



Stališče GZS do problematike napotovanja delavcev v tujino

Poudarki:

- velike administrativne obremenitve pri vlaganju vlog za A1 potrdila ter nejasna navodila
- neenotno obravnavanje napotnih delavcev z vidika socialnih zavarovanj
- nejasna davčna obravnava povračil stroškov v zvezi z začasnimi napotitvami, predvsem z vidika tolmačenja prekinitve napotitve

Ocena stanja

Vezava na: Zakon o čezmejnem izvajanju storitev (Uradni list RS, št. 10/17), Zakon o dohodnini (Uradni list RS, št. 13/11 in nasl.), Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12 in nasl.).

V preteklih dveh mesecih je na področju napotovanja delavcev v EU in EGP prihajalo do precejšnjih sprememb. Zakon o čezmejnem izvajanju storitev (ZČmIS), ki se je pričel uporabljati s 1. januarjem 2018, je predpisal nove pogoje in postopke za pridobitev potrdila A1 za začasno napotene delavce po 12. členu Uredbe 883/2004. Pri tem pa je ostalo področje pridobivanja potrdila A1 za delavce, ki običajno opravljajo delo v dveh ali več državah članicah, po 13. členu Uredbe 883/2004, povsem neregulirano. Iz tega razloga prihaja do razlik v postopku in pogojih za pridobitev A1 potrdila.

Na področju predpisov o pokojninskem in invalidskem zavarovanju obravnava položaja obeh tipov napoteni delavcev ni enotna. Napoteni delavci po 12. členu Uredbe 883/2004 so po trenutnih navodilih MDDSZ zavarovani na zavarovalni podlagi 002, ki velja za delavce poslane na delo v tujino, napoteni delavci po 13. členu Uredbe 883/2004 pa na zavarovalni podlagi 001, ki velja za delavce v delovnem razmerju na območju RS. Do razlike prihaja pri določanju osnove za plačilo prispevkov, saj se kot osnova pri napoteni delavci po 12. členu Uredbe 883/2004 šteje plača, ki bi bila prejeta za enako delo v Republiki Sloveniji, pri napoteni delavci po 13. členu Uredbe 883/2004 pa dejansko izplačana (prejeta) plača, pri čemer zakonska podlaga v ZPIZ-2 za takšno razlikovanje ne obstaja.

Sprejetje Zakona o čezmejnem izvajanju storitev je vplivalo tudi na spremembo Zakona o dohodnini (Zdoh-2) v delu, ki se tiče davčne obravnave povračila stroškov v zvezi z začasnimi napotitvami. Težava se pojavlja pri tolmačenju pojma »neprekinjenost napotitve«, ki je bistveni kriterij za izvzemanje določenih dohodkov iz delovnega razmerja iz davčne osnove. Prav tako dodatne zaplete povzroča navodilo o potrebnem popravljanju že obračunanih davčnih obveznosti v primeru naknadnega podaljšanja napotitve nad 30 oz. 90 dni.

Po spremembi zakonodaje so se naknadno pojavile različne razlage pristojnih organov glede tolmačenja pojma in statusa napoteni delavcev, ki pa so bile med seboj neusklajene in nejasne. Kot take so prinesle precej dvomov in težav pri izvajanju zakonodaje v praksi in pomembno vplivale na pravno predvidljivost. Področje napotitev je v slovenski zakonodaji urejeno nekonsistentno, kar prinaša zmedo, nejasnosti in težave vsem vpletenim stranem, tako delavcem kot delodajalcem, pa tudi pristojnim organom. Takšno stanje je nevarno, saj ogroža zaposlene v gospodarstvu in gospodarstvo samo, ki si želi skladno z veljavno zakonodajo izvajati obveznosti oziroma spoštovati veljavne predpise. S takšnim načinom spreminjanja in izvajanja zakonodaje se ustvarja nestabilno poslovno okolje. Namesto zmanjševanja administrativnih ovir, k čemur smo se zavezali kot država, se ustvarjajo dodatne. To pa vse omejuje potencial podjetij, ki z izvajanjem storitev tujini ustvarjajo nove izvozne priložnosti.

Stališče GZS

GZS meni, da področje napotovanja delavcev ni ustrezno urejeno. Trenutna praksa podjetjem prinaša gospodarsko škodo, jim postavlja nova administrativna bremena in ovira opravljanje storitev v tujini oziroma slabša njihovo konkurenčnost na tujih trgih. Pristojni organi naj izdajo jasna in usklajena navodila glede izvajanja napotitev. Poleg tega naj določijo obdobje, v katerem se bo vsa zakonodaja glede napoteni delavcev ustrezno uskladila, tudi s sodelovanjem gospodarstva oz. socialnih partnerjev.

Predlog GZS

Zahtevamo, da se delodajalcem takoj omogoči, da lahko spremenijo zavarovalne podlage tudi za napotene delavce po 13. členu Uredbe 883/2004, in sicer od 1. januarja 2018 dalje, to je od začetka uporabe Zakona o čezmejnem izvajanju storitev.

Predlagamo, da se področje uredi na način, da se bodo delodajalci, ko pošiljajo delavce v tujino po 13. členu Uredbe 883/2004 lahko spremenili zavarovalno podlago za čas trajanje napotitve iz 001 v 002 v primeru, ko bodo delavci izpolnjevali pogoje iz 14. člena ZPIZ-2.

Pri tem je pomembno:

- da je ta postopek čim manj obremenjujoč z vidika administracije (priloge so bile podane že ob izdaji potrdila A1 po 13. členu in zato menimo, da do konca veljavnosti A1 potrdila dodatne priloge za vsako spremembo zavarovalne podlage niso več potrebne);
- da delodajalec sam presodi, glede na vsebino napotitve, ali bo spremenil zavarovalno podlago na 002, ali ne;
- da se ne dela razlika pri davčni obravnavi povračil stroškov za napotene delavce glede na njihov zavarovalno podlago.

Utemeljitev

Manj administrativnih bremen pri vlaganju vlog za A1 potrdila in jasnost navodil ter poenostavitev postopkov

Z novim letom je stopil v veljavo Zakon o čezmejnem izvajanju storitev, ki je določil pogoje in postopek za pridobivanje potrdil A1 po 12. členu Uredbe 883/2004, medtem ko pridobivanje A1 potrdil po 13. členu Uredbe 883/2004 še vedno ni regulirano. To je sprožilo val vlog za pridobitev A1 potrdil po 13. členu, na katerega Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije ni bil pripravljen. V januarju 2018 je bilo odobrenih le 55% od vseh prejetih vlog, kar pomeni, da je bilo množici podjetij oteženo opravljanje storitev na tujih trgih. Pri tem je šlo v večini primerov za že sklenjene pogodbe z naročniki v tujini oziroma za že prejeta naročila. Naknadno so se večkrat spreminjala navodila za oddajo vloge, vsebina obrazcev ter potrebne priloge. Prihajalo je do določenih »ad hoc« rešitev, kot je na primer poseben postopek za pridobitev A1 potrdila za monterje in serviserje, ki pa niso prinesle ustreznega reda in jasnosti. Za pridobitev A1 potrdila po 13. členu obstajajo trije različni obrazci za vlogo, ločena pa je obravnava po posameznih poklicih; in sicer za voznike v mednarodnem cestnem prometu ter serviserje in monterje. Še vedno so razlike v postopku in pogojih za pridobitev A1 potrdila. Po 12. členu se vloga odda preko portala e-Vem, po 13. členu pa fizično ali v elektronski obliki; različna je vsebina obrazca za vlogo in potrebne priloge; drugačen pa je tudi rok, v katerem se potrdilo izda. Za izdajo A1 potrdila po 12. členu je določen maksimalni rok 5 delovnih dni, po 13. členu pa 30 dni, kar je nedopustno dolgo, saj je v gospodarstvu odzivnost in hitrost pri izvedbi storitev ključnega pomena.

Potrebno bi bilo:

- izdati jasna navodila glede postopkov pridobitve A1 obrazca in potrebnih vlog s kritično presojo o nujnosti posameznih zahtev
- poskrbeti za avtomatsko spremembo zavarovalne podlage z 002 na 001 ob preteku veljavnosti A1 potrdila
- poenotiti vloge za pridobitev A1 potrdila po 13. členu Uredbe 883/2004
- omogočiti vlaganje in vročanje preko portala e-Vem tudi za vloge po 13. členu Uredbe 883/2004

- omogočiti spreminjanje zavarovalne podlage za napotene delavce po 13. členu Uredbe 883/2004 s čim manj administrativnimi obremenitvami (prilogami)
- omogočiti vpogled v zavarovalno podlago zavarovanca
- določiti pravila in pogoje za pridobitev A1 potrdila po 13. členu Uredbe 883/2004, ki naj temeljijo na vsebinskih kriterijih in ne razlikovanju po posameznih poklicih

Enakopravno obravnavanje napotenih delavcev z vidika socialnih zavarovanj

Trenutno Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije ne omogoča spreminjanja zavarovalne podlage za napotene delavce po 13. členu Uredbe 883/2004 z 001 na 002 za čas napotitve. S tem prihaja do neenake obravnave delavcev, ki:

- so napoteni po 12. ali 13. členu Uredbe 883/2004 v EU in EGP
- so napoteni po 13. členu Uredbe 883/2004 v EU in EGP v primerjavi s tistimi, ki so napoteni v države tretjega sveta

GZS meni, da bi bilo potrebno napotene delavce obravnavati vsebinsko enotno in v skladu s trenutno veljavno zakonodajo. Status napotenih delavcev je opredeljen v 3. odstavku 14. člena ZPIZ-2, in sicer pravi, da so to delavci, ki so:

- v delovnem razmerju pri delodajalcu s sedežem v Republiki Sloveniji,
- bili poslani na delo v tujino in
- niso obvezno zavarovani po predpisih države, v katero so bili poslani.

Za te delavce so uporabljala drugačna osnova za plačilo prispevkov, tj. plača, ki bi bila prejeta za enako delo v RS (po 2. odstavku 144. čl. ZPIZ-2). Vendar pa je MDDSZ sprejel stališče, ta osnova velja samo za napotene delavce po 12. členu Uredbe 883/2004. Menimo, da ta interpretacija ni pravilna, saj tudi delavci, ki so napoteni po 13. členu Uredbe 883/2004, v primeru, ko so zaposleni izključno in samo v RS, izpolnjujejo zgoraj navedene pogoje iz 3. odstavka 14. člena ZPIZ-2. Enotne pravne podlage ZPIZ-2 ne moremo v istih položajih oseb tolmačiti različno, saj bi s tem neupravičeno diskriminirali en dejanski položaj. Tudi napoteni delavci po 13. členu bi morali biti v času napotitve zavarovani na zavarovalni podlagi 002, v kolikor izpolnjujejo vse pogoje iz 3. odstavka 14. člena ZPIZ-2.

Jasna navodila glede davčne obravnave povračil stroškov v zvezi z začasno napotitvijo na delo v tujino

Po z novim letom spremenjenemu Zakonu o dohodnini se določeni dohodki iz delovnega razmerja ne štejejo v davčno osnovo pri napotitvah, ki trajajo neprekinjeno do 30 dni (oz. do 90 dni v določenih primerih); pri napotitvah, ki trajajo neprekinjeno nad 30 dni, pa je določena tudi posebna davčna osnova. Težava se pojavlja pri tolmačenju pojma »neprekinjenost napotitve«. FURS in Ministrstvo za finance sta v zvezi s tem izdala kontradiktorna mnenja.

Finančni urad Republike Slovenije trdi, da se za »davčne namene tudi sprememba kraja opravljanja dela ne obravnava kot prekinitev napotitve, čeprav mora delodajalec v takem primeru pridobiti nov A1 obrazec za tega delavca«. To pomeni, da če delavec ob koncu dela v eni državi članici EU nadaljuje z delom v drugi državi članici EU, se to ne šteje za prekinitev napotitve, če pri tem ne prestopi meje Republike Slovenije (oziroma če je ta prestop osebne narave). Izjema velja za voznike v mednarodnem cestnem prometu.

GZS meni, da ta interpretacija prekinitve napotitve ni ustrezna. Časovna komponenta do 30 oziroma do 90 dni se je uvedla z argumentom, da si pri dalj časa trajajočih napotitvah delavci ustvarijo »drugi dom« v državi napotitve in zato njihov položaj s stroškovnega vidika postane bolj podoben delavcem, ki so tam stacionirani. Tudi pri napotitvah, kjer se delavec ne vrne domov, ampak zgolj menja kraj opravljanja dela iz enega kraja v tujini v drugega, se bi morale te prekinitve upoštevati. Če vzamemo na primer delavca, ki je bila napoten za 20 dni v Avstrijo in takoj za tem za 15 dni v Nemčijo, si tudi v tem primeru delavec ni ustvaril »drugega doma« v tujini in se tem njegovi stroški niso spremenili.

Problematično je tudi stališče Ministrstva za finance, da se v primeru naknadnega podaljšanja napotitve, ki nato preseže 30 dni (oz. 90 dni), spremeni narava celotne napotitve z vidika trajanja in posledično tudi višine in vrste povračil, ki se ne vštevajo v davčno osnovo. V tovrstnih primerih bo potrebno morebitne že obračunane davčne obveznosti ustrezno popraviti. To pomeni na primer, da se bodo povračila stroškov za prehrano v višini dnevnice vštela v osnovo dohodka iz delovnega razmerja od prvega dne napotitve dalje, če se bo (teoretično) napotitev naknadno podaljšala iz kakršnegakoli razloga s 30 na 31 dni. V povezavi z argumentacijo iz prejšnjega odstavka, se nam tudi ta interpretacija ne zdi primerna, saj tudi v tem primeru ne pride do ustvarjanja »novega doma« v državi napotitve in s tem nižanja stroškov delavca.

GZS meni, da bi pri davčni obravnavi povračil stroškov v zvezi z začasno napotitvijo na delo v tujino bilo potrebno izhajati iz vsebine in namena, zakaj so bile določene časovne komponente in presoja glede na to, v katerih primerih si delavec lahko ustvari »drugi dom« v državi napotitve in v katerih ne. V primerih menjave kraja napotitve in naknadnega nepričakovanega podaljšanja napotitve do tega zagotovo ne pride. Prav tako ne sme prihajati do razlikovanja na podlagi tega, ali je delavec napoten po 12. ali 13. členu Uredbe 883/2004.

Ocena učinkov

I. POMEN STORITEV ZA SLOVENSKO GOSPODARSTVO

- **Presežek storitvene menjave** je v letu 2017 znašal 2.565 mio EUR, kar je za 391 mio EUR več kot leta 2016. To pomeni, da je slovensko gospodarstvo v letu 2017 izvozilo za 2,6 mrd EUR več storitev kot jih je uvozilo. Izvoz storitev se je povečal za 11,5 % (740 mio EUR več), uvoz pa za 8,2 %. Glavne skupine izvoznih storitev so potovanja (1/3; potrošnja tujih turistov v Sloveniji), transport (29 %; posli naše transportne verige za tuje plačnike, v največji meri srednjeevropske trge) in gradbene ter druge poslovne storitve (17,5 % izvoza).
- **Izvoz storitev predstavlja približno četrtnino ustvarjenega izvoza.** Njegovo medletno nihanje je precej nižje kot pri blagu, kar je povezano tudi z naravo storitev, ki ni vezana zgolj na ozko določen segment. Na kratek rok je pri povprečni storitvi manjša nevarnost substituta napram blagu. To je še posebej relevantno za Slovenijo, saj se je v času krize blagovni izvoz znižal precej bolj kot izvoz storitev. Prav tako je cena storitve manj variirala v ceni kot blago.
- **Dodana vrednost v izvozu storitev je v osnovi višja kot pri blagu.** Točnih podatkov za Slovenijo ni, institucija, ki se ukvarja z raziskovanjem na tem področju je IER. V ceni storitve je namreč v večji meri vključen domač strošek dela, kar polni socialni blagajni ter povečuje domačo potrošnjo ter povečuje priliv od davkov na potrošnjo. Pri blagu je delež uvožene dodane vrednosti okoli 40-odstoten, kar je posledica oblikovanih vrednostnih verig v avtomobilski dejavnosti in elektro ter elektronski industriji.
 - Francois in Manchin (2011) sta proučevala povezave med dodano vrednostjo pri blagu in storitvah ter ugotovila, da je velik del izvoza storitev vezan tudi na izvoz blaga. Ta logika denimo pomeni, da je izvoz transportnega sektorja povezan z uvozom in izvozom blaga, ter da prvega brez drugega ni. Pri gradbenih in drugih poslovnih storitvah lahko to pomeni, da se denimo lesena hiša naredi v Sloveniji, se izvozi kot blago, njena montaža strani slovenskega izvajalca pa pomeni izvoz storitve.
 - Pri izvozu blaga je ugotovljeno, da vrednost izvoza zamegli dejansko sliko, kot na primer pri blagu, ki gre čez več meja ter kjer ne nastaja veliko dodane vrednosti (energenti: naftni derivati, elektrika npr.). To pomeni, da je na 1 EUR takšnega izvoza vezano precej nižje število domačih delovnih mest kot na primer pri storitvah.
- **Izvoz gradbenih storitev in tehničnih storitev je v letu 2017 znašal 1.250 mio EUR, kar je bilo 300 mio EUR več oz. tretjino več kot v letu 2016.** V celotni strukturi izvoza storitev so predstavljale 17,5-odstoten delež. Pomembnejše je dejstvo, da se je presežek izvoza nad

uvozom teh storitev povečal iz 205 na 370 mio EUR. To pomeni, da so bili **slovenski izvajalci teh storitev bolj konkurenčni od tujih na domačem, slovenskem trgu.**

- **Glede na leto 2010 se je izvoz teh storitev povečal za 740 mio EUR oz. za 150 %.**
- Ocenjujemo, da je bilo **80 % ustvarjenega izvoza storitev gradbenih in tehničnih storitev na trgih EU**, od tega več kot polovico v Nemčiji (vir: Banka Slovenije). Napovedi za nemški trg investicij ostajajo zelo ugodne, kar pomeni, da naj bi se ta trend še naprej krepil vsaj še dve leti (Evropska komisija, zimska napoved 2018).

II. OCENA VPLIVA SPREMENJENIH ZAVAROVALNIH PODLAG ZA NAPOTENE DELAVCE

- Na ZZZS se dnevno dogajajo **zavrnitve sprememb zavarovalne podlage pri delavcih, napoteni po 13. členu**. Navedeno **povzroča podjetjem gospodarsko škodo oziroma skrbi in nezadovoljstvo med napotnimi delavci.**
- V letu 2017 je bilo izdanih okoli 160.000 potrdil A1, in sicer za 50.700 delavcev in okoli 5.700 podjetij. V prvih dveh mesecih leta 2018 je bilo izdano 18.800 obrazcev A1, od tega 11.500 po 12. členu in 7.300 po 13. členu.
- Kot **primer izberemo dva delavca, ki sta zaposlena na enakem delovnem mestu in imata sklenjeno enako pogodbo o zaposlitvi, na primer dva mehanika**. Narava dela obeh je takšna, da montirata industrijsko opremo na terenu v različnih državah sveta (v EU in tretjih državah) zaporedoma po deloviščih in običajno potujeta iz ene države v drugo. Njun vzorec napotitev je takšen, kot je opredeljen v 13. členu Uredbe EU 883/2004.
 - Podjetje napoti enega od teh mehanikov na delovišče na Švedsko, drugega pa na delovišče v Kanado. Po tolmačenju MDDSZ lahko delodajalec tistemu delavcu, ki je napoten v Kanado obračuna plačo, kot detaširanemu delavcu in ga zavaruje na zavarovalni podlagi 002 (po 12. členu), tistega, ki pa je napoten na Švedsko pa mora zavarovati po zavarovalni podlagi 001 (ker ima izdan obrazec A1 po 13. členu Uredbe).
 - Ker sta oba delavca zaradi narave dela v tujini upravičena do enake bruto plače, sta zaradi različnih zavarovalnih podlag v neenakopravnem položaju. Mehanik, ki delo opravlja v Kanadi bi pri bruto plači 2.810,23 EUR, dobil neto izplačilo 1.995,00 EUR, drugi mehanik, ki pa enako delo opravlja na Švedskem pa bi pri enaki bruto plači 2.810,23 EUR dobil neto izplačilo 1.730,96 EUR, torej 264,04 EUR manj. Ker s strani delavcev, ki so napoteni v evropske države ni sprejemljivo, da za enako vrsto dela prejmejo nižjo neto izplačilo, kot njihovi kolegi, ki so napoteni v ne evropske države, so **delodajalci primorani tem delavcem povišati bruto plačo za toliko, da je neto izplačilo enako.**
 - Kot posledica tega se poveča strošek plače delavca. Pri enakem neto izplačilu plače 1.995,00 EUR, je strošek mehanika iz zgornjega primera, ki dela v Kanadi in ker je zavarovan na zavarovalni podlagi 002 (detaširani delavec) enak 2.971,23 EUR, za njegovega kolega, ki pa na Švedskem opravlja identično delo in je zavarovan na zavarovalni podlagi 001, je pri enakem neto izplačilu plače 1.995,00 EUR strošek delodajalca v višini 3.858,93 EUR. Torej je **za delodajalca strošek tega delavca za 887,16 EUR večji, kar znese povišanje za cca 29 %.**
- **Ocena gospodarske škode zaradi spremenjene zavarovalne podlage** je sledeča:
 - Zmanjšano število delavcev, ki so pripravljeni izvajati takšno delo v evropskih državah.
 - Manjša dobičkonosnost že dogovorjenih poslov (kjer se je vkalkulirala nižja cena za izvedeno delo).
 - Manjša konkurenčnost slovenskih podjetij pri novih poslih (ker bo postavljena cena vključevala postavko višjih stroškov dela).
 - Makroekonomski učinek je vezan na nižji izvoz teh storitev (nižja rast, morda celo padec) ter s tem na nižjo zaposlenost in maso plač v Slovenije.

III. SLOVENSKA PODJETJA SE ŽE SELIJO V TUJINO

Predvsem iz SV Slovenije se veliko podjetij seli na Slovaško, ker je tam **poslovno in davčno okolje ugodnejše** kot je v Sloveniji. Število novoustanovljenih podjetij na Slovaškem iz strani Slovencev se je občutno povečalo po letu 2016 in to predvsem podjetij, ki so prej delovala v Sloveniji na področju izvajanja storitev v tujini (gradbeništvo, montaža, inštalaterstvo,...). V slovaškem poslovnem registru¹ smo uspeli najti **156 podjetjih, ki so svojo dejavnost v letu 2016 preselila na Slovaško, in to samo iz SV Slovenije**. Ta podjetja so v letu 2016 ustvarila **38.140.300 EUR prihodkov in 444.002 EUR dobička**.

Tudi v letu 2018 opazamo nadaljevanje trenda selitev teh podjetij iz Slovenije v tujino predvsem v Nemčijo, Slovaško in Hrvaško. Podjetniki se za selitev odločajo zaradi **birokratskih težav** pri pridobivanju A1 obrazcev in zaradi **nekonkurenčnosti napotitev** delavcev v tujino iz Slovenije. Selitev je vzpodbudilo tudi MDDSZ s tolmačenji zavarovalnih podlag v škodo delavcev, ki so napoteni po 13. členu Uredbe EU 883/2004.

¹ <https://finstat.sk/spolocnici-konatelja?query=%40maribor>