



DRŽAVNI ZBOR
ŠUBIČEVA 4
1000 Ljubljana
e-naslov: gp@dz-rs.si in

Ljubljana, 6. 5. 2026

ZADEVA: STALIŠČA IN PRIPOMBE REPREZENTATIVNIH SINDIKALNIH CENTRAL V ZVEZI Z ZAKONOM O INTERVENTNIH UKREPIH ZA RAZVOJ SLOVENIJE (EPA 15-X)

Spoštovani!

V reprezentativnih sindikalnih centralah, članicah ESS, smo natančno proučili predlog Zakona o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije (EPA 15-X, v nadaljevanju: ZIURS) in se glede na dejstvo, da predlagatelji v zvezi s predmetnim zakonom niso želeli voditi nikakršnega socialnega dialoga, po tej poti opredeljujemo do ukrepov, ki jih vsebuje.

Uvodoma ugotavljamo, da ZIURS posega v 10 zakonov, od katerih je 8 sistemskih zakonov, prav vsi izmed njih pa urejajo vsebine, ki spadajo med temeljna ekonomska in socialna področja, ki jih obravnava Ekonomsko socialni svet, na podlagi 3. člena Pravil o delovanju Ekonomsko socialnega sveta. Poleg tega več ukrepov iz ZIURS posega na področje obveznega pokojninskega zavarovanja in v vsebino pokojninske reforme, o kateri je bilo pred letom dni doseženo soglasje vseh socialnih partnerjev in je bila tripartitno usklajena kot paket sprememb na tem področju, ki je bil kot uravnotežen kompromis sprejemljiv z vseh strani. Navedeno poudarjamo zato, ker **ZIURS posega na izjemno občutljiva področja, in to na način, ki nekatera od njih v temelju spreminja, hkrati pa prinaša velika tveganja za stabilnost velikih družbenih podsistemov, zaradi česar bi morale biti rešitve premišljene, oblikovane ob sodelovanju socialnih partnerjev, stroke in širše javnosti, o njih pa bi morale biti doseženo široko družbeno soglasje, če naj uživajo ustrezno stopnjo legitimnosti.** ZIURS je bil pripravljen brez socialnega dialoga in brez sodelovanja javnosti, v nasprotju z Resolucijo Državnega zbora o normativni dejavnosti, predlagatelji pa se na seji Ekonomsko socialnega sveta niso bili pripravljeni dogovoriti o načinu obravnave predmetnega zakona v socialnem dialogu.

Zakonodajno gradivo sicer vsebuje oceno finančnih posledic predloga zakona, vendar so le-te po našem prepričanju podcenjene in nepopolne. Po naših ocenah so samo pri oceni javnofinančnih posledic uvedbe socialne kapice in t.i. polnem dvojnem statusu, katerega finančne posledice za pokojninsko blagajno sploh niso ocenjene, javnofinančne posledice podcenjene za več kot 400 milijonov EUR.

ZIURS v svojem imenu nosi besedo »interventnih«, čeprav za večino ukrepov, ki jih vsebuje, ni nikakršne podlage za to, da bi jih bilo potrebno sprejemati kot interventne. Prav tako po našem prepričanju ne obstajajo utemeljeni razlogi za to, da bi se predlagani ukrepi urejali v t.i. omnibus zakonu, ki v konkretnem primeru predstavlja zlorabo te nomotehnične rešitve, krni demokratičnost zakonodajnega postopka in je v nasprotju z načelom pravne varnosti kot temeljnim elementom pravne države.

V reprezentativnih sindikalnih centralah nasprotujemo predlaganemu ukrepu prisilnega upokojevanja, ki posega v Zakon o delovnih razmerjih in predvideva avtomatično prenehanje pogodbe o zaposlitvi za delavce, ko le-ti izpolnijo pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, morebitno nadaljevanje delovnega razmerja pa pogojujejo s soglasjem delodajalca. Gre za ukrep, ki je v nasprotju s ciljem spodbujanja podaljševanja delovne aktivnosti starejših delavcev, in s tem v nasprotju s cilji pokojninske reforme, omogoča arbitrarno in diskriminatorno odločanje o nadaljevanju delovnega razmerja po izpolnitvi pogojev za upokojitev in posledično diskriminacijo pri dostopu do ugodnosti, ki jih imajo delavci ob ostajanju v zaposlitvi po izpolnitvi pogojev za upokojitev. Nadalje predlagana ureditev omogoča prekinitve delovnega razmerja za nekatere delavce celo še preden bi dosegli pogoj 40 let delovne dobe, kar pomeni tveganje za nižje pokojnine upokojencev, ki so začeli delati kasneje, za prekarne delavce in tiste, ki so imeli tekom delovne dobe več prekinitvev, npr. zaradi brezposelnosti. Predlog tudi ne vsebuje nobene varovalke, ki bi preprečevala, da bi delavci, ki bi se z delodajalcem dogovorili glede nadaljevanja delovnega razmerja, le-to nadaljevali pod slabšimi pogoji, kar je celo zelo verjetno, saj na drugi strani ZIURS vsebuje predlog t.i. polnega dvojnega statusa, kar pomeni, da utegne delavec prej pristati na slabše pogoje v pogodbi o zaposlitvi, ker bo imel na drugi strani dodaten dohodek iz naslova pokojnine. Nenezadnje gre za predlog, ki je tudi v nasprotju z mednarodnimi akti, ki zavezujejo Slovenijo in skladno s katerimi mora za prenehanje delovnega razmerja obstajati utemeljen razlog, bodisi krivdni na strani delavca, bodisi objektivni na strani delodajalca (npr. prenehanje potreb po delu, prenehanje delodajalca ipd.), medtem ko je v konkretnem primeru razlog za prenehanje pogodbe o zaposlitvi povsem subjektiven in vezan na osebno okoliščino delavca, in sicer na starost oziroma izpolnitev pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, kar predstavlja diskriminacijo na podlagi teh osebnih okoliščin. Opozarjamo tudi, da je tudi Ustavno sodišče podobni ureditvi samodejnega prenehanja pogodbe o zaposlitvi razglasilo za neustavni, leta 1999 in leta 2011.

V zvezi s t.i. dvojnim statusom smo se reprezentativne sindikalne centrale že večkrat opredeljevale in tudi tokrat nasprotujemo temu predlogu. Gre za predlog, ki je v nasprotju s temeljnim konceptom pokojninskega zavarovanja, ki predstavlja zavarovanje za primer nezmožnosti dela (in pridobivanja dohodka) zaradi starosti. Če je nekdo po izpolnitvi pogojev za upokojitev sposoben delati še naprej v polnem obsegu, očitno zavarovalni primer še ni nastal. Poudarjamo, da je slovenski pokojninski sistem t.i. sistem pay-as-you-go, torej pretočni sistem, v katerem se iz prispevkov aktivnih zavarovancev plačujejo pokojnine upokojencev, in ne naložbeni sistem, v katerem bi vsak na individualnem računu varčeval zase in iz njega črpal ob izpolnitvi pogojev za upokojitev. V povezavi s t.i. prisilnim upokojevanjem ta predlog pomeni izrazito diskriminatoren dostop do ugodnosti, ki so jih deležni delavci, ki nadaljujejo z delom po izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine.

Pričakovati je, da bodo prejemanje polne pokojnine ob polni vključitvi v pokojninsko zavarovanje koristili v pretežni meri samostojni podjetniki, po možnosti tisti, ki zase vplačujejo prispevke od najnižje pokojninske osnove, in bodo tako še v času aktivne dobe že koristili socialni korektiv, ki ga v obliki najnižje pokojnine zagotavlja pokojninski sistem, spričo predloga o uvedbi socialne kapice pa ne bo več financiran iz sredstev drugih zavarovancev na podlagi načela solidarnosti med njimi, temveč v celoti iz proračuna oziroma s strani drugih davkoplačevalcev. Predlagani ukrep predstavlja tudi ekonomski temelj za socialni dumping, saj bo nekdo, ki bo prejemal polno pokojnino, prej pripravljen opravljati delo za nižjo plačo ali pod slabšimi pogoji, s tem pa bo nižal ceno dela in standard pravic zaposlenih za vse ostale delavce, njegova nižja plača pa bo na drugi strani financirana s strani pokojninske blagajne. Predlagani ukrep v predlogu ZIURS javnofinančno sploh ni ovrednoten, po naši oceni pa predstavlja cca. 230 milijonov EUR izpada v pokojninski blagajni, saj pomeni povečane izdatke za pokojnine za tiste, ki danes prejemajo 40% oziroma 20% pokojnine ob plači, če ostajajo aktivni po izpolnitvi pogojev za upokojitve in hkrati ne prinaša nobenega dodatnega vira prispevkov. Ocenjujemo, da bi bil učinek tega dela predloga za pokojninsko blagajno enak, kot če bi se nenadoma upokojilo dodatnih 24.500 ljudi, kar bi pomenilo izrazito finančno breme. Dodajamo, da že obstoječa ureditev omogoča hkratno kombiniranje delovne aktivnosti in statusa upokojenca, v obsegu, ki ne povzroča anomalij na trgu dela in prinaša pozitivne učinke v vzdržnost pokojninskega sistema. Ti primeri so prejemanje 40% oziroma kasneje 20% pokojnine poleg plačila za delo ob dodatnih (bonusnih) odmernih odstotkih za čas daljšega ostajanja v zaposlitvi, možnost začasnega in občasnega dela upokojenecem ter možnost delne upokojitve. Glede na navedeno je po našem prepričanju t.i. dvojni status ne le nepotreben, temveč skrajno problematičen za trg dela in za vzdržnost pokojninskega sistema, omogoča zlorabo socialnih korektivov v sistemu, v kombinaciji s t.i. prisilnim upokojevanjem pa je tudi izrazito diskriminatoren.

Na področje pokojninskega in invalidskega ter zdravstvenega zavarovanja, pa tudi na področje drugih zavarovanj za socialno varnost posega tudi predlog t.i. razvojne ali socialne kapice oziroma managerskega pokrova, po kateri posamezniki s prejemki, višjimi od 7.500 EUR, od prejemkov nad to višino ne bi več plačevali prispevkov za socialno varnost. Predlogu nasprotujemo, saj ruši temeljna načela, na katerih temeljijo sistemi socialnih zavarovanj v Sloveniji in predstavlja nepravilno razporeditev davčnega bremena v družbi. Glede na razmerje med najnižjo in najvišjo pokojnino in predlagano višino socialne kapice, zavarovanci vse do prejemkov v višini cca. 8.100 EUR bruto vplačujejo prispevke v pokojninsko zavarovanje zgolj v višini, ki se še odraža v višini njihove pokojnine. Šele nad tem zneskom plačujejo prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje solidarnostno »za druge« zavarovance oziroma predstavljajo prispevki od zneskov nad 8.100 EUR bruto vir za financiranje socialnih korektivov v pokojninskem sistemu. **S socialno kapico se torej v temelju ruši načelo solidarnosti med zavarovanci v sistemu pokojninskega zavarovanja** (izloča se vse vplačnike oziroma vsa vplačila v blagajno, ki se ne odražajo v pokojnini vplačnikov, temveč se solidarnostno prerazporejajo med zavarovanci), **prav tako pa tudi v sistemu zdravstvenega zavarovanja, saj so pravice do zdravstvenih storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja univerzalne in sploh niso odvisne od vplačanih prispevkov.** Predlagani ukrep, ki je po naši oceni v predlogu bistveno prenizko ocenjen v smislu javnofinančnih posledic, tako prinaša koristi izrazito majhnemu krogu prejemnikov relativno visokih plač (približno 1%), med katerimi, v nasprotju s trditvami predlagateljev, po podatkih Statističnega urada Slovenije, v povprečju ni inženirjev, hkrati pa ruši temeljna načela, na katerih temeljijo sistemi socialnih zavarovanj v Sloveniji in ogroža njihovo vzdržnost, s tem pa se ustvarja pritisk na obseg pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, na višino pokojnin in na pogoje za upokojitve. Predlog socialne kapice očitno ni primeren za doseg cilja, ki ga predlagatelj navaja, t.j. za zadrževanja ključnega kadra, ki ga podjetja najbolj potrebujejo za razvoj in inovacije, saj bi ureditev veljala zgolj za nekaj več kot 1% zaposlenih, ob tem pa bo nesorazmerno negativno vplival na kakovost življenja v

državi, ki se vzdržuje preko javnih storitev in storitev socialnih blagajn, in ki je eden od bistvenih razlogov, ki zadržuje in privablja delavce v državo. Poleg tega, da je socialna kapica ukrep, ki izpodjeda temeljna načela solidarnosti, je tudi nesorazmeren ukrep, ki povečuje neenakost, saj bo večina prebivalcev v skladu z njo plačevala prispevke od celotnega, najbogatejši 1% prebivalstva pa le od dela svojega dohodka.

Kar se tiče t.i. normiranih s.p.-jev menimo, da je takšno spreminjanje zakonodaje na tem področju, kakršnemu smo priča v zadnjih nekaj letih, neodgovorno in neresno ter v popolnem nasprotju s predvidljivostjo na področju pogojev poslovanja. Po našem mnenju ureditev na tem področju ni ustrezna in ne odraža primerljivega davčnega bremena med samozaposlenimi in delavci v delovnem razmerju, upošteva tudi pravice iz socialnih zavarovanj, ki so jih posamezne kategorije zavarovancev deležne. **Menimo, da predlagana ureditev prinaša tveganje za ponovno večjo segmentacijo na trgu dela in favoriziranje statusa samostojnega podjetnika pred sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi z navideznimi koristmi na kratek rok in skritimi stroški in tveganjem revščine na dolgi rok, upošteva ugotovitev, ki izhaja iz Poročila Inštituta RS za socialno varstvo, da je leta 2024 stopnja tveganja revščine pri samozaposlenih znašala 24,7%. Menimo, da predlog vodi v večjo prekarizacijo na eni strani in na dodatne težave sistemov socialnih zavarovanj. Ureditev na tem področju bi vsekakor terjala celovito obravnavo in razpravo o učinkih posameznih predlogov na tem področju tako za enakopravne pogoje poslovanja, kot za uveljavljanje in financiranje pravic iz sistemov socialnih zavarovanj in za trg dela. Hkrati bi vsaka celovita ureditev sistema normiranih s.p. morala nujno vsebovati tudi ukrepe za nadzor nad prikritimi delovnimi razmerji, ki so posebej prisotna ravno med normiranci z najnižjimi dohodki.**

Enako oziroma še bolj problematično je predlagano zniževanje najnižje osnove za plačilo prispevkov samozaposlenih in kmetov. Naši izračuni kažejo, da bi predlagani nivo prispevkov, izračunan iz 45% minimalne plače in ne več 60% povprečne plače v RS, pomenil za 40 let takih vplačil pokojnino v (današnji) višini 281 EUR, vendar bi zaradi elementov solidarnosti v sistemu prejel njen 3-kratnik oziroma 826 EUR mesečno. Kako oziroma kdo naj bi financiral tako povečan nivo solidarnosti, če s socialno kapica hkrati izločamo iz sistema vse, ki prispevajo za solidarnost? Taka obravnava dveh skupin zavarovancev po našem prepričanju predstavlja tudi povsem neenako obravnavo med zavarovanci in diskriminatorne pogoje poslovanja na trgu in s tem neobjavljeno konkurenco na eni strani, na drugi strani pa tudi spodbujanje dela na črno (taki prispevki bi bili določeni za osebe pod določeno mejo prihodkov – vsi, ki so tik nad ali v bližini te meje, bi bili ekonomsko spodbujeni k delu na črno nad to mejo).

V reprezentativnih sindikalnih centralah načeloma sicer ne nasprotujemo predlogu znižanja DDV za osnovna živila, vendar opozarjamo, da brez varovalk, ki bi zagotovile, da bi bile posledično cene teh živil dejansko sorazmerno nižje, cilji tega ukrepa ne bodo doseženi, če je cilj lažjanje posledic draginje za prebivalstvo. Menimo, da bi moral biti ta predlog kombiniran z določeno regulacijo cen teh živil oziroma bi znižan DDV veljal zgolj za živila, ki ne bi presežala cene, določene glede na trenutno raven cen teh živil. V nasprotnem primeru je povsem možno (in glede na izkušnje iz nekaterih drugih držav tudi pričakovano), da se cene teh živil ne bodo znižale, temveč se bo nižji DDV prelil v višje marže trgovcev in posledično v njihov poslovni rezultat.

Podobno velja za znižanje davka od oddajanja premoženja v najem. Menimo sicer, da bi ta ukrep lahko bil koristen za razreševanje stanovanjskega vprašanja, pri čemer bi se moral nanašati konkretno na najemnine za stanovanja in biti, podobno kot znižana stopnja DDV za osnovna živila, kombiniran z

določeno regulacijo najemnin (npr. na m²), kar bi zagotavljalo dejansko nižje in s tem bolj dostopne najemnine za stanovanja in ne zgolj višjih prejemkov lastnikov nepremičnin – najemodajalcev. Ob tem sicer izražamo skepso glede resničnih ciljev, ki jih s predlogom znižanja davka od oddajana premoženja v najem zasledujejo predlagatelji, glede na to, da ZIURS vsebuje tudi zamrznitev uporabe zakona, ki ureja gostinsko dejavnost. Ta zamrznitev bo namreč dodatno zmanjšala število razpoložljivih stanovanj na trgu in zato cene najemnin ne bodo padle, bodo pa povečale dobičke lastnikov nepremičnin za kratkotrajno oddajanje. Slednje posebej velja upoštevati mednarodne primerjave, po katerih je premoženje v Sloveniji močno podpovprečno obdavčeno, premoženjska neenakost pa je pomembno višja od dohodkovne neenakosti. V zvezi z obema predlaganima ukrepoma, tako v zvezi z znižano stopnjo DDV za osnovna živila, kot tudi v zvezi z znižanjem davka od oddajanja premoženja v najem pa poudarjamo, da bi glede na javnofinančne posledice teh dveh ukrepov (in ostalih) ZIURS moral predvideti nadomestne davčne vire, ki bi nadomestili izpad iz proračuna iz tega naslova. Prav tako bi veljalo veljavnost teh dveh ukrepov časovno omejiti in obdobjno preverjati njune učinke. Predlagatelji zanemarjajo stanje na trgu nepremičnin, ki ni realno zajeto v uradnih evidencah, saj zaradi visokega povpraševanja, nizke ponudbe in slabega nadzora, večina najemodajalcev na GURS poroča bistveno nižjo najemnino, kot je ta dejansko v praksi. Da so razmere na trgu izkrivljene, izhaja tudi iz ugotovitev Inštituta za študije stanovanj in prostora (2024), da so ravno tam, kjer je ponudba stanovanj največja, tudi cene najemnin najvišje. Zaradi stanja na trgu je predpostavka predlagatelja, da bo zgolj znižanje davka pripeljalo do željenih učinkov, neutemeljeno. Najemnine so visoke predvsem zaradi razkoraka med ponudbo in povpraševanjem, na področju oddajanja premoženja v najem pa ne obstaja zadosten nadzor nad dejansko sklenjenimi pogodbami in izvedenimi plačili. Brez ukrepov za učinkovit nadzor na trgu je bolj verjetno, da predlog ne bo znižal višine najemnin, ampak bo razlika v davku šla v korist najemodajalcem.

V zvezi s spremembami Zakona o zdravstveni dejavnosti prav tako menimo, da je spreminjanje ureditve na predlagan način neodgovorno in bi terjalo širšo razpravo o razumevanju našega zdravstvenega sistema in o ukrepih za njegovo izboljšanje. **Vračanje ureditve v stanje, ki je praksi povzročalo številne težave in anomalije, je po našem prepričanju neustrezno. Netransparentno prepletanje dela v javnih zavodih, pri koncesionarjih in zasebnikih je škodljivo in bi moralo biti po našem prepričanju jasneje opredeljeno, ureditev pa bi se v praksi morala tudi dosledno izvajati in biti predmet nadzorov.** Poudarjamo, da je tudi Ustavno sodišče, kljub razveljavitvi dela zadnje novele Zakona o zdravstveni dejavnosti poudarilo, da ima Ustava celo nalaga zakonodajalcu, da aktivno zasleduje cilj krepitve sistema javne zdravstvene službe, ki je skupen cilj podciljev zadnje novele Zakona o zdravstveni dejavnosti. Problematičen je bil zgolj način, s katerim je zakonodajalec ta cilj želel doseči, kar pomeni, da bi moralo biti iskanje dopustnega, primernega in sorazmernega ukrepa predmet tako strokovne, kot politične razprave in razprave s socialnimi partnerji, ki pa je ob pripravi in sprejemanju ZIURS v celoti umanjala.

V reprezentativnih sindikalnih centralah nasprotujemo posegu v Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki na področju regresnih zahtevkov zmanjšuje odgovornost delodajalcev za poškodbe pri delu in to odgovornost zožuje zgolj na hudo, ne več tudi na malo malomarnost. Slednje zmanjšuje pomen varnosti in zdravju pri delu, povečuje tveganje za večje število poškodb pri delu, saj nekateri delodajalci ne bodo ravnali več v skladu z vso dolžno skrbnostjo, de bi poškodbe pri delu preprečili, saj se bodo zavedali, da je tveganje za njihovo odgovornost in prevzemanje posledic stroškov poškodbe pri delu manjše.

Kar se tiče začasnega ukrepa na področju davka na dodano vrednost za omilitev dviga cen energentov, gre po našem prepričanju za **edini ukrep, ki bi potencialno lahko bil predmet interventne zakonodaje.**

Načeloma mu sicer ne nasprotujemo, kljub temu pa opozarjamo, da bi ta ukrep po eni strani morali spremljati dodatni ukrepi za zmanjšanje porabe energentov, po drugi strani pa se s predlogi iz tega zakona, ki močno znižujejo davčne in druge javnofinančne prihodke, močno krči manevrski prostor za ukrepe, ki so dejansko namenjeni intervenciji države na področje gospodarstva, trga dela, kmetijstva itd. v primeru nepredvidenih, kriznih okoliščin.

Glede na navedeno **pozivamo poslanke in poslance, da o ZIURS izvedejo posvetovalni referendum**, na katerem se bodo imeli ljudje možnost izreči, ali je ta zakon res »za ljudi«, sicer pa naj se iz zakona črtajo vsebine, ki se ne nanašajo na znižanje DDV za osnovna živila in energente, vnesejo ustrezne varovalke, ki bodo zagotovile nižje cene omenjenih dobrin za kupce oziroma odjemalce, zagotovijo ustrezne nadomestne vire, s katerimi bo nadomeščen davčni izpad, vse ostale vsebine pa naj usklajujejo in uskladijo v okviru socialnega dialoga in šele nato vključijo v konkretne zakonske predloge.

Zveza Svobodnih sindikatov Slovenije, predsednik Andrej Zorko, l.r.

Konfederacija sindikatov Slovenije Pergam, predsednik Jakob Počivavšek, l.r.

Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije, predsednik Branimir Štrukelj, l.r.

Konfederacija sindikatov 90 Slovenije, predsednik Damjan Volf, l.r.

KNSS-Neodvisnost, predsednica Evelin Tožbar, l.r.

Slovenska zveza sindikatov Alternativa, predsednik Zdenko Lorber, l.r.

Zveza delavskih sindikatov Slovenije – Solidarnost, predsednik Matic Kastelec, l.r.