

# Učinkovitost pobiranja prispevkov za socialno zavarovanje v Republiki Sloveniji

UDK: 364.3(497.4)

Karmen Vežjak Progar  
Služba Vlade RS za zakonodajo  
karmen.vezjak@gov.si

## IZVLEČEK

Slovenski sistem socialnega zavarovanja se ne srečuje le s problemom čedalje slabšega razmerja med številom zavarovancev, za katere se plačujejo prispevki, in upravičencev, ki so prejemniki dajatev iz naslova socialnega zavarovanja, temveč tudi s problemom učinkovitega pobiranja in evidentiranja prispevkov za socialno zavarovanje. Na stabilnost financiranja namreč poleg neugodnih demografskih dejavnikov in gospodarskih razmer vplivajo tudi različne možnosti ne vključenosti v sistem, ki omogočajo, da se v obvezno socialno zavarovanje ne vključi del sicer delovno aktivne populacije ter da zavezanci s prehodi med različnimi kategorijami zavarovanja ali pa s prirejanjem formalno izplačanih prejemkov lahko znižujejo osnovo za obračun in plačilo prispevkov. Čeprav uspešnosti delovanja sistema socialnega zavarovanja zaradi njegove zapletenosti in pogostega spreminjanja ni mogoče v celoti izmeriti s kazalniki učinkovitosti delovanja državnih organov ter statističnih podatkov, pa pričujoči članek utemeljuje, da je mogoče identificirati nekaj ključnih dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost pobiranja prispevkov. Ti dejavniki so različni in izvirajo tako iz sfere zavarovancev oziroma zavezancev za plačilo prispevkov, kot tudi državnih organov, širšega družbenega okolja in aktualnih gospodarskih razmer.

*Ključne besede:* socialno zavarovanje, prispevki za socialno zavarovanje, učinkovitost pobiranja prispevkov v Republiki Sloveniji, pravice iz socialnega zavarovanja

*JEL:* H21, H26, H27

## 1 Uvod

Slovenski sistem socialne varnosti uvrščamo v tako imenovani Bismarckov model, za katerega je značilen skromen obseg državnega intervencionizma in velik obseg zagotovljenih pravic. V pretežni meri se financira s prispevki. V primerjavi s sistemi večine drugih držav članic Evropske unije se ne srečuje le s problemom čedalje slabšega razmerja med številom zavarovancev,

ki so zavezanci za plačilo prispevkov, in upravičencev, ki so prejemniki dajatev iz naslova socialnega zavarovanja<sup>1</sup>, temveč tudi s problemom učinkovitega pobiranja in evidentiranja plačanih prispevkov. Različni avtorji<sup>2</sup> pod pojmom učinkovitost pobiranja prispevkov obravnavajo predvsem kakovost pobiranja prispevkov, ne pa odnosa med pobranimi prispevki in sredstvi, potrebnimi za njihovo pobiranje (na primer stroški pri zavezancih za plačilo, državnih institucijah in podobno).

Namen članka je prikazati nekaj osnovnih kazalnikov za vrednotenje kakovosti pobiranja prispevkov in opisati nekatere dejavnike, ki omogočajo različne načine ne vključenosti v sistem obveznega socialnega zavarovanja, in to ne vedno po sili razmer, temveč tudi po lastni izbiri. Uvodoma so na kratko opisani načini merjenja učinkovitosti pobiranja prispevkov in izpostavljeni ključni kazalniki za vrednotenje kakovosti pobiranja prispevkov. Sledi opis nekaterih dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost pobiranja prispevkov in zaključek.

Kljub omejenosti obsega je cilj članka utemeljiti, da sta ustrezno spremljanje obveznosti in plačil prispevkov ter nadzor nad obračunavanjem in plačevanjem prispevkov za socialno zavarovanje pomembna tako za državo kot prejemnico sredstev kot tudi za zavarovance, ki so jim na podlagi plačanih prispevkov priznane pravice iz socialnega zavarovanja.

## 2 Učinkovitost pobiranja prispevkov za obvezno socialno zavarovanje

### 2.1 Načini merjenja učinkovitosti pobiranja prispevkov

Obstajajo različni kazalniki za vrednotenje kakovosti pobiranja prispevkov za socialno zavarovanje, ki jih podrobneje opisujeta tudi Stanovnik in Fultzeva (Stanovnik & Fultz, 2004). Predstavljata *Covered Wage Bill* (CWB), ki pomeni izračunani delež s prispevki pokritih bruto plač v BDP-ju. Omenjeni kazalnik odgovarja na vprašanje, kakšna je »izračunana« masa bruto plač, ki ob dani prispevni stopnji daje dejanske prihodke od prispevkov delavcev.

Naslednji od kazalnikov, ki ga opisujeta, je dolg iz naslova neplačanih prispevkov. Ocenjujeta, da je ta kazalnik, primerjalno gledano, najmanj primeren za merjenje učinkovitosti pobiranja prispevkov, in sicer zaradi različnih dejavnikov (na primer visokih zamudnih obresti, ki jih lahko vključuje znesek dolga, možnosti odpisov prispevkov v posameznih državah, možnosti konverzije dolga v kapitalske naložbe), ki v vsaki od držav vplivajo na dejansko višino dolga.

Na neprimernost ocenjevanja učinkovitosti z zneskom neplačanih prispevkov in nezmožnost njihove primerjave po državah vpliva tudi struktura samega

1 Medtem ko je bilo leta 1970 povprečno 3,32 zavarovancev na enega upokojenca (Stanovnik, 2002), je leta 2011 povprečje padlo na 1,53 zavarovanca na enega upokojenca (ZPIZ, 2012).

2 Glej, na primer, Stanovnik & Fultz, 2004; Chlon-Dominczak, 2004; Wiktorov, 2004; Strban, 2007; Stanovnik et. al., 2011.

dolga. Različne obveznosti posameznih kategorij zavarovancev in/ali zavezancev se odražajo tudi v višini neplačanih prispevkov. Tako je v Sloveniji za plačilo prispevkov samozaposlenih zakonsko določen datum, plačilo prispevkov za zaposlene pa je obvezno le v primeru, če so jim plače dejansko izplačane. Ker so za neplačevanje prispevkov predpisane sankcije različne ne le po posameznih kategorijah zavarovancev, temveč tudi po posameznih vrstah prispevkov, velja pozorneje analizirati tudi ta vidik.

Medtem ko v nekaterih državah odpis, obročno plačilo in odlog plačila prispevkov za socialno zavarovanje niso dovoljeni, pa drugod so, in sicer pod različnimi, načeloma strogimi pogoji za posamezne vrste prispevkov. Z vidika ocene učinkovitosti delovanja sistema socialnega zavarovanja velja preveriti načine in pogoje odpisa, zlasti pa ugotoviti, kolikšen je znesek odpisanih prispevkov in ali pomembneje vpliva na javnofinančne prihodke.

Nadalje je z vidika učinkovitosti samega sistema smiselno preveriti, ali in kako lahko neplačani prispevki vplivajo na upravičenja zavarovancev, za katere bi morali biti plačani. Čeprav so si v teoriji strokovnjaki enotni v stališču, da delavec ne sme trpeti posledic delodajalčevega neplačevanja prispevkov (na primer Máté, 2004; Stanovnik et al., 2011), v Sloveniji, kot bo opisano v nadaljevanju, navedeno v nekaterih primerih ne velja.

Na učinkovitost sistema socialnega zavarovanja lahko vpliva tudi sama zapletenost sistema pobiranja. Ugotovimo lahko, da so pri nas izplačevalcem prejemkov naložene številne obveznosti v zvezi s poročanjem o prejemkih in prispevkih za socialno zavarovanje. Ne glede na to pa morajo zavarovanci – upravičenci do dajatev iz socialnega zavarovanja, ob uveljavljanju pravic državnim organom podatke o izplačanih prejemkih dostavljati ponovno.

Vprašani, na kateri bi veljalo odgovoriti v zvezi s stalnim izpopolnjevanjem sistema, sta tudi, ali ima izpopolnjevanje samega sistema dejansko vedno pričakovan pozitiven učinek<sup>3</sup>, in to v takšnem obsegu, kot je bil predviden, ali pa ima prav sama dinamika spreminjanja in generiranje stalnih sprememb celo negativne učinke.

Ne nazadnje je treba kot dejavnike, ki vplivajo na pobiranje prispevkov za socialno zavarovanje, omeniti tudi samo delovanje udeležencev, zlasti pa stopnjo gospodarskega in socialnega razvoja ter stabilnost gospodarstva.

<sup>3</sup> Ob tem je zanimivo, da na primer Klunova (Klun, 2004) v povzemanju rezultatov raziskave iz leta 1996 navaja, da so zavezanci kot enega najenostavnejših opravil ocenili prav izpolnjevanje obveznosti iz naslova prispevkov za socialno zavarovanje, medtem ko je DURS (DURS, 2011) v letu 2010 ugotavljal, da je prav na področju izpolnjevanje obveznosti iz naslova prispevkov za socialno zavarovanje odkritih največ nepravilnosti, da je sistem zapleten in potreben poenostavitve, pri čemer pa do kakšnih pomembnejših sprememb v opisanem obdobju ni prišlo.

## 2.2 Ocena učinkovitosti pobiranja prispevkov s kazalnikom izračunanega deleža s prispevki pokritih bruto plač v BDP-ju

### 2.2.1 Izračunani delež s prispevki za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje pokritih bruto plač v BDP-ju (CWBPIZ)

Medtem ko so v Sloveniji prispevne bruto plače, izračunane na podlagi podatkov o pobranih prispevkih za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje zaposlenih (v nadaljnjem besedilu: CWBPIZ), leta 1992 znašale 41,4 % BDP-ja in v letih 1995 do 1998 približno 39 % BDP-ja, so začele od leta 1999 dalje intenzivneje padati (Vežjak, 2003).

Načeloma lahko, kot navaja Stanovnik (Stanovnik et al., 2011), »nizke vrednosti prispevnih bruto plač v % BDP-ju pomenijo, da bruto plače dejansko predstavljajo nizek delež BDP-ja in so zato tudi prispevne bruto plače nizke«. Navedeno je mogoče zaradi visokega deleža neformalnega sektorja in samozaposlenih. Pomemben pa je trend – trendno zmanjševanje tega kazalnika dejansko pomeni slabitev formalnega sektorja in/ali večje utajevanje prispevkov. Obratno rastoči trend načeloma pomeni krepitev formalnega sektorja in/ali manjše utajevanje prispevkov (Stanovnik et al., 2011).

Kot je razvidno iz tabele 1, so s prispevki pokrite bruto plače leta 2005 presegle 34 % BDP-ja, v letu 2007 pa upadle celo pod 33 % BDP-ja, v letih 2009 in 2010 pa se znova povzpele nad 35 % BDP-ja.

**Tabela 1: Prispevne bruto plače (kot odstotek BDP-ja), izračunane glede na prispevke za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje zaposlenih, v letih od 2001 do 2010**

| Leto | CWBPIZ  |
|------|---------|
| 2001 | 34,50 % |
| 2002 | 34,09 % |
| 2003 | 34,09 % |
| 2004 | 34,09 % |
| 2005 | 34,09 % |
| 2006 | 33,26 % |
| 2007 | 32,44 % |
| 2008 | 33,26 % |
| 2009 | 35,32 % |
| 2010 | 35,32 % |

Vir: Izračun na podlagi Letnih poročil ZPIZ-a za leto 2008, 2009, 2010, Biltenov javnih financ št. 6/2009, 4/2010, 6/2011; SURS, 2009; SURS, 2009a; SURS, 2012.

Nihanja kazalnika je mogoče v manjši meri pripisati tudi vrednosti in strukturi BDP-ja po posameznih letih in rasti samih plač, nekaj tudi spremembam deleža prispevkov v BDP-ju. Tako so višje prispevne bruto plače v letih 2009 in 2010 zagotovo posledica ne le boljše izterjave prispevkov, temveč tudi nižjega BDP-ja in višjega deleža prispevkov v BDP-ju v primerjavi s preteklimi leti, preveriti pa bi veljalo tudi morebiten vpliv drugih oblik formalnega zaposlovanja,

od katerih se plačujejo pavšalni prispevki, in rast števila delovno aktivnih zavarovancev socialnega zavarovanja v primerjavi s preteklimi leti.

### 2.2.2 Izračunani delež s prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje pokritih bruto plač v BDP-ju (CWBZZ)

Z vidika presoje učinkovitosti sistema pobiranja prispevkov za obvezno socialno zavarovanje je smiselno preveriti tudi, ali je izračunani delež s prispevki pokritih bruto plač v BDP-ju, izračunan na podlagi ene vrste prispevkov, primerljiv tudi z deležem, izračunanim na podlagi drugih vrst prispevkov. Na podlagi podatkov o zbranih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje zaposlenih lahko izračunamo prispevne bruto plače glede na prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje zaposlenih (CWBZZ), ter jih primerjamo s prispevnimi bruto plačami, izračunanimi glede na prispevke za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, kot je razvidno iz tabele 2.

**Tabela 2: Prispevne bruto plače (kot odstotek BDP-ja), izračunane glede na prispevke za obvezno zdravstveno zavarovanje zaposlenih, v letih od 2003 do 2010**

| Leto | CWBZZ   |
|------|---------|
| 2003 | 33,46 % |
| 2004 | 33,46 % |
| 2005 | 33,46 % |
| 2006 | 33,46 % |
| 2007 | 32,71 % |
| 2008 | 33,46 % |
| 2009 | 34,94 % |
| 2010 | 34,94 % |

Vir: Izračun na podlagi Biltenov javnih financ št. 6/2009, 4/2010, 6/2011; SURS, 2009; SURS, 2009a; SURS, 2012.

Primerjava obeh vrst prispevnih bruto plač pokaže, da razlike obstajajo, a niso bistvene, saj ne presežejo niti ene odstotne točke. Po drugi strani je sam obstoj razlik logična posledica različnih najnižjih predpisanih osnov za obračun in plačilo prispevkov zaposlenih v opazovanem obdobju – medtem ko se prispevki za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje v skladu z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1) plačujejo najmanj od minimalne plače<sup>4</sup>. Najnižja osnova za plačilo prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje z Zakonom o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) ni predpisana, kar pomeni, da se lahko prispevki v primeru, ko plača ne dosega minimalne plače, obračunajo in plačajo od dejansko izplačane plače.

Dodatno je lahko razlog za razliko med obema vrstama prispevnih bruto plač v opazovanem obdobju tudi različna ureditev, kot tudi različne možnosti odloga plačila, obročnega plačila in odpisa prispevkov.

4 Do izteka prehodnega obdobja tudi po novem ZPIZ-2.

Morebitni razlog večjega interesa za plačilo ene vrste prispevkov v kategoriji zaposlenih ni relevanten; po eni strani je s predpisanim načinom poravnavanja dajatev skorajda onemogočen, po drugi strani je z vidika interesa zavarovancev zanemarljiv. Zaposleni in njihovi družinski člani imajo enake pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ne glede na (ne)plačilo prispevkov; ali so njihovi prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje plačani ali ne, pa jih praviloma do upokojitve niti ne zanima.

### 2.2.3 Primerjava kazalnikov CWBPIZ in CWBZZ z dejanskimi vrednostmi bruto plač (v razmerju do BDP-ja)

S primerjavo prispevnih bruto plač z dejanskimi vrednostmi bruto plač (v razmerju do BDP-ja) lahko ocenimo, kolikšen delež bruto plač je obremenjen s prispevki za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje (Stanovnik et al., 2011) oziroma zdravstveno zavarovanje, kot je prikazano v tabeli 3.

**Tabela 3: Primerjava prispevnih bruto plač glede na zdravstvene in pokojninske prispevke z dejanskimi bruto plačami (vse kot odstotek BDP-ja) v letih 2003 do 2010**

| Leto | CWBZZ | CWBPIZ | Dejanske bruto plače (DBP) | Razmerje CWBZZ: DBP | Razmerje CWBPIZ : DBP |
|------|-------|--------|----------------------------|---------------------|-----------------------|
| 2003 | 33,5  | 34,1   | 43,9                       | 0,76                | 0,78                  |
| 2004 | 33,5  | 34,1   | 43,9                       | 0,76                | 0,78                  |
| 2005 | 33,5  | 34,1   | 43,7                       | 0,77                | 0,78                  |
| 2006 | 33,5  | 33,3   | 43,3                       | 0,77                | 0,77                  |
| 2007 | 32,7  | 32,4   | 42,8                       | 0,76                | 0,76                  |
| 2008 | 33,5  | 33,3   | 43,7                       | 0,77                | 0,76                  |
| 2009 | 35,0  | 35,3   | 45,6                       | 0,77                | 0,77                  |
| 2010 | 35,0  | 35,3   | 46,0                       | 0,76                | 0,77                  |

Vir: tabeli 1 in 2; SURS, 2009; SURS, 2009a; SURS, 2012

Iz zgornje primerjave izhaja, da pri nas s prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje ni obremenjenih med 23 in 24 % izplačanih plač in podobnih dohodkov od dela, oziroma s prispevki za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ni obremenjenih med 22 in 24 % izplačanih plač in podobnih dohodkov od dela. Navedeno zaradi različnih izplačil dohodkov od dela, od katerih nekateri v celoti ali delno niso obremenjeni s prispevki (kot so na primer povračila stroškov prehrane, prevoza na in z dela, regres za letni dopust), ne pomeni, da gre za tako velik obseg davčnega oziroma prispevnega izogibanja<sup>5</sup>.

Ker iz primerjave ni mogoče razbrati trenda izboljševanja ali slabšanja razmerja med maso prispevnih bruto plač in maso dejanskih bruto plač, ni mogoče trditi, da se je kakovost pobiranja prispevkov v opazovanem obdobju izboljševala ali poslabševala. Poleg tega lahko ta kazalnik uporabimo le za analiziranje pobiranja prispevkov od plač in podobnih prejemkov iz zaposlitve, torej le

<sup>5</sup> Tako tudi Stanovnik et. al., 2011.

za eno kategorijo zavarovancev obveznega socialnega zavarovanja, pa še to le iz naslova formalno izplačanih prejemkov. Zato je smiselno podrobneje analizirati različne dejavnike, ki – tudi v odvisnosti kategorije zavarovancev – lahko vplivajo na učinkovitost pobiranja prispevkov.

### **3 Opis nekaterih ključnih dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost pobiranja prispevkov**

Pomanjkljivosti na področju pobiranja prispevkov za socialno zavarovanje je mogoče identificirati ne le zgolj s podrobno analizo pravnih podlag za vključitev v socialno zavarovanje in plačevanje prispevkov, temveč tudi z analizo značilnosti kategorij zavarovancev, z ugotavljanjem obstoja zavarovalnega razmerja in razlogov za prehod med kategorijami zavarovancev ter preferenc, ki vodijo v samo odločitev za vključitev v socialno zavarovanje. Dejavniki, ki dejansko ali zgolj potencialno lahko vplivajo na učinkovitost pobiranja prispevkov, so številni – izvirajo tako iz sfere zavarovancev oziroma zavezancev za plačilo prispevkov, kot tudi državnih organov, širšega družbenega okolja in aktualnih gospodarskih razmer. Opis vseh bi terjal poglobljeno in obširno raziskavo, zato velja v okviru predmetnega članka na kratko opisati le nekatere.

#### **3.1 Možnost optimiranja obveznih dajatev in drugih obveznosti v odvisnosti od podlage za vključitev v socialno zavarovanje**

Za različne kategorije zavarovancev, četudi z enako visokimi dohodki, obstajajo različne osnove in prispevne stopnje za plačilo prispevkov za socialno zavarovanje, kar lahko vpliva na samo odločitev o podlagi za vključitev v obvezno socialno zavarovanje, s tem pa tudi na višino obveznosti iz tega naslova. Najbolj očitne razlike so:

- razlika v obveznosti obračuna in plačila prispevkov v odvisnosti od vrste zavarovalne podlage,
- omejena najvišja osnova za plačilo prispevkov samozaposlenih in neomejena za zaposlene,
- razlika v obveznostih delodajalcev v odvisnosti od statusa osebe, ki delo opravlja.

##### **3.1.1 Razlike v obveznosti obračuna in plačila prispevkov v odvisnosti od vrste zavarovalne podlage**

Za osebe, ki so v socialno zavarovanje vključene na podlagi pogodbe o zaposlitvi, Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) sicer neodvisno od vrste pogodbe o zaposlitvi določa, da se plača delavcu izplača do 18. dne v mesecu za pretekli mesec. Kljub temu veljavna zakonska ureditev delovnih razmerij v povezavi s predpisi s področja plačevanja prispevkov za socialno zavarovanje še vedno ne ureja obveznosti predložitve obračuna plač in prispevkov tudi v primeru, če delodajalec plače ne more izplačati v zakonskem roku. ZDR sicer določa, da se delavcu plača izplača do 18. dne v mesecu za pretekli mesec,

da je delodajalec delavcu dolžan izročiti ustrezen obračun plače, in podobno. Prav tako ZDR določa globe za primer, če delodajalec pri določitvi plače ne upošteva minimuma, določenega s posebnim zakonom ali kolektivno pogodbo, ki neposredno zavezuje delodajalca, res pa je, da sama določitev plače ne pomeni, da bo ta tudi izplačana. Četudi ZDR določa globe tudi za primer, če delodajalec delavcu ne izplača plače, izrek globe delavcu izplačila plače ne zagotavlja – svojo terjatev do delodajalca mora namreč sodno izterjati. Pogosto se delodajalcem, ki zaposlujejo večje število delavcev in plač ne izplačujejo, bolj izplača plačati globo, kot izplačati plače<sup>6</sup>.

Za zaposlene je najnižja spodnja meja za plačilo prispevkov minimalna plača, razen v primeru prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje, kateri se obračuna in plača od dejansko izplačane plače, ki je lahko celo nižja od minimalne plače, vendar nastane obveznost obračuna in plačila prispevkov šele z dejanskim izplačilom plače<sup>7</sup>. Za zaposlene tečejo vsi roki za obračun in plačilo prispevkov šele od izplačila osebnih prejemkov dalje. Navedeno pomeni, da če uradno do izplačila prejemka ne pride, delodajalec prispevkov ni dolžan obračunati, posledično pa tudi ne plačati.

Dodatno je najnižja spodnja meja za plačilo prispevkov zaposlenih enaka za vse zaposlene, ne glede na izobrazbo, delo, ki ga opravljajo in druge dejavnike. Za samozaposlene pa je zavarovalna osnova odvisna predvsem od dobička, ki so ga ustvarili v preteklem letu, spodnja meja za plačilo prispevkov je predpisana in znaša najmanj toliko kot minimalna plača<sup>8</sup>, obveznost obračuna in plačila prispevkov od zavarovalne osnove pa je vsakega 15. v mesecu za pretekli mesec<sup>9</sup>.

### **3.1.2 Omejena najvišja osnova za plačilo prispevkov za samozaposlene in neomejena za zaposlene**

Samozaposleni plačujejo prispevke za socialno zavarovanje od zavarovalne osnove, ki se določi kot doseženi dobiček zavarovanca, v katerem niso upoštevani prispevki za obvezno zavarovanje ter znižanje in povečanje davčne osnove, razen razlike v obrestih, skladno z Zakonom o dohodnini (ZDoh-2). Če tako dosežena davčna osnova ne preseže minimalne letne plače zaposlenih v RS, se prispevki plačujejo od osnove, ki znaša najmanj toliko kot minimalna plača. Če dosežena davčna osnova znaša več kot triinpolkratnik povprečne letne plače zaposlenih v RS, znaša zavarovalna osnova 2,4 povprečne plače za predzadnji mesec pred mesecem, v katerem se določa zavarovalna osnova<sup>10</sup>. Po drugi strani pa ni omejena najvišja osnova, od katere se plačujejo prispevki

<sup>6</sup> Glej tudi Poročilo o delu Inšpektorata RS za delo za leto 2011, 2012, str. 43-48.

<sup>7</sup> Glej 353. člen Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2).

<sup>8</sup> Oziroma v primeru lastnikov zasebnih podjetij in zavodov, zavarovanih po drugem odstavku 15. člena ZPIZ-1, najmanj znesek najnižje pokojninske osnove, podobno razlikovanje določa tudi novi ZPIZ-2.

<sup>9</sup> Glej 353. člen ZDavP-2.

<sup>10</sup> Podrobneje glej 209. člen ZPIZ-1, po preteku prehodnega obdobja pa 145. člen novega ZPIZ-2.



zaposlenih. Ta je v primeru zaposlenih celotna plača oziroma nadomestilo plače kot tudi številni drugi prejemki iz delovnega razmerja.

Dodatno je treba upoštevati, da lahko veliko samozaposlenih s prirejanjem formalnih dohodkov dejansko vpliva na dobiček in posledično na zavarovalno osnovo. Kot je razvidno iz primerjave zneskov povprečnih mesečnih plačanih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (PIZ) iz tabele 4, plačujejo samozaposleni povprečno precej manj prispevkov kot zaposleni, razmerje med povprečnim zneskom plačanega mesečnega prispevka na zaposlenega in povprečnim zneskom plačanega mesečnega prispevka na samozaposlenega pa se poslabšuje.

**Tabela 4: Primerjava zneskov povprečnih mesečnih plačanih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje zaposlenih in samozaposlenih v letih 2007–2011<sup>11</sup>**

| Kategorija   | Povprečni mesečni plačani prispevek PIZ |           |           |           |           |
|--|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
|  | leto 2007                               | leto 2008 | leto 2009 | leto 2010 | leto 2010 |
| Zaposleni  | 291,41 €                                | 317,26 €  | 334,50 €  | 339,91 €  | 348,86 €  |
| Samozaposleni  | 202,30 €                                | 214,88 €  | 218,88 €  | 221,73 €  | 221,05 €  |
| Razmerje plačanih prispevkov zaposleni/samozaposleni | 1,44                                    | 1,48      | 1,53      | 1,53      | 1,58      |

Vir: Izračun na podlagi podatkov o povprečnem številu zavarovancev in o sestavi prihodkov ZPIZ iz letnih poročil ZPIZ za leta 2007, 2008, 2009, 2010 in 2011.

### 3.1.3 Razlike v obveznostih delodajalcev v odvisnosti od statusa osebe, ki delo opravlja

Spodbujanje formaliziranja opravljanja podjetniške aktivnosti se samo po sebi ne odrazi v občutnejši rasti samozaposlovanja iz tega naslova, saj sta na samozaposlovanje v zadnjih letih pomembno vplivala predvsem dva dejavnika. Prvi je neznanost tistih redno zaposlenih, ki so se na podlagi zahtev delodajalcev prisiljeni prijaviti kot samostojni podjetniki posamezniki, pogodba o zaposlitvi se prekine, odgovornost za plačevanje prispevkov in socialno zavarovanje pa se prevali nanje. Tudi sicer iz naslova sklenjene pogodbe o sodelovanju s svojim bivšim delodajalcem nimajo zagotovljenih nobenih pravic, ki so jih imeli prej kot zaposleni (na primer letni dopust, regres, nadomestila za primer odsotnosti z dela in podobno).

Drugi dejavnik je možnost subvencioniranja samozaposlitve. Gre za ukrep, ki se po podatkih Zavoda RS za zaposlovanje (ZRSZ) izvaja že od leta 2005, vendar se je zanimanje zanj izrazito povečalo leta 2009, ko so se začele kazati posledice gospodarske krize (ZRSZ, 2012). Večinoma delujejo samozaposleni kot samostojni podjetniki posamezniki. O odločitvi za začetek opravljanja

<sup>11</sup> Primerjani so zneski plačanih prispevkov zaposlenih in samozaposlenih (brez lastnikov kmetijskih zemljišč). Zaradi neznanega podatka o tem, kolikšen je delež prispevkov zaposlenih in kolikšen delež prispevkov samozaposlenih v nadomestilih, ki se s strani izplačevalcev starševskih nadomestil, bolniških nadomestil neposredno izplačujejo upravičencem, znesek teh prispevkov ni upoštevan.

dejavnosti v statusni obliki podjetnik ali gospodarska družba – najpogosteje služi za primerjavo družba z omejeno odgovornostjo – pa vsaj v primeru mikro-družb oziroma mikro podjetij odloča tudi razpoložljivost osnovnega kapitala, ki za registracijo podjetnika ni potrebna, za ustanovitev družbe z omejeno odgovornostjo pa je potrebnih vsaj 7.500 evrov.

V manjšem obsegu se po drugi strani dogajajo tudi preoblikovanja samostojnih podjetnikov v gospodarske družbe. Podjetnikom z večjim obsegom poslovanja in večjim številom zaposlenih, ki so temu primerno bolje poučeni, kot tisti, ki si s tovrstnim statusom zgolj zagotavljajo formalizacijo statusa za opravljanje dela, je namreč z Zakonom o gospodarskih družbah (ZGD-1) omogočeno delno preoblikovanje v kapitalsko družbo, kar je smiselno predvsem z vidika davčne optimizacije. Dodaten razlog za preoblikovanje v gospodarsko družbo je pogosto tudi dejstvo, da podjetnik odgovarja za obveznosti z vsem svojim premoženjem, medtem ko družbeniki gospodarskih družb za obveznost gospodarskih družb načeloma ne odgovarjajo s svojim premoženjem<sup>12</sup>.

Ne glede na rast števila podjetnikov, pa lahko ugotovimo, da ti zaposlujejo čedalje manj delavcev. Razlog za to kaže iskati v tudi dejstvu, da vodijo številne spodbude in odprava administrativnih ovir na področju pridobitve statusa zasebnika k ustanavljanju zasebnih obratov, a takšnih, ki poleg zaposlitve nosilcu dejavnosti (pa še to ne nujno) ne nudijo novih zaposlitev. Od 73.072 mikro- in malih podjetnikov, ki so AJPEŠ-u predložili letna poročila za leto 2011, jih namreč 64.211, kar je skoraj 88 % vseh, zaposluje od 0 do 1 zaposlenega. Po drugi strani upada število podjetnikov, ki zaposlujejo večje število delavcev, tudi iz razloga preoblikovanja v gospodarsko družbo. Navedeno je razvidno tudi iz primerjave števila mikro- in malih podjetnikov po številu zaposlenih iz tabele 5.

**Tabela 5: Primerjava števila mikro- in malih podjetnikov po številu zaposlenih v letih 2008 –2010**

| Število zaposlenih | Leto 2008  |           | Leto 2009  |           | Leto 2010  |           | Leto 2011  |           |
|--------------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|
|                    | Podjetniki | Zaposleni | Podjetniki | Zaposleni | Podjetniki | Zaposleni | Podjetniki | Zaposleni |
| Od 0 do 1          | 56.376     | 9.637     | 59.614     | 9.274     | 61.919     | 8.914     | 64.211     | 8.860     |
| Od 2 do 9          | 9.785      | 33.905    | 9.440      | 32.671    | 8.553      | 29.242    | 8.175      | 27.931    |
| Od 10 do 49        | 1.021      | 16.650    | 912        | 14.378    | 748        | 11.451    | 680        | 10.620    |
| Od 50 do 250       | 28         | 2.193     | 16         | 1.181     | 11         | 729       | 6          | 463       |
| SKUPAJ             | 67.210     | 62.385    | 69.982     | 57.504    | 71.231     | 50.336    | 73.072     | 47.874    |

Vir: AJPEŠ, Informacije o poslovanju samostojnih podjetnikov posameznikov v RS v letu 2008, 2009, 2010 in 2011.

<sup>12</sup> ZGD-1 sicer določa izjeme, ko poleg družbe odgovarjajo tudi družbeniki – glej na primer 8. člen, ki ureja tako imenovani spregled pravne osebnosti, prvi odstavek 76. člena, ki definira pojem družbe z neomejeno odgovornostjo, prvi odstavek 135. člena, ki definira pojem komanditne družbe, odgovornost tihega družbenika v primeru kršitve 163. člena.

## 3.2 Različna raven in nabor pravic, ki jih iz naslova vključenosti v socialno zavarovanje uveljavljajo zavarovanci

### 3.2.1 Omejitev najvišjih zneskov posameznih pravic

Kljub temu, da je za samozaposlene omejena najvišja osnova za plačilo prispevkov za socialno zavarovanje, za zaposlene ni omejena. Ne glede na navedeno pa so za vse zavarovance navzgor omejeni zneski večine prejemkov, ki se izplačujejo iz naslova socialnega zavarovanja. Tako je na največ štirikratnik najnižje pokojninske osnove omejena najvišja pokojninska osnova<sup>13</sup>. Denarno nadomestilo za primer brezposelnosti znaša prve tri mesece prejemanja 80 %, naslednjih devetih mesecev 60 %, nato pa 50 % od osnove za odmero denarnega nadomestila ter lahko znaša največ 892,50 evrov<sup>14</sup>. Starševsko nadomestilo v času dopusta za nego in varstvo otroka<sup>15</sup> je omejeno na največ 90 % osnove<sup>16</sup> in največ dvakratnik povprečne mesečne plače v RS, ni pa navzgor omejena višina porodniškega nadomestila za čas porodniškega dopusta. Prav tako ni omejen znesek najvišjega bolniškega nadomestila, katerega višina je sicer odvisna od vzroka za začasno zadržanost od dela<sup>17</sup> ter znaša od 70 % osnove (ob zadržanosti z dela zaradi poškodb izven dela, nege družinskega člana in spremstva ter v primeru odsotnosti zaradi določenih razlogov) do 100 % osnove ob zadržanosti od dela zaradi poklicne bolezni in poškodbe pri delu.

### 3.2.2 Omejitev upravičenosti do posameznih pravic

V povezavi z izvajanjem socialnega zavarovanja in s pravicami, ki so pogojevane z vključitvijo vanj in posledičnim plačevanjem prispevkov, velja med nekaterimi razlikami, ki jih je mogoče zaslediti ob uresničevanju pravic posameznih kategorij zavarovancev, posebej izpostaviti manj pravic samozaposlenih in diskriminacijo dela tujcev, ki na podlagi pogodb o zaposlitvah s slovenskimi delodajalci delajo in plačujejo vse prispevke za socialno zavarovanje v RS, vseh pravic pa ne morejo uveljavljati.

### Manjši obseg pravic samozaposlenih iz socialnega zavarovanja

V primeru, da samozaposleni ali drug zavarovanec, ki je sam zavezanec za plačilo prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, nima poravnanih svojih prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, njemu in njegovim družinskim članom, razen otrokom<sup>18</sup>, v času, ko nima poravnanih omenjenih

<sup>13</sup> Znaša 2.204,64 evrov – glej Sklep o najvišji pokojninski osnovi (Uradni list RS, št. 12/11).

<sup>14</sup> Glej 62. člen Zakona o urejanju trga dela (ZUTD).

<sup>15</sup> To načeloma traja 260 dni po izteku porodniškega dopusta, več v primeru rojstva nedonošenega otroka, več živorojenih otrok ali podaljšanja zaradi posebne nege in varstva otroka.

<sup>16</sup> Kadar osnova ne presega 763,06 evrov, znaša po 146. členu Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) starševsko nadomestilo 100 % osnove.

<sup>17</sup> Glej 139. člen Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja in ZUJF.

<sup>18</sup> Izjema, ki se nanaša na otroke, velja šele od uveljavitve Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, 87/11) dne 17. 11. 2011 dalje.

obveznosti, Zavod za zdravstveno zavarovanje (ZZZS) zadrži pravice do zdravstvenih storitev in denarnih dajatev iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja, razen nujnega zdravljenja. Poleg opisanega zadržanja pravic samozaposlenim in njihovim družinskim članom, ki v primeru zaposlenih delavcev, ki nimajo poravnanih prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, ni uvedeno, se samozaposlenim denarno nadomestilo v primeru začasne zadržanosti z dela zaradi bolezni v breme ZZZS dejansko začne izplačevati 31. dan začasne zadržanosti z dela. Navedeno pomeni, da samozaposleni, ki na primer ne zaposluje delavcev in je odvisen zgolj od svoje zmožnosti ustvarjanja prihodkov, v primeru bolezni nima takojšnje pravice do denarnega nadomestila – torej od prvega dne začasne zadržanosti z dela dalje, kot jo ima na primer zaposleni delavec, čeprav Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti dopušča največ tri čakalne dni.

Osebi, vključeni v obvezno zdravstveno zavarovanje iz naslova delovnega razmerja, ki ji med trajanjem zadržanosti od dela zaradi začasne nezmožnosti za delo preneha delovno razmerje, pripada nadomestilo še za največ 30 dni začasne nezmožnosti za delo po prenehanju delovnega razmerja. Če je zadržanost od dela posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, omenjenemu zavarovancu pripada nadomestilo tudi po prenehanju delovnega razmerja, in sicer vse dokler ni spet zmožen za delo. Samozaposleni teh pravic nima.

Stališče, da naj bi bilo razlikovanje v upravičenosti do nadomestila zaposlenemu delavcu in neupravičenosti samozaposlenega v opisanih primerih primerno, saj naj bi opravljanje dejavnosti samozaposlenega sestavljal skupek del in aktivnosti, ki jih lahko opravi samozaposleni sam in s pomočjo svojih zaposlenih, torej na nadaljevanje svoje dejavnosti lahko vpliva, zaposleni pa na prenehanje delovnega razmerja ne more vplivati, je povsem zmotno v primeru samozaposlenih, ki svojo dejavnost opravljajo sami, brez pomoči zaposlenih ali drugače najete delovne sile.

Če naj bi bila odločitev o opravljanju dejavnosti samozaposlene osebe odvisna zgolj in samo od nje same, bi posledično moral veljati, da samozaposlena oseba, če je opravljanje dejavnosti odvisno zgolj od njene osebne volje in odločitve, tudi sama nosi riziko izgube zaposlitve. Posledično torej samozaposleni ne bi smeli biti vključeni v zavarovanje za primer brezposelnosti, vendar praviloma so. Posledično plačujejo predpisane prispevke po enaki stopnji, kot velja za zaposlene osebe, od osnove, ki je enaka osnovi za plačilo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Ne glede na slednje pa zavarovanci, ki niso bili zavarovani na podlagi delovnega razmerja, ne morejo uveljavljati pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, če odjava iz vseh socialnih zavarovanj ni bila posledica objektivnih razlogov.

### **3.3 Možnost koriščenja pravic iz socialnega zavarovanja kljub neplačanim prispevkom**

Ker izhajajo obveznosti iz naslova obračunanih prispevkov v prvi vrsti iz obračuna davčnih odtegljajev in drugih davčnih obračunov (na primer za samozaposlene), se zastavlja vprašanje, koliko je zaposlenih, za katere delodajalec uradno prispevkov sploh ne obračuna in davčnemu organu ne odda obračuna davčnih odtegljajev ter posledično nima evidentiranih obračunanih in neplačanih prispevkov za socialno zavarovanje.

Slednje je z vidika presoje učinkovitosti sistema socialnega zavarovanja in ocene izpada javnofinančnih prihodkov še posebej pomembno v povezavi z uveljavljanjem pravic iz naslova socialnega zavarovanja. V primeru neoddaje obračuna davčnih odtegljajev ali neplačila obračunanih prispevkov veljajo namreč bistveno drugačne posledice za zavarovance, ki so v socialno zavarovanje vključeni kot zaposleni, kot za zavarovance, ki so v socialno zavarovanje vključeni kot samozaposleni ali na podobnih podlagah. DURS razpolaga za samozaposlene z zneski vsakomesečno obračunanih in plačanih prispevkov za socialno zavarovanje, medtem ko ima za zaposlene le podatke na osnovi dejansko izplačanih plač obračunanih in plačanih prispevkov za socialno zavarovanje. ZZZS-ju mora mesečno posredovati podatke o obračunanih in plačanih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje le za samozaposlene. ZZZS v primeru, da samozaposleni ali drug zavarovanec, ki je sam zavezanec za plačilo prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, nima poravnanih svojih prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, njemu in njegovim družinskim članom, razen otrokom, v času, ko nima poravnanih omenjenih obveznosti, zadrži pravice do zdravstvenih storitev in denarnih dajatev iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja, razen nujnega zdravljenja. Kljub načeloma enaki obveznosti za plačilo prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje za uveljavljanje pravic iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja zaposlenih zavarovancev in njihovih družinskih članov torej ni pomembno, ali je delodajalec obračunal in plačal prispevke. Omenjeni zavarovanci in njihovi družinski člani lahko, za razliko od samozaposlenih in njihovih družinskih članov, uveljavljajo vse pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, četudi prispevki niso plačani.

Čeprav je rešitev, da se zavarovancem obveznega zdravstvenega zavarovanja iz naslova zaposlitve (in njihovim družinskim članom) v primeru, ko njihov delodajalec zanje ni poravnal prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, omogoči koriščenje vseh pravic iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja, po eni strani sprejemljiva, saj zaposleni niso krivi za neizpolnjevanje obveznosti svojega delodajalca, pa se zastavlja vprašanje, ali je pravična v primerjavi s kategorijo samozaposlenih zavarovancev, ki so prispevke dolžni plačevati po zakonsko določenih osnovah in po enakih prispevnih stopnjah, kot veljajo za zaposlene delavce. Ob tem velja upoštevati, da do nelikvidnosti samozaposlenih pogosto pride zaradi nelikvidnosti njihovih poslovnih partnerjev, začetih insolvenčnih postopkov in podobno.

Omogočanje koriščenja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja zavarovancem, za katere predpisani prispevki niso plačani, predstavlja različna zagotavljanja upravičenj iz naslova zdravstvenega zavarovanja, ne le v primerjavi s samozaposlenimi, temveč tudi v primerjavi z drugimi skupinami zavarovancev, ki jim je predpisani obseg pravic omogočen ne le na podlagi vključitve, temveč tudi plačila prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, kot so na primer zaposleni pri tujem delodajalcu, vrhunski športniki in šahisti, osebe, za katere vodi ZZS sam evidence (kot na primer prejemniki pokojnin iz tujine; tujci, ki se izobražujejo ali izpopolnjujejo v RS in niso zavarovani iz drugega naslova; osebe, ki ZZS-ju same plačujejo prispevek).

Do pravic, ki izhajajo iz zavarovanja za starševsko varstvo, so po Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP) upravičene osebe, ki so vključene v zavarovanje za starševsko varstvo. V primeru uveljavljanja starševskega nadomestila je osnova za starševsko nadomestilo povprečna osnova, od katere so bili obračunani prispevki za starševsko varstvo pred vložitvijo prve vloge za starševski dopust. Za zaposlene se kot osnova v posameznem mesecu šteje bruto plača oziroma nadomestilo plače, od katerega so bili obračunani prispevki, vendar pa je potrebno v prilogi vloge za uveljavljanje starševskega nadomestila navesti tudi datum izplačila plače za posamezni mesec. Če v zadnjih 12 mesecih pred vložitvijo prve vloge za starševski dopust plača ali nadomestilo plače ni bilo izplačano oziroma niso bili obračunani prispevki za starševsko varstvo, se podatek ne vpiše. Podatek vpiše center za socialno delo, pri čemer za manjkajoči mesec upošteva 55 % minimalne plače, ki velja v mesecu vložitve prve vloge za eno od vrst starševskega dopusta za istega otroka. Iz navedenega sledi, da je za samo uveljavljanje pravic iz starševskega varstva ključno, da so prejemki, od katerih se plačuje prispevek za zavarovanje za starševsko varstvo in ki se všttevajo v osnovo za izračun starševskega nadomestila, izplačani, pri čemer pa v primeru zaposlenih delavcev ni pomembno, ali so bili obračunani prispevki od izplačanih prejemkov s strani izplačevalca prejemkov tudi dejansko poravnani. Prav tako upravičenki oziroma upravičencu, ki je zavarovan za starševsko varstvo, starševsko nadomestilo pripada tudi, če do obračuna prispevkov v zadnjih 12 mesecih sploh ni prišlo<sup>19</sup>, vendar pa izračun nadomestila za manjkajoče mesece temelji na 55 % minimalne plače, ki velja v mesecu vložitve prve vloge.

V primeru upravičenosti do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti je za zaposlene osnova za odmero denarnega nadomestila povprečna mesečna plača v osmih mesecih pred nastankom brezposelnosti, za samozaposlene pa je osnova zavarovalna osnova, od katere so se plačevali prispevki v posameznem mesecu. Če je upravičenec v obdobju zadnjih 8 mesecev prejemal nadomestila plače v skladu s predpisi o delovnih razmerjih, zdravstvenem zavarovanju ali pokojninskem in invalidskem zavarovanju ali če ni prejemal plače, se v osnovo za odmero denarnega nadomestila upošteva osnovna plača, povečana za

<sup>19</sup> Tako tudi MDDSZ, 2012.

dodatek na delovno dobo, ki bi jo upravičenec prejel, če bi delal<sup>20</sup>. Ob samem uveljavljanju pravic iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti je v primeru delavcev, vključenih v zavarovanje iz naslova delovnega razmerja, nepomembno, ali je delodajalec obračunane prispevke tudi plačal.

Drugače velja za samozaposlene in tiste zavarovance, ki so v zavarovanje za primer brezposelnosti vključeni prostovoljno. Osnova za odmero denarnega nadomestila samozaposlenih in prostovoljno vključenih v zavarovanje za primer brezposelnosti je povprečna osnova, od katere so bili v osmih mesecih pred mesecem nastanka brezposelnosti plačani prispevki oziroma pri prostovoljno vključenih v obdobju enajstih mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti<sup>21</sup>. Osnova za odmero nadomestila so torej v opisanih primerih plačani in ne zgolj obračunani prispevki.

Glede koriščenja pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zlasti pokojnine, velja v povezavi z neobračunanimi ali neplačanimi prispevki nekoliko drugačna ureditev. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju<sup>22</sup> določa, da se v zavarovalno dobo štejejo obdobja zavarovanja, če so bili za ta obdobja plačani predpisani prispevki. Če je za določeno obdobje zavarovanja plačan le del prispevkov, se posledično v pokojninsko dobo upošteva le sorazmeren del zavarovalne dobe.

V zvezi z upoštevanjem obdobji za zavarovalno dobo, za katere so bili obračunani prispevki, določa omenjeni zakon izjemo od pravil. Ne glede na navedeno se namreč v pokojninsko dobo štejejo obdobja, v katerih je glede na podatke nosilca obveznega zavarovanja delodajalec obračunal prispevke od zavarovančeve plače, vendar jih ni vplačal v pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ne glede na uspeh ukrepov za izterjavo plačila prispevkov. Če je obstoj zavarovanja ali obstoj podatkov, ki se nanašajo na zavarovalno obdobje, mogoče ugotoviti na podlagi evidenc nosilca obveznega zavarovanja, se šteje, ne glede na možnost ugotovitve plačila prispevkov za obvezno zavarovanje ali če tega ni mogoče dokazati zaradi stečaja ali druge oblike prenehanja delodajalca, pri katerem je bil zavarovanec v delovnem razmerju, da so bili prispevki za obvezno zavarovanje plačani<sup>23</sup>.

Izjema od pravil vštevanja le tistih obdobji, za katere se bili plačani prispevki, se torej nanaša le na eno kategorijo zavarovancev, in sicer tistih, ki so v pokojninsko in invalidsko zavarovanje vključeni na podlagi delovnega razmerja. Podobno kot v primeru neplačanih prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, ko so zaposlenim in njihovim družinskim članom tudi v primeru neplačevanja prispevkov zagotovljene vse pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, pa se opisana ureditev v zadnjem času medijsko predstavlja kot primerna rešitev za delavce številnih podjetij, ki obveznosti iz naslova obračunanih

<sup>20</sup> Prvi do četrty odstavka 61. člena ZUTD.

<sup>21</sup> Peti odstavka 61. člena ZUTD.

<sup>22</sup> Prej 191. člen ZPIZ-1, enako 133. člen ZPIZ-2.

<sup>23</sup> Prej 192. člen ZPIZ-1, podobno prvi odstavka 134. člena ZPIZ-2.

prispevkov niso poravnavala celo več let. Dejansko pa je takšna rešitev vprašljiva in jo je težko razumeti kot varovanje pravic delavcev, saj pomeni, da se obdobje vključenosti v zavarovanje delavcu šteje v zavarovalno dobo le pod pogojem, da so bili prispevki obračunani – torej omenjene določbe sploh ni mogoče uporabiti, če prispevki uradno niso bili obračunani<sup>24</sup>. Poleg tega se plače za obdobje, ki se v pokojninsko dobo šteje na tej podlagi, ne upoštevajo pri izračunu pokojninske osnove, saj se za izračun pokojninske osnove upoštevajo le plače oziroma osnove, od katerih so bili plačani prispevki<sup>25</sup>.

### **3.4 Razkrivanje podatkov o neplačanih prispevkih za posameznega zavarovanca**

Možnost delavcev, da pri pristojnem davčnem uradu preverijo, ali njihov delodajalec zanje plačuje prispevke, ne more pomembneje vplivati na plačevanje prispevkov. Po drugi strani je zanesljivost tako pridobljenih podatkov vprašljiva: davčni organ mora vsaki fizični osebi na njeno zahtevo razkriti podatke o prispevkih za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje, prispevkih za zaposlovanje oziroma prispevkih za starševsko varstvo, ki jih je zanj plačal oziroma jih je dolžan plačati njen delodajalec ali druga oseba (21. člen ZDavP-2). Tako je pridobitev podatkov mogoča le za posameznika na podlagi njegove individualne zahteve ali po njegovem pooblastilu.

Z vidika posameznega zavarovanca takšna ureditev ni povsem ustrezna, saj davčni organ zbira le podatke o obračunanih prispevkih, katere je delodajalec oziroma druga oseba dejansko obračunala od izplačanih prejemkov in o tem predložila obračun davčnih odtegljajev, oziroma je na podlagi ugotovitev postopkov davčnega nadzora za izplačane prejemke prispevke obračunal davčni organ. Posledično se torej zastavlja vprašanje, kako lahko davčni organ v primeru zahteve fizične osebe le-tej ustrezno ugodi zlasti v delu, ki se nanaša na prispevke, ki jih je za zavarovanca njegov delodajalec ali druga oseba dejansko »dolžna« plačati. Na podlagi veljavnega načina evidentiranja podatkov o obračunanih prispevkih od dejansko izplačanih prejemkov davčni organ namreč ne more ugotoviti, koliko prispevkov bi bil delodajalec ali druga oseba za posamezno fizično osebo, ki bi na podlagi povzete zakonske določbe ta podatek lahko zahtevala, dolžna plačati. Navedeno bi bilo mogoče zgolj v primeru, da bi delodajalec ali druga oseba, ki je zavezanec za obračun prispevkov za socialno zavarovanje, prejemke pravilno in pravočasno izplačala, prav tako pa pravilno in pravočasno obračunala vse obvezne dajatve, in to od ustrezne osnove. Zlasti je v primeru fizičnih oseb, ki so v socialno zavarovanje vključene na podlagi delovnega razmerja, za ugotovitev o tem, koliko prispevkov bi moral delodajalec ali druga oseba, ki je zavezanec za njihov obračun, dejansko obračunati, treba poznati pogodbo o zaposlitvi ali individualno pogodbo prav vsakega posameznika.

<sup>24</sup> Tako tudi sodba Vrhovnega sodišča, opr. št. VIII Ips 529/2007 z dne 8. 6. 2009 ter sodba in sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 30/2009 z dne 12. 1. 2012.

<sup>25</sup> Glej sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 30/2009 z dne 12. 1. 2012.



## **4 Zaključek**

Na učinkovitost sistema socialnega zavarovanja ter obseg prispevkov, ki bi morali biti poravnani iz naslova vključitve v socialno zavarovanje, vplivajo številni dejavniki - tudi različne možnosti in podlage za vključitev v socialno zavarovanje ter možnost optimiranja obveznih dajatev iz naslova vključitve. Ob tem je vprašljiva tudi sama verodostojnost in ustreznost evidenc o prispevkih, ki bi morali biti plačani za posameznega zavarovanca. Obstoječe evidence prispevkov za socialno zavarovanje namreč vsebujejo le prispevke, ki so bili dejansko obračunani od zavezancev za obračun oziroma davčnega organa, in vsaj v primeru zaposlenih temeljijo na uradno izplačanih plačah. Ob vsem tem je zanemarjeno dejstvo, da delodajalci za svoje delavce vse pogosteje ne plačujejo predpisanih prispevkov, ker uradno plač ne izplačajo. Prav tako se dogaja, da delodajalci prirejajo osnove za plačilo prispevkov in za potrebe obračuna in plačila prispevkov prikažejo le minimalna izplačila, razliko pa delavcem izplačajo v gotovini ali kot neobdavčena povračila stroškov.

Utajevanje prispevkov omogočajo tudi neizvajanje predpisanega sankcioniranja in prenizke zagrožene kazni. Gre za problem, ki ima več razsežnosti, saj mu je poleg izpada javnofinančnih prihodkov iz naslova neplačanih prispevkov treba dodati tudi razmah dela na črno in opravljanje dela v statusni obliki, ki ni združljiva z naravo opravljenega dela. Dodatno v povezavi z vključitvijo v socialno zavarovanje ne gre zanemariti vpliva na trg dela v obliki specifičnih oblik zaposlitev. Le-te pravzaprav ne omogočajo prave vključitve v socialno zavarovanje na način, da bi bilo iz tega naslova mogoče eventualno pridobivati prejemke (bolniška, starševska nadomestila, pokojnino). Po drugi strani specifične oblike zaposlovanja, zlasti prekerne zaposlitve, negativno vplivajo na tradicionalne oblike zaposlovanja.

Glede na nesporen obstoj zaposlenih, za katere prispevki iz različnih razlogov niso ustrezno obračunani in plačani, ter ob upoštevanju dejstva, da bo tudi določen del tistih, ki prispevke sicer obračunavajo, le-te težko poravnal zaradi likvidnostnih težav, je o finančni razsežnosti vseh posledic neplačevanja prispevkov težko ugibati. V zvezi s samim uveljavljanjem pravic iz socialnega zavarovanja je izpadu javnofinančnih prihodkov zaradi neplačanih prispevkov treba dodatno prišteti še individualna oškodovanja na račun manjše pokojninske osnove zaradi neplačanih prispevkov in posledično manjše pokojnine. Poleg navedenega so zaradi neplačevanja prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje nekaterih zavarovancev oškodovani vsi zavarovanci obveznega zdravstvenega zavarovanja, saj je obseg zagotavljanja pravic pravzaprav omejen z obsegom razpoložljivih sredstev. Dodatno proračunsko zagotavljanje pokojninskega, zdravstvenega, starševskega varstva in ukrepov zaradi brezposelnosti gre namreč v delu, ki presega zbrane prispevke, v breme vseh davkoplačevalcev.

*Karmen Vežjak Progar*

*Mag. Karmen Vežjak Progar je univerzitetna diplomirana pravnica. Z zagovorom magistrske naloge na temo analize plačevanja prispevkov za socialno varnost si je leta 2003 pridobila tudi naziv magistricе ekonomskih znanosti. S področjem prispevkov za socialno varnost se na operativni ravni ukvarjala v času zaposlitve v mednarodnem podjetju. V letih 2002 in 2003 je bila zaposlena pri takratnem Glavnem davčnem uradu Davčne uprave Republike Slovenije, v oddelku za dohodnino in prispevke. Od leta 2003 dalje je zaposlena pri Službi Vlade RS za zakonodajo, v sektorju za javne finance in gospodarsko ureditev.*

## Literatura in viri

- AJPES. (2009). *Informacija o poslovanju samostojnih podjetnikov posameznikov v Republiki Sloveniji v letu 2008*. Ljubljana: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.
- AJPES. (2010). *Informacija o poslovanju samostojnih podjetnikov posameznikov v Republiki Sloveniji v letu 2009*. Ljubljana: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.
- AJPES. (2011). *Informacija o poslovanju samostojnih podjetnikov posameznikov v Republiki Sloveniji v letu 2010*. Ljubljana: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.
- AJPES. (2012). *Informacija o poslovanju samostojnih podjetnikov posameznikov v Republiki Sloveniji v letu 2011*. Ljubljana: Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.
- (2009a). Bilten javnih financ. Ljubljana: Ministrstvo za finance. Letnik XI, št. 7-8/2009, 56–70.
- (2009b). Bilten javnih financ. Ljubljana: Ministrstvo za finance. Letnik XI, št. 6/2009, 53.
- (2010). Bilten javnih financ. Ljubljana: Ministrstvo za finance. Letnik XII, št. 4, april 2010, str. 51.
- (2011a). Bilten javnih financ. Ljubljana: Ministrstvo za finance. Letnik XIII, št. 2, februar 2011, 55–60.
- (2011b). Bilten javnih financ. Ljubljana: Ministrstvo za finance. Letnik XIII, št. 6, junij 2011, 53–65.
- Chlon-Dominczak, A. (2004). The Collection of Pension Contributions in Poland. V E. Fultz & T. Stanovnik (ur.), *The Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe* (str. 155–196). Budapest: International Labour Organization.
- DURS. (2009). *Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije za leto 2008*. Ljubljana, Davčna uprava Republike Slovenije.
- DURS. (2011). *Poročilo o delu Davčne uprave RS za leto 2010*. Ljubljana: Davčna uprava Republike Slovenije.
- DURS. (2012). *Poročilo o delu Davčne uprave RS za leto 2011*. Ljubljana: Davčna uprava Republike Slovenije.
- Inšpektorat RS za delo. (2012). *Poročilo o delu Inšpektorata RS za delo za leto 2011*. Ljubljana: Inšpektorat RS za delo.
- Klun, M. (2004). Merjenje kakovosti, usmerjenost k uporabniku in davčna administracija. *Uprava/Administration*, II(1), 69–83.
- (1955). Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti. Uradni list SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 1/55.
- (2008). Letno poročilo ZPIZ za leto 2007. Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.
- (2009). Letno poročilo ZPIZ za leto 2008. Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.
- (2010). Letno poročilo ZPIZ za leto 2009. Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.
- (2011). Letno poročilo ZPIZ za leto 2010. Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.
- (2012). Letno poročilo ZPIZ za leto 2011. Ljubljana: Zavod za pokojninsko zavarovanje Slovenije.

- Máté, L. L. (2004). The Collection of Pension Contributions in Hungary. V E. Fultz & T. Stanovnik (ur.), *The Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe* (str. 155–196). Budapest: International Labour Organization.
- MDDSZ. (2012). Starševsko nadomestilo. Pridobljeno 3. 2. 2012 s: [http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/druzina/starsevsko\\_varstvo\\_in\\_druzinski\\_prejemki/pravice\\_iz\\_zavarovanja\\_za\\_starsevsko\\_varstvo/starsevsko\\_nadomestilo/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/druzina/starsevsko_varstvo_in_druzinski_prejemki/pravice_iz_zavarovanja_za_starsevsko_varstvo/starsevsko_nadomestilo/).
- (1994). Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja. Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 51/98 - odl. US, 90/98, 6/99 - popr., 109/99 - odl. US, 61/00, 64/00 - popr., 91/00 - popr., 59/02, 18/03, 30/03, 35/03 - popr., 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 - popr., 64/07, 33/08, 71/08, 7/09, 88/09 in 30/11.
- Sklep o najvišji pokojninski osnovi (Uradni list RS, št. 12/11).
- Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča in sklep Pdp 30/2009 z dne 12.1.2012.
- Sodba Vrhovnega sodišča, opr. št. VIII Ips 529/2007 z dne 8. 6. 2009.
- Stanovnik, T. (2002). The Political Economy of Pension Reform in Slovenia. V E. Fultz & T. Stanovnik (ur.), *The Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe* (str. 19–73). Budapest: International Labour Organization.
- Stanovnik, T., & Fultz, E. (2004). The collection of pension contributions – a comparative review. V E. Fultz & T. Stanovnik (ur.), *The Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe* (str. 21–57). Budapest: International Labour Organization.
- Stanovnik, T. et al. (2011). Pobiranje prispevkov za pokojninsko zavarovanje – primerjalna analiza treh srednjeevropskih držav. *IB revija*, XLV(4), 5–12.
- Strban, G. (2007). *Contribution collection systems and possible measures to improve their effectiveness*. European Commission: Social Institutions Support Programme.
- SURS. (2009). Statistične informacije, št. 38/2009. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- SURS. (2009a). Statistični letopis 2008. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- SURS. (2012). Bruto domači proizvod, 1995–2011. Pridobljeno 17.5.2012 s: [http://www.stat.si/tema\\_ekonomsko\\_nacionalni\\_bdp1.asp](http://www.stat.si/tema_ekonomsko_nacionalni_bdp1.asp).
- Vežjak, K. (2003). *Analiza plačevanja prispevkov za socialno varnost v Republiki Sloveniji*. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Wiktorow, A. (2004). Effectiveness of social security contribution collection. *International Conference on Changes in the structure and organization of social security administration*. Cracow.
- Zavod RS za zaposlovanje. (n.d.) Pridobljeno 3.12.2012 s: <http://www.ess.gov.si/obvestila/obvestilo?aid=482>.
- ZDavP-2. (2011). Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2). Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 34/12 in 94/12.
- ZDoh-2. (2011). Zakon o dohodnini (ZDoh-2). Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/11 – ZUKD-1, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12 in 94/12.
- ZDR. (2002). Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Uradni list RS, št. 42/02, 79/06 – ZZZPB-F, 46/07 – odl. US, 103/07, 45/08 – ZArbit in 83/09 – odl. US.

- ZGD-1. (2009). Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1) Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 100/11 – sklep US, 32/12 in 57/12.
- ZPIZ-1. (2006). Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1). Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 10/08 – ZVarDod, 98/09 – ZIUGK, 38/10 - ZUKN, 61/10 – ZSVarPre, 79/10 – ZPKDPIZ, 94/10 – ZIU, 94/11 – odl. US, 105/11 – odl. US, 110/11 – ZDIU12, 40/12 – ZUJF in 96/12 – ZPIZ-2.
- ZPIZ-2. (2012). Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Uradni list RS, št. 96/12.
- ZSDP. (2006). Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP). Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 122/07 – odl. US, 10/08, 62/10 – ZUPJS in 40/12 - ZUJF.
- ZUTD. (2010). Zakon o urejanju trga dela (ZUTD). Uradni list RS, št. 80/10 in 40/12 - ZUJF.
- ZUJF. (2012). Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF). Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314 in 105/12.
- ZZVZZ. (2006). Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ). Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11 in 40/12 - ZUJF.
- ZZVZZ-L. (2011). Zakon o spremembi in dopolnitvi Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-L). Uradni list RS, št. 87/11.

## SUMMARY

# THE EFFICIENCY OF SOCIAL CONTRIBUTIONS COLLECTION IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA

*Keywords:* social insurance, social insurance contributions, contribution compliance in the Republic of Slovenia, social insurance rights

Slovenian social security system is classified as the so-called Bismarck model. It is characterized by a modest range of government interventionism and a high extent of guaranteed rights. It is mainly financed by contributions. Compared with most other systems of EU Member States, it does not only face the problem of a smaller discrepancy between the number of insured persons, who are liable to pay contributions, and the number of beneficiaries, who receive social benefits, but also the problem of efficient collection and recording of the paid contributions.

Every person who by his status or employment activity fulfils the conditions stated in legal acts regulating social insurance is required to be included in social insurance. The purpose of this paper is to describe some basic indicators for measuring the quality of the contribution collection and to highlight some key indicators that influence the contribution compliance in Slovenia. The efficiency of the contribution collection is usually observed through contribution compliance rather than relationship between the collected contributions and resources needed for their collection (for example, the amount of the collected contributions compared to the number of taxpayers, the amount of the collected contributions compared to the costs of collection and the like).

Contribution compliance can be measured using various indicators. The main one that is described and compared in several country studies is the Covered Wage Bill, which is expressed as the percentage of GDP. As described by Stanovnik and Fultz (2004, pp. 46–49), this indicator shows the hypothetical wage bill of the economy that would have, given the known contribution rate (employer + employee), produced the actual (observed) contribution revenues collected on behalf of employees. As this indicator is applicable only for measuring the contribution compliance of one category of the insured (employees) and only for analysis of some contributions (in Slovenia for mandatory pension and disability insurance and for mandatory health insurance) other indicators should also be observed.

The next of the indicators is the contribution debt. This indicator is, comparatively speaking, less suitable for measuring the efficiency of contribution collection and international comparison due to various factors (such as high penalty interests included, the possibility of write-offs and conversion of debt into equity, etc.).

The structure of the contribution debt is also important, as various responsibilities of each category of the insured persons reflect differently in the amount of unpaid contributions. For instance, in Slovenia the self-employed must pay social contributions no later than of the fifteenth day of the month for the previous month, while the due date for the payment of the contributions for the employees is not prescribed – the employers have to pay the contributions only if they reimburse wages. Furthermore, the prescribed sanctions for non-calculation and/or non-payment of contributions vary not only due to the different categories of insured persons, but also due to the type of contributions.

Even if the write-offs and deferrals of the contributions are allowed under strict and limited conditions, their impact on the contribution debt should not be neglected. In terms of assessment, the contribution compliance, the conditions for write-offs and deferrals have to be considered. The extent of written-off amounts and their impact on public revenue (i.e. revenue loss) has to be determined.

The level of the protection of insured person's rights in the case of non-payment of contributions is also important. Although in theory experts are unanimous that employers' failure to pay contributions may not cause detriment to employees (see Máté, 2004; Stanovnik et al., 2011), in Slovenia that does not apply in some cases.

The efficiency of the contribution collection system may also be affected by the complexity of the collection system itself. Eventually, the role of the participants has to be mentioned, and in particular, the level of economic and social development as well as the economic stability of the country.

The efficiency of the social insurance system and the extent of the contributions that should be paid are affected by various options and bases for inclusion as well as the possibility to optimize the amount of obligatory levies deriving from it. Shortcomings in the collection of social security contributions can be identified not just with a detailed analysis of the legal basis for the inclusion into social insurance and the payment of contributions, but also by analyzing the characteristics of the categories of insured persons and the contribution evasion reasons. Factors that actually or merely potentially may affect the contribution compliance are numerous and come from different spheres – from the insured or the persons liable to pay contributions as well as from the government authorities, etc.

On the other hand, the existing records of social contributions in Slovenia include only contributions that were actually calculated by taxpayers and reported to the Tax Administration. As already mentioned above, in the case of employees they base on official earnings. The fact that employers often do not calculate and/or do not pay contributions for their workers because wages are officially not paid is often neglected. It also occurs that employers

report only minimal wages and calculate minimal social contributions. The difference is paid to workers in cash or as tax free reimbursement.

Non-implementation of the prescribed penalties and low penalties enable the alteration of contribution basis. The alteration problem is multidimensional. It also causes the growth of undeclared work and the work carried out in an inappropriate status.

Additionally, it should not be neglected that there are specific forms of employment that do not really allow social insurance compliance in the way which would assure proper benefits deriving from this title (sick leave benefit, parental benefit, pension). On the other hand, specific forms of employment, especially precarious employment, have negative impact on traditional forms of employment.

One of the main conclusions of the paper is that the extent of financial consequences of non-payment of social contributions in Slovenia is difficult to ascertain, as it is not possible to estimate the number of employees for whom contributions are not properly accounted and paid. It is also the fact that a certain amount of contributions that are calculated and recorded will not be paid at all, due to payment liquidity problems of the employers.

Furthermore, the non-payment of contributions causes the impairment of individual rights. The unpaid contributions result in lower pensions and the burden of the amount of non-paid mandatory health insurance contributions is allocated to all insured persons and tax payers. However, the extent of mandatory health insurance benefits is limited by the level of available resources. Additional state provision for pension and disability benefits, health care, parental and unemployment care, in the part which exceeds the collected contributions, burdens all tax payers.