



REPUBLIKA SLOVENIJA
**MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO,
SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI**

Štukljeva cesta 44, 1000 Ljubljana

T: 01 369 77 00

F: 01 369 78 32

E: gp.mddsz@gov.si www.mddsz.gov.si



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

Župančičeva 3, p.p.644a, 1001 Ljubljana

T: 01 369 63 00

F: 01 369 66 59

E: gp.mf@gov.si
www.mf.gov.si

PRILOGA 1 (spremni dopis – 1. del):

Številka: 100-6/2025-2611 - 1
Ljubljana, 18. september 2025
EVA: /
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si
ZADEVA: Predlog Izhodišč za razpravo o uvedbi obvezne pravice delavcev do izplačila 14. plače (božičnice) – predlog za obravnavo
1. Predlog sklepov vlade: Na podlagi 5. člena in šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17 in 163/22) je Vlada Republike Slovenije na seji dne ... pod točko ... sprejela naslednji: S K L E P Vlada Republike Slovenije se je seznanila s predlogom Izhodišč za razpravo o uvedbi obvezne pravice delavcev do izplačila 14. plače (božičnice) in jih posreduje v obravnavo na Ekonomsko-socialni svet. Barbara KOLENKO HELBL generalna sekretarka

Sklep prejmejo: – Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti – Ministrstvo za finance – Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport – Ministrstvo za solidarno prihodnost – Ministrstvo za zdravje – Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo – Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije		
2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:		
/		
3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:		
– Luka Mesec, minister za delo – Klemen Boštjančič, minister za finance		
3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:		
/		
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:		
/		
5. Kratek povzetek gradiva:		
Gradivo predstavlja predlog izhodišč za razpravo o uvedbi obvezne pravice delavcev do izplačila 14. plače oz. božičnice. Na podlagi gradiva se bo opravila razprava na vladi, s socialnimi partnerji ter drugimi deležniki. Gradivo sicer naslavlja problematiko ustrezne ureditve pravic, ki izhajajo iz delovnega razmerja, ter izenačitve teh pravic na minimalni ravni tudi z vidika zagotavljanja enake davčne in prispevčne obravnave delavcev v enakem položaju. Predlaga se določitev pravice do obveznega izplačila 14. plače in posledično se uredi posebna ugodna davčna obravnava, in sicer oprostitev plačila davkov in prispevkov za socialno varnost.		
6. Presoja posledic za:		
a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA/NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	DA/NE
c)	administrativne posledice	DA/NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	DA/NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	DA/NE
e)	socialno področje	DA/NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	DA/NE
7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR: (Samo če izberete DA pod točko 6.a.)		

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				

II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:		
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ		

OBRAZLOŽITEV:

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu

V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):

- prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov,
- odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov,
- obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov.

II. Finančne posledice za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:

- proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep,
- projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:

Osnutek Izhodišč je bo imel finančnih posledic.

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:

- pristojnosti občin,
- delovanje občin,
- financiranje občin.

DA/NE

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

- Skupnosti občin Slovenije SOS: DA/NE
- Združenju občin Slovenije ZOS: DA/NE
- Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: DA/NE

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani.

9. Predstavitev sodelovanja javnosti:

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:

DA/NE

Gradivo bo posredovano v široko javno razpravo neposredno po seznaitvi vlade z vsebino gradiva.

(Če je odgovor DA, navedite:

Datum objave:

V razpravo so bili vključeni:

- nevladne organizacije,
- predstavniki zainteresirane javnosti,
- predstavniki strokovne javnosti.
-

Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):

Upoštevani so bili:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:

Poročilo je bilo dano

Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)

10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:

DA/NE

11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:

DA/NE

Luka Mesec
Minister

Mag. Katja Božič
Državna sekretarka

PREDLOG

Na podlagi 5. člena in šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17 in 163/22) je Vlada Republike Slovenije na seji dne ... pod točko ... sprejela naslednji:

S K L E P

Vlada Republike Slovenije se je seznanila s predlogom Izhodišč za razpravo o uvedbi obvezne pravice delavcev do izplačila 14. plače (božičnice) in jih posreduje v obravnavo na Ekonomsko-socialni svet.

Barbara KOLENKO HELBL
generalna sekretarka

Sklep prejmejo:

- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti
- Ministrstvo za finance
- Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport
- Ministrstvo za solidarno prihodnost
- Ministrstvo za zdravje
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije

PREDLOG

Slovenija se, tako kot mnoge druge države, sooča z vse večjimi izzivi, povezanimi z demografskimi spremembami, globalno gospodarsko konkurenco in potrebami po izboljšanju pogojev za delo in zaposlovanje v Sloveniji. Naslavljanje pogojev za ustrezno nagrajevanje delavcev za njihovo opravljeno delo pozitivno vpliva tako na njihovo željo po čim prejšnjem vstopu na trg dela ter motivacijo za vlaganje truda in željo po doseganju uspehov pri tej aktivnosti. Posledično motivirani delavci bistveno bolj prispevajo k doseganju dodane vrednosti v podjetjih in pozitivnemu delu.

Ukrepi na različnih področjih morajo biti zasnovani celovito. Treba je upoštevati tako širši vpliv na javne finance kot tudi to, da se v okviru različnih politik in sprememb spodbuja vključevanje prebivalstva na trg dela in ustvarja pogoje za bolj vzdržno gospodarsko rast. Pristop mora biti uravnotežen, dolgoročno naravnan in s ciljem spodbujanja večje socialne pravičnosti in bolj konkurenčnega gospodarskega okolja. Na področju davčne politike so v sistem vpeljane številne davčne spodbude, zlasti v obliki različnih olajšav, oprostitev, nižjih stopenj oziroma drugih odstopanj od širše opredeljene davčne osnove. To pomeni, da zaradi zasledovanja ciljev (večinoma) drugih politik, davčne spodbude posameznim zavezancem znižujejo njihove davčne obveznosti, hkrati pa so lahko med pomembnimi vzroki za zmanjšanje proračunskih prihodkov. V nekaterih primerih je mogoče z njihovo pravilno in predvsem previdno uporabo doseči posamezne cilje razmeroma učinkovito.

Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS; v nadaljnjem besedilu: ZDR-1) določa, da delavcu za njegovo delo poleg plače pripadajo povračila stroškov v zvezi z delom in regres za letni dopust. Za izplačilo regresa za letni dopust, katerega minimalna višina je zakonsko določena v višini minimalne plače, je bila v letu 2019 določena posebna davčna obravnava, in sicer je bilo določeno, da se od zneska regresa največ do višine povprečne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji ne plačuje niti davkov niti prispevkov za socialno varnost. V Sloveniji 14. plače oz. božičnice še nimamo sistemsko urejene, zato tudi praksa izplačevanja ni pogosta. Določba drugega odstavka 126. člena ZDR-1 sicer že določa, da je sestavni del plače tudi plačilo za poslovno uspešnost, če je le-to dogovorjeno s kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi.

V mnogih drugih državah (že v naših sosednjih državah, Avstrija, Italija, pa tudi Belgija, Slovaška, Nemčija) je izplačilo teh plač že dolgo uveljavljena in široko uporabljena praksa, ki pomaga zaposlenim lažje pokriti življenjske stroške, spodbuja gospodarsko stabilnost in tudi privablja delovno silo. Nekatere evropske države pa imajo to prakso celo obvezno (npr. Španija, Portugalska, Grčija).

Z uvedbo 14. plače oz. božičnice¹ se želi vsem delavcem v enakem položaju zagotoviti dodatni dohodek v posameznem letu, ki bi pripomogel k izboljšanju gmotnega položaja delavcev in s tem k izboljšanju njihovega zadovoljstva in motivacije za opravljanje dela. Kot kažejo podatki, se namreč pri izplačilu regresa za letni dopust pojavljajo razlike med delavci, saj minimalni znesek pravice ni usklajen z ureditvijo davčne obravnave. Tako so nekateri delavci deležni ugodno obdavčenih izplačil v višjih zneskih kot drugi. Prav tako so do izplačila poslovne uspešnosti (ki je prav tako ugodneje davčno obravnavana) upravičeni le določeni delavci in v različnih višinah, saj je izplačilo poslovne uspešnosti (načeloma) pogojeno z uspešnostjo podjetij, v nekaterih segmentih pa zaradi narave le-teh do izplačila poslovne uspešnosti delavci sploh ne morejo biti upravičeni (npr. javni uslužbenci).

Namen torej je, da se z uvedbo 14. plače zagotovi enako izplačilo vsem delavcem in se s tem zagotovi tudi enako davčno obravnavo vsem v tem segmentu. Po predlogu bi bil namreč izplačan znesek 14. plače oproščen plačila davkov in prispevkov. Da se z vidika davčne obravnave omilijo razlike med davčnimi zavezanci, bi se

¹ V primeru Avstrije je sicer 13. plača definirana kot božičnica (Weihnachtsgeld) in je običajno izplačana novembra ali decembra, medtem ko je 14. plača kot regres (Urlaubsgeld) in izplačana junija ali julija.

14. plača za davčne namene obravnavala enako kot plačilo za poslovno uspešnost, torej bi se upoštevala v okviru davčne ugodnosti, ki že danes velja za poslovno uspešnost.

Ob uvedbi 14. plače je potrebno pri izračunu finančnih posledic računati na veliko verjetnost, da se bo del rednih dohodkov iz dela prenesel v 14. plačo (ali zmanjšala redna rast plač na dolgi rok), še zlasti ob hkratni določitvi ugodnejše davčne / prispevčne obravnave. Ureditev oprostitve plačila prispevkov za socialno varnost v primeru 14. plače pa vpliva tudi na pravice, ki jih bodo delavci v prihodnosti deležni.

Tabela 1: Vpliv različnih višin izplačila 14. plače na javne finance, letno v mio EUR

	V višini ¼ MP	V višini ½ MP	V višini MP	V višini ¼ MP	V višini ½ MP	V višini MP
Predlog	Oprostitev PSV (kot regres)			Brez oprostitve PSV (kot poslovna uspešnost)		
Neto izplačilo delojemalca (v EUR)	319	639	1.278	246	491	983
Vpliv na javnofinančne odhodke						
izplačilo 14. plače javnim uslužbencem	59	118	237	69	139	277
Vpliv na javnofinančne prihodke – merjeno kot davčni izdatek (upoštevano javni in zasebni sektor)						
dohodnina (dolgoročno)	-29	-58	-116	-63	-126	-253
DDPO (prvo leto)	-12	-13	-47	-16	-22	-66
prispevki za socialno varnost (dolgoročno)	-92	-183	-367			

Vir: Lastni preračuni MF

Zakonsko obvezo izplačila 14. plače bi bilo treba urediti v ZDR-1. Slednji bi moral urediti obveznost izplačila, enako kot to velja za regres za letni dopust (npr. izplačilo najmanj v višini ¼ ali ½ minimalne plače). Ob tem se zastavlja vprašanje, vezano na določitev pogoja, kdaj je delodajalec dolžan izplačati ta prejemek delavcem (glede na to, da gre za del plače za poslovno uspešnost, ki se veže na poslovno uspešnost gospodarskega subjekta). Ob tem se zastavlja vprašanje, kdaj je delodajalec (kot gospodarski subjekt) poslovno uspešen, ali so to subjektivna merila, ki jih vnaprej določi delodajalec (v sodelovanju s predstavniki delavcev), ali bi bilo primerneje določiti objektivna merila poslovanja delodajalca, kar je morda razvidno iz računovodskih izkazov.

Z vidika delovnopravne ureditve bi bilo smiselno, da bi se pravica do prejemka določila ne glede na poslovno uspešnost delodajalca kot gospodarskega subjekta, vprašanje pa je, če je to ustrezno glede na namen izplačila, ki se bo z zakonsko določitvijo pravice zasledoval.

Pregled ureditve izplačila poslovne uspešnosti v kolektivnih pogodbah na ravni dejavnosti izkazuje, da se veže obveznost delodajalca na sklenitev dogovora (po prejemu oz. ob sprejemu letnega poslovnega načrta; ob pripravi gospodarskega načrta družbe) oz. zgolj na sprejeto takšno odločitev delodajalca.

Pomembno je razrešiti vprašanje, kdaj in v kakšni višini so delavci upravičeni do izplačila v primeru, ko nastopi delodajalčeva obveznost izplačila (obdobje zaposlitve, krajši delovni čas itd.). V zakonski ureditvi pravice bi se veljalo opredeliti do vprašanja določitve obdobja, za katerega pripada ta prejemek, bodisi da je to koledarsko leto (izplača se npr. decembra ali januarja naslednje leto) bodisi, da je to poslovno leto pri delodajalcu.

Pri tem pa bi bilo potrebno upoštevati, da so določene kolektivne pogodbe že uredile pravico do božičnice oziroma del plače za poslovno uspešnost (ki se v skladu z drugim odstavkom 126. člena ZDR-1 šteje za del plače, če je dogovorjen s pogodbo o zaposlitvi ali kolektivno pogodbo), ker zakonske ureditve za formalno izplačilo 14. plače še ni bilo. Glede na to, da je torej izplačilo božičnice predmet avtonomne ureditve in da tudi nekatere kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti določajo to pravico, bi se z namenom jasnosti veljalo opredeliti do vprašanja, kaj bo novo zakonska ureditev pravice pomenila za obstoječo ureditev (podobne) pravice v okviru kolektivnega dogovarjanja. Zgolj z določitvijo zakonske pravice do takšnega prejemka delavca bi najverjetneje nastala pravna zmeda, predvsem tudi zaradi različnosti ureditev podobnih izplačil.

Morda bi bilo ustrezno urediti pravico podobno, kot je v 132. členu ZDR-1 urejena pravica do odpravnine ob upokojitvi, in sicer, da se zakonska ureditev uporabi, če kolektivna pogodba (na ravni dejavnosti) ne določa

drugače. Na ta način bi rešili dilemo morebitne dvojne zavezanosti izplačila podobnega prejemka za delodajalce, katere že kolektivne pogodbe zavezujejo k izplačilu, hkrati pa bi se dodala varovalka, da bo (vsaj ena) poslovna uspešnost/božičnica izplačana.

Glede na to, da je samo naravo pravice vezati na poslovno uspešnost gospodarskega subjekta problematično, bi bilo smiselneje predlagati, da se uvede nov institut/nov prejemek (kot npr. »letni prejemek«, »letni bonus«), ki v ničemer ne bi bil vezan na ureditev v kolektivni pogodbi in bi se rešila dilema dvojnega urejanja tega prejemka v zakonu in kolektivni pogodbi. Smiselno bi bilo, da bi ta prejemek opredelili kot drug prejemek iz delovnega razmerja (enako kot regres za letni dopust, odpravnina ob upokojitvi itd.) in bi bila omogočena ugodnejša davčna obravnavna na enak način kot pri regresu za letni dopust. Definiranje pravice do prejemka z vidika same narave plačila je pomembno tudi z vidika posledic, saj se sestavine plače v skladu z drugim odstavkom 126. členom ZDR-1 upoštevajo pri nekaterih drugih pravicah iz delovnega razmerja in ima lahko takšen prejemek pomembno vlogo pri določanju višine oz. obsega te pravice.

Ugodnejšo prispevčno obravnavo bi bilo potrebno urediti v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ugodnejšo davčno obravnavo pa v Zakonu o dohodnini. Z vidika dohodnine se predlaga, da se 14. plača upošteva v kvoto, ki sedaj velja za poslovno uspešnost (ugodnejša davčna obravnavna določena do višine povprečne plače, zelo redki delavci pa prejemajo celotno višino).

Zaradi želje po čimprejšnji uveljavitvi in ob upoštevanju dejstva, da ukrep zahteva poseg v več zakonskih podlag, bi bil možen razmislek tudi v smeri priprave interventne rešitve.

Na podlagi izhodišč se opravi razprava s socialnimi partnerji v okviru Ekonomsko-socialnega sveta ter drugimi deležniki.