudi, da bo ravno zaradi nove ureditve prihajalo do več (tudi čisto nenamernih) kršitev zakonodaje kot do sedaj in da se bo morebiti marsikdo rajši odločil za ponovno vodenje evidenc v papirni obliki, ker bo to cenejše in lažje izvedljivo, kar pa bo spet vodilo do več možnosti zlorab sistema. Slednje pa zagotovo ni bila intenca Vlade ob sprejemu novele ZEPDSV-A.

Podana je bila tudi ocena, da je bila novela ZEPDSV-A sprejeta zgolj zato, da bi se izpolnilo zaveze iz koalicijske pogodbe, ki so bile vanjo zapisane na predlog stranke Levica, in da so težave z implementacijo novele ZEPDSV-A med drugim tudi posledica neupoštevanja pripomb strokovne in širše javnosti pri oblikovanju zakonskih rešitev. V tem primeru pa tudi neupoštevanje pripomb delodajalske strani v okviru socialnega dialoga. Podana je bila tudi ocena,

Rešitve, ki niso v dovoljšnji meri predhodno usklajene in dorečene, namreč ne morejo imeti dobrega učinka v praksi, prav tako je takšen način sprejemanja zakonodaje neodgovoren in nesprejemljiv. Zgolj pravnoformalno sledenje zakonskim določbam, ki ni odraz realnega stanja, pa prav tako ni smiselno. Zakonske določbe ne bi smele biti usmerjene v kaznovanje vseh delodajalcev in delavcev na splošno, ampak bi se morale nanašati zgolj na tiste, ki zavestno kršijo svoje obveze.

Tako pristojna kot zainteresirana komisija sta predlogu zakona v okviru ločenih glasovanj izrekli podporo[2].

* * *

[2] Glasovanje v okviru zainteresirane Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance: PRISOTNIH 13, ZA 9, PROTI 2.
Glasovanje v okviru pristojne Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide: PRISOTNIH 7, ZA 4, PROTI 3.

Za poročevalca je bil določen predsednik Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide Danijel Kastelic.

Ad 2.)

Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance je obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank (ZRPPB-1A), ki ga je Državnemu zboru v obravnavo po skrajšanem postopku predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija je predlog zakona **podprla** (PRISOTNIH 10, ZA 10, PROTI 0).

* * *

Predlog zakona je predstavil predstavnik Ministrstva za finance mag. Robert Petek, vodja sektorja za bančništvo, ki je pojasnil, da se s predlogom novele Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank v nacionalno zakonodajo prenaša zadnje spremembe evropske Direktive o vzpostavitvi okvira za sanacijo in reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij (v nadaljevanju: Direktiva o reševanju bank) ter o spremembi Šeste direktive Sveta ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta, in sicer z Uredbo (EU) 2022/2036 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. oktobra 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 in Direktive 2014/59/EU v zvezi z bonitetno obravnavo globalnih sistemsko pomembnih institucij s strategijo reševanja z več vstopnimi točkami in metodami za posredni vpis instrumentov, primernih za izpolnjevanje minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti, ki omenjeno direktivo spreminja le v zvezi z bonitetno obravnavo globalnih sistemsko pomembnih institucij s strategijo reševanja z več vstopnimi točkami.

Z Direktivo o reševanju bank, ki je bila sprejeta v letu 2014, velja pa od leta 2016 dalje, je bilo za bančni sektor določeno, da morajo banke ves čas zagotavljati minimalno zahtevo glede kapitala in kvalificiranih obveznosti (angleško Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities – zahteva MREL), ki jo posamezni banki določi pristojni nadzorni organ. Za sistemsko pomembne banke jo določi Evropska centralna banka v sodelovanju z nacionalno centralno banko, za ostale banke pa nacionalna centralna banka. Namen te zahteve je, da se vnaprej zagotovijo zadostna sredstva za primer, da gre banka zaradi težav v nadzorovani postopek reševanja. Ta sredstva se uporabijo za kritje izgube banke in njeno dokapitalizacijo. Ko je govora o kritju izgube, se slednje nanaša na odpis kvalificiranih obveznosti bank, torej delnic in podrejenih obveznic banke, v skladu z načelom bančne unije, da »sredstva za kritje izgub prispevajo delničarji in podrejeni upniki banke, ne pa več davkoplačevalci«. Če to ne zadošča za rešitev banke, se dodatna sredstva zagotovijo iz enotnega (evropskega) sklada za reševanje bank, v katerega sredstva vplačujejo vse banke s sedežem na območju bančne unije.

Z naknadnimi spremembami Direktive o reševanju bank so se določila tudi pravila za oblikovanje in uporabo zahteve MREL za čezmejne bančne skupine, kjer te skupine sestavlja več bank, ki so v medsebojnem podrejenem ali nadrejenem razmerju. Za te subjekte v okviru bančne skupine se je določil t. i. »notranji MREL«, hkrati pa so med

subjekti v takšni globalni bančni skupini vzpostavljene notranje ureditve za prenos izgub s subjektov v bančni skupini na edini subjekt v postopku reševanja, t. j. običajno nadrejeno družbo, ne da bi se za ostale subjekte v bančni skupini začelo formalno reševanje, kar bi lahko povzročilo motnje na trgu.

Z zadnjo spremembo Direktive o reševanju bank se spreminja pravni okvir za reševanje bank, in sicer z vključitvijo posebne obravnave posrednega vpisa instrumentov, ki so primerni za notranji MREL. Uvaja se namreč mehanizem odbitkov, da se prepreči dvojno štetje instrumentov, ki so primerni za izpolnjevanje zahteve MREL na ravni vmesnih subjektov, s čimer se zagotovi, da bančne skupine s sedežem v EU vedno ohranjajo trdno sposobnost pokrivanja izgub v skladu z njihovo zahtevo MREL, ki jim jo določi pristojni organ. V skladu s tem mehanizmom morajo vmesni subjekti v okviru bančne skupine od svoje zmogljivosti za zagotavljanje notranje MREL odbiti deleže instrumentov, primernih za izpolnjevanje notranje MREL, ki so jih izdali drugi subjekti, ki so del iste bančne skupine v postopku reševanja.

Poleg te spremembe se z novelo zakona odpravlja tudi pomanjkljivosti pri prenosu Direktive o reševanju bank, ki so posledica nepopolnega slovenskega prevoda te direktive.

* * *

V razpravi članov komisije je bilo izpostavljeno vprašanje, kakšno stališče ima do zakona Banka Slovenije in ostale banke, npr. Nova Ljubljanska banka, d. d.

Predstavnik ministrstva je pojasnil, da je Banka Slovenije, s katero se je pristojno ministrstvo usklajevalo že ob pripravi predloga zakona, v svojem stališču predlog zakona podprla. Z Novo ljubljansko banko, d. d., pa se pristojno ministrstvo ni usklajevalo, saj ni v navadi, da se pripravljavec zakonodaje glede vprašanj, povezanih z bančnim sistemom, usklajuje s posameznimi bankami, temveč z Združenjem bank. V tem primeru navedeno posvetovanje z navedenim združenjem ni bilo izvedeno, saj pri prenosu določb direktive EU v nacionalno zakonodajo ni prav veliko manevrskega prostora za morebitne alternativne rešitve.

Komisija k predlogu zakona ni imela vsebinskih pripomb in mu je v okviru glasovanj izrekla podporo.

* * *

Za poročevalca je bil določen član komisije, državni svetnik Marko Staroveški.

Ad 3.)

V okviru te točke dnevnega reda ni bilo podanih nobenih pobud ali vprašanj.

Mitja Gorenšček
predsednik komisije