



Številka: 511-4/2017/252
Ljubljana, 3. 1. 2018
EVA: /
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si
ZADEVA: Predlog za pripravo in izvedbo OECD pregleda širše politike razbremenitve dela v Republiki Sloveniji – predlog za obravnavo
1. Predlog sklepov vlade:
Na podlagi 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 in 65/14) je Vlada Republike Slovenije na..... seji dne sprejela naslednji
SKLEP:
Vlada Republike Slovenije je pooblastila ministrico za finance mag. Matejo Vraničar Erman, da se z OECD dogovori o ciljih in pogojih za pripravo pregleda širše politike razbremenitve dela v Republiki Sloveniji, podpis pisma in izvedbo pregleda.
Mag. Lilijana Kozlovič GENERALNA SEKRETARKA
Priloga: Obrazložitev izhodišč za pripravo in izvedbo OECD pregleda širše politike razbremenitve dela
Sklep prejme:
<ul style="list-style-type: none">- Ministrstvo za finance- Ministrstvo za zunanje zadeve- Služba vlade Republike Slovenije za zakonodajo
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:
<ul style="list-style-type: none">- Andrej Kavčič, vodja sektorja, Sektor za mednarodne finančne odnose- mag. Irena Popovič, generalna direktorica Direktorat za sistem davčnih, carinskih in drugih javnih prihodkov- Andrej Verhovnik Marovšek, generalni sekretar
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:

Ministrstvo za finance bo vodilo koordinacijo aktivnosti, povezanih s pregledom širše politike razbremenitve dela v Republiki Sloveniji, ki jih bodo strokovnjaki OECD v okviru Centra za davčno politiko in administracijo izvedli v obdobju med januarjem in majem 2018.

Pri pregledu je pomemben cilj pripraviti ustrezen rešitev za zmanjšanje stroškov dela v povezavi s cilji ali obveznostmi na področju socialnega zavarovanja, zlasti v zvezi s pravicami do socialnega zavarovanja, stopnjo solidarnosti v teh sistemih v povezavi s financiranjem. Obenem pa je v okviru davčne politike pomembno izhodišče oz. cilj priprava ukrepov, ki bodo izhajali iz načela pravične in enakomerne porazdelitve javnofinančnih bremen, ob zagotavljanju stabilnega vira financiranja dogovorjenih skupnih in javnih potreb ter izboljšanja dejavnikov konkurenčnosti poslovnega okolja. Cilj pregleda in priprave ukrepov v smeri zmanjševanja obremenitve dela je v prvi vrsti namenjen preučevanju obsega in učinkov obstoječih davčnih olajšav in morebitni zamenjavi neučinkovitih davčnih olajšav z drugimi ukrepi. Pri tem pa je nujna proučitev možnosti za nadomestitev neučinkovitih davčnih olajšav z drugimi ukrepi in z vzpostavitvijo ustreznih povezav davčne politike tudi z drugimi politikami (družinsko, socialno,...). S tako zastavljenim pregledom bi odprli možnost za pripravo novega širšega družbenega dogovora z vidika vseh elementov sistema, ki vplivajo na obremenitev dela.

Upoštevajoč zaznana področja, ki vplivajo na obremenitev dela in predvsem cilje OECD pregleda, bo potrebno tudi sodelovanje in vključitev pristojnih resorjev za področje prispevkov za socialno varnost (Ministrstvo za delo, družino, socialno varnost in enake možnosti ter Ministrstvo za zdravje).

6. Presoja posledic za:

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	DA
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	DA
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	DA
e)	socialno področje	DA
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none">– nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja– razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna– razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	DA

7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:

Za zagotovitev izvedbe projekta pregleda širše politike razbremenitve dela v Republiki Sloveniji, ki jo bodo strokovnjaki OECD v okviru Centra za davčno politiko in administracijo izvedli v obdobju med januarjem in majem 2018 so predvidena sredstva v višini 60.000 evrov.

Pri tem pa je treba poudariti, da bodo strokovnjaki OECD obenem pripravili tudi pregled s področja prihodnosti trošarin na pogonska goriva in sicer predvsem z vidika obdavčitve dizelskega goriva. To pa je povezano tudi s širšim projektom zelene proračunske reforme, saj vemo, da davčna politika lahko podpira zeleno rast, v smislu prispevanja k stroškovno učinkovitemu zmanjšanju emisij toplogrednih plinov in onesnaževanja, hkrati pa prispeva k rasti prijaznemu davčnemu sistemu. Pri tem pa gre za širši projekt, ki bi vključeval tudi druge države članice OECD, predvsem pa gre za projekt, ki bo izveden v daljšem časovnem obdobju – do konca leta 2018 oz. začetka leta 2019.

Sredstva za izvedbo projekta so zagotovljena v okviru proračunske postavke Ministrstva za finance 3332 – Materialni stroški.

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
Ministrstvo za finance	1611-18-0002, Izvajanje javnofinančne politike	3332 – Materialni stroški	60.000 EUR	
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):				
<ul style="list-style-type: none"> – 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:

(Samo če izberete NE pod točko 6.a.)

Kratka obrazložitev

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:

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

NE

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

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

NE

(Če je odgovor NE, navedite, zakaj ni bilo objavljeno.)

(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

11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:

NE

mag. Mateja Vrničar Erman
MINISTRICA

Na podlagi 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 in 65/14) je Vlada Republike Slovenije na..... seji dne sprejela naslednji

SKLEP:

Vlada Republike Slovenije je pooblastila ministrico za finance mag. Matejo Vraničar Erman, da se z OECD dogovori o ciljih in pogojih za pripravo pregleda širše politike razbremenitve dela v Republiki Sloveniji, podpis pisma in izvedbo pregleda.

Mag. Lilijana Kozlovič
GENERALNA SEKRETARKA

Priloga:

- Obrazložitev izhodišč za pripravo in izvedbo OECD pregleda širše politike razbremenitve dela;
- ponudbeno pismo s strani OECD - »*Offer Letter*«

Sklep prejme:

- Ministrstvo za finance
- Ministrstvo za zunanje zadeve
- Služba vlade Republike Slovenije za zakonodajo

OBRAZLOŽITEV

Razlogi za izvedbo OECD pregleda širše politike razbremenitve dela v Republiki Sloveniji

Sistem obdavčitve kot celota in tudi vsak posamezen davčni institut, vgrajen v sistem, vplivajo na konkurenčno poslovno okolje. Pri tem imajo mednarodne primerjave obremenitve z davki in prispevki velik vpliv. Po podatkih Evropske komisije (Taxation trends 2017) je obremenitev z davki in prispevki v Sloveniji pod povprečjem Evropske unije, ki znaša 38,7 % bruto domačega proizvoda (BDP) za leto 2015 (Slovenija: 36,8 %). Vendar pa je iz podatkov o ekonomski strukturi davkov in prispevkov (davki na delo, davki na potrošnjo, davki na kapital in davki na premoženje) razvidno, da ekonomska struktura davkov ni najugodnejša z vidika konkurenčnosti, saj odstopa od povprečja evropskih držav zaradi nadpovprečne obremenitve dela s prispevki za socialno varnost in nadpovprečne obremenitve potrošnje ter podpovprečne obremenitve kapitala in premoženja. Ravno slednje je pomembno tudi z vidika presojanja obremenitve, saj je treba gledati celovito in ne samo z vidika enega davka ali ene skupine davkov.

Kot kažejo navedeni podatki, odstopamo navzgor pri obremenitvi dela. Slednje izkazujejo tudi podatki o davčnem primežu, merjenem po metodologiji OECD (Taxing wages 2017), ki izračunava velikost davčnega bremena v stroških dela in pove, kolikšen je skupni odstotni delež dohodnine ter delodajalčevih in delojemalčevih socialnih prispevkov, zmanjšano za družinske prejemke, ki jih osebe prejemajo kot denarne transferje, v skupnih stroških dela, ki jih mora delodajalec izplačati za zaposlenega. Iz podatkov je razvidno, da je v splošnem obremenitev slovenskih plač nad povprečjem OECD držav, in sicer za samsko osebo brez otrok pri povprečni plači za leto 2016 v Sloveniji znaša 42,7 %, povprečje OECD pa je 36,0 %. Vendar pa podrobnejši pregled strukture davčnega primeža kaže, da ta primeroma pri samski osebi s povprečno plačo v Sloveniji odstopa navzdol pri dohodnini in prispevkih za socialno varnost delodajalca ter močno odstopa navzgor pri prispevkih za socialno varnost delojemalca v primerjavi s povprečjem držav članic OECD. Največji delež k davčnem primežu v Sloveniji prispevajo prispevki za socialno varnost, saj prispevki delodajalca v stroških dela predstavljajo 19 % (povprečje OECD 8,2 %), prispevki delojemalca 13,9 % (povprečje OECD 14,4), dohodnina pa 9,8 % (povprečje OECD 13,5 %).

Študije OECD dokazujejo, da je visoka obremenitev dohodkov iz dela problematična vsaj z dveh vidikov, in sicer je prvi pritisk na stroške dela ter slabšanje mednarodne konkurenčnosti podjetij in s tem države, drugi pa predstavlja tveganje za naraščanje sive ekonomije. Vsi ti kazalci so predstavljali temelj za postavitve ene od prioritet na davčnem področju, to je doseči razbremenitev dela s splošnimi sistemskimi ukrepi, tudi davčnimi, in tako podpreti možnosti za nadaljnjo stabilno gospodarsko rast. Pri spremembah na davčnem področju pa je treba vedno gledati širšo makroekonomsko in družbeno sliko ter ob tem upoštevati najpomembnejše davčno načelo, to je pravičnost, ki jo sestavljata tako horizontalna pravičnost (kar pomeni, da morajo davčni zavezanci z enako plačilno sposobnostjo plačati enak znesek davka) kot vertikalna pravičnost (tisti z višjo plačilno sposobnostjo plačajo več davka).

Na področju razvoja standardov mednarodnega obdavčenja je OECD prav gotovo vodilna mednarodna organizacija in Slovenija, ima in je imela tudi že pred polnopravnim članstvom v svoji davčni ureditvi implementirane mednarodne standarde obdavčenja, ki so se in se razvijajo v okviru OECD, Centra za davčno politiko in administracijo. Z vidika primerne davčne politike in predvsem upoštevajoč priporočila, ki nam jih OECD izpostavlja že nekaj let (Ekonomski pregled Slovenije, ki se pripravlja vsaki dve leti, zadnji je bil v tem letu 2017), bi morali pripraviti ukrepe v smeri zvišanja obdavčitve premoženja in znižanja obremenitve dela s ciljem povečanja privlačnosti dela. S tem namenom je pomemben prispevek OECD, saj se s tem odpira možnost

za nadaljnje razprave in nadaljnje ukrepe na davčnem področju in tudi na področju socialne varnosti z vidika razbremenitve dela.

Cilj OECD pregleda

Oblikovanje davčne politike, ki bo omogočala konkurenčnost slovenskega poslovnega okolja in nadaljnjo gospodarsko rast, je eden od strateških ciljev Ministrstva za finance. Znotraj tega je obremenitev dela tisti dejavnik, ki prav gotovo med davčnimi ukrepi negativno vpliva na konkurenčnost. Ravno to je tudi pomemben razlog, da si moramo kot enega izmed prioriteten ciljev zastaviti zmanjšanje obremenitve dela v okviru ukrepov za prestrukturiranje bremen javnih dajatev. To pomeni, da si za dosego povečanja konkurenčnosti slovenskega poslovnega okolja in zmanjšanja obremenitve dela kot cilj postavimo porazdelitev davčne obremenitve med potrošnjo, dohodkom in premoženjem ob upoštevanju javnofinančnih omejitev. Cilj pregleda in priprave ukrepov v smeri zmanjševanja obremenitve dela je v prvi vrsti namenjen preučevanju obsega in učinkov obstoječih davčnih olajšav in morebitni zamenjavi neučinkovitih davčnih olajšav z drugimi ukrepi.

Pri tem je pomemben cilj pregleda pripraviti tudi ustrezen rešitev za zmanjšanje stroškov dela v povezavi s cilji ali obveznostmi na področju socialnega zavarovanja, zlasti v zvezi s pravicami do socialnega zavarovanja, stopnjo solidarnosti v teh sistemih v povezavi s financiranjem.

Vsebina OECD pregleda

Ministrstvo za finance bo vodilo koordinacijo aktivnosti, povezanih s pregledom širše politike razbremenitve dela v Republiki Sloveniji, ki jih bodo strokovnjaki OECD v okviru Centra za davčno politiko in administracijo izvedli v obdobju med januarjem in majem 2018.

Glede na potrebe po znižanju obremenitve dela bo z vidika davčne politike vsebina OECD pregleda namenjena analizi ključnih elementov, s katerimi bi lahko pozitivno vplivali na zmanjšanje obremenitve dela ob zagotavljanju vzdržne fiskalne konsolidacije vseh javnofinančnih blagajn ter ohranitvi doseženega nivoja socialne varnosti. Pri tem bodo aktivnosti pregleda usmerjene v:

- analizo t.i. davčnih potroškov (sistem davčnih olajšav, oprostitev in posebnih režimov za točno določene skupine zavezancev), s katero se je v preteklosti oblikovalo ukrepe za zasledovanje ciljev različnih segmentov ekonomske in socialne politike;
- proučitev možnosti za nadomestitev neučinkovitih davčnih olajšav z drugimi ukrepi, ob vzpostavitvi ustrezne povezave davčne politike tudi z drugimi politikami (družinsko, socialno,...), saj je to nujno, ob upoštevanju spremenjenih razmer tako na gospodarskem in socialnem področju, kot tudi na področju trga dela;
- oceno učinkovitih davčnih stopenj pri varčevanju gospodinjstev in v povezavi s tem, ali obstaja možnost prestrukturiranja dela obveznosti davka na dodano vrednost in prispevkov za socialno varnost v obremenitev kapitala na ravni posameznika v Sloveniji;
- podrobnejša analiza oz. proučitev prednosti in slabosti uporabe davčne politike za zagotavljanje direktnih podpor posameznikov oz. za zagotavljanje širših ciljev politike v primerjavi ciljne z neposrednimi transferji. V povezavi s tem je osrednje vprašanje na katerega bi se želelo preko pregleda odgovoriti tudi, ali je davčna politika tisti element v skupni strategiji Slovenije, ki ima osrednjo vlogo, ali gre za politiko, katere glavna naloga je predvsem zagotavljanje stabilnih javnofinančnih prihodkov ob upoštevanju najpomembnejšega načela – to je pravičnost.

Upoštevajoč zaznana področja, ki vplivajo na obremenitev dela in predvsem cilje OECD pregleda, bo potrebno tudi sodelovanje in vključitev pristojnih resorjev za področje prispevkov za socialno varnost (Ministrstvo za delo, družino, socialno varnost in enake možnosti ter Ministrstvo za zdravje). Znotraj tega področja bo poseben poudarek predvsem na:

- **proučitvi možnosti razširitve zavarovalnih osnov oziroma izenačitvi vseh oblik dela z vidika socialne varnosti oziroma obremenitve s prispevki za socialno varnost;**
- **pregledu sprememb z vidika financiranja sistema socialnih zavarovanj.**

S širšim pregledom tudi na tem področju, bi odprli možnost za pripravo novega širšega družbenega dogovora z vidika vseh elementov sistema, ki vplivajo na obremenitev dela.

Izvajanje pregleda bo v prvi vrsti usmerjeno v sodelovanje, razpravo in izmenjavo obstoječih praks med ključnimi deležniki priprave predpisov.

Ponudbeno pismo s strani OECD

(On the letterhead of the donor)

Date:

Dear *[Head of project]*,

I am writing to inform you that *[name of donor]* will contribute *[currency and amount]* to the Output Area 3.3.1 Taxation, which is included in the 2017-2018 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Programme of Work and Budget.

The continuation of any OECD outputs is subject to the inclusion of such outputs by the OECD Council in the OECD's Programme of Work and Budget ("PWB"). The outputs covered by the present agreement are currently included in OECD's PWB and the OECD Centre for Tax Policy and Administration intends to propose that these outputs continue to be included in its future PWBs. However, in the event that these outputs are ultimately not included in the future PWB, the OECD shall have the right to cease the work funded with this contribution and terminate the agreement, in which case *[name of donor]* will only cover expenses incurred or committed by the OECD up to the date of termination.

I note that the OECD shall administer the contribution in accordance with its Financial Regulations and other relevant rules, policies and procedures which provide for an administrative cost recovery charge of 6.3% of the total contribution amount.

This amount will be paid upon receipt of an invoice from the OECD.

I note that the results of the work, in whatever form, shall be the sole property of the OECD.

The present letter and your confirmation of acceptance shall form a binding agreement between us.

Yours sincerely,