

CELOVIT NAČRT PROJEKTOV NA DAVČNEM PODROČJU ZA LETO 2015

I. UVOD

Vlada Republike Slovenije si je ob nastopu mandata na ekonomskem področju zadala **dva prioriteta cilja** in sicer:

- zagotoviti postopno konsolidacijo javnih financ, tako da se do leta 2019 doseže strukturno uravnoveženje konsolidiranih proračunov institucionalnih enot sektorja država ter
- s splošnimi sistemskimi ukrepi podpreti možnosti za stabilno nadaljnjo gospodarsko rast.

Sistemska ureditev na področju plačevanja javnih dajatev je ključna za doseganje obeh zastavljenih ciljev. Spremembe na področju plačevanja javnih dajatev morajo po eni strani zagotavljati stabilne in predvidljive javnofinančne prihodke, po drugi strani pa je treba s predlaganimi spremembami zagotoviti izboljšanje konkurenčnosti poslovnega okolja, predvsem z odpravo administrativnih bremen ter prestrukturiranjem davčnih bremen. Hkrati morajo predlogi sprememb omogočiti odpravo ugotovljenih anomalij obstoječega sistema in z odpravo možnosti izogibanja plačilu javnim dajatvam povečati horizontalno pravičnost sistema javnih dajatev.

V **Socialnem sporazumu za obdobje 2015 – 2016** smo se socialni partnerji zavezali k naslednjim **ciljem**, ki so pomembni tudi za pripravo načrta projektov na davčnem področju za leto 2015:

- Krepitev konkurenčnosti poslovnega okolja za vzdržno gospodarsko rast in povečanje globalne konkurenčnosti Slovenije z zmanjšanjem administrativnih obremenitev gospodarstva, zagonom investicij in spodbujanjem gospodarskega sodelovanja.
- Ustvarjanje pogojev za zagotovitev ohranitve in razvoja ekonomske in socialne varnosti ter učinkovitega sistema socialnega varstva temelječega na načelu pravičnosti, solidarnosti in enakega dostopa.

Ob upoštevanju teh globalnih ciljev Socialnega sporazuma za obdobje 2015 – 2016 se je vlada v sodelovanju s socialnimi partnerji **zavezala k pripravi naslednjih ukrepov na področjih**, ki so povezana s plačevanjem javnih dajatev:

- V letu 2015 in 2016 se dosedanje nominalne stopnje davkov, taks, prispevkov in drugih javnofinančnih dajatev ne bodo povečevale, niti se ne bodo uvajale nove oblike javnofinančnih obremenitev gospodarstva, razen v primeru višje sile, ko mora Vlada nujno ukrepati, ker so se zaradi višje sile nepričakovano spremenile makroekonomske okoliščine. To ne preprečuje uvedbe davka na nepremičnine, ki bo nadomestil dosedanje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, v splošnem pa se skupna obremenitev gospodarstva, ki je že do sedaj plačevalo to dajatev in posameznikov, ne bo povečala. V letu 2015 se pripravi celovita analiza obstoječih javnofinančnih bremen in usmeritve za prestrukturiranja le-teh, ki se začne realizirati v letu 2016 (npr. davčne razbremenitve plač, regresa, ipd.). Izhodišča za pripravo usmeritev za prestrukturiranje javnofinančnih bremen izhajajo iz načela pravične in enakomerne porazdelitve javnofinančnih bremen, cilj prestrukturiranja pa je zagotoviti stabilen vir financiranja dogovorjenih skupnih in javnih potreb, izboljšati dejavnike konkurenčnosti in dviga produktivnosti gospodarstva z

varovanjem delovnih mest in aktivnostmi za ustvarjanje novih delovnih mest. Navedena izhodišča in ukrepi za prestrukturiranje javnofinančnih bremen morajo biti sprejeti v soglasju s socialnimi partnerji.

- Nadaljevati in povečati učinkovitost izterjave neplačanih obveznosti do vseh javnih blagajn, uvesti dodatne ukrepe za boj proti sivi ekonomiji ter vsem oblikam izogibanja plačila davkov, vključno s prenosom sredstev v davčno ugodnejša območja in prispevkov za socialno varnost, posebej z okrepitevijo preglednosti in učinkovitosti inšpekcijskega nadzora. Učinkovito izterjavo in pobiranje javnih dajatev spodbujati z motiviranjem plačevanja davkov in uvedbe še učinkovitejših kazenskih sankcij.
- Dokončati je treba prestrukturiranje bank z namenom, da bodo banke zagotovile učinkovit servis gospodarskim subjektom, za slednje pa zagotoviti postopke za hitro finančno in poslovno prestrukturiranje, kar je treba na primeren način podpreti tudi z ukrepi za prestrukturiranje davčnega dolga delujočih poslovnih subjektov. Za primer nujnosti nadaljnjih dokapitalizacij bank bo vzpostavljen poseben sklad za reševanje bank, ki se bo financiral s prispevki bank.
- Pregledati vso veljavno zakonodajo in pospešiti spremembe predpisov in praks na davčnem področju, z namenom poenostavitve postopkov. Deregulacija in odpravljanje administrativnih ovir na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti ne sme biti na škodo učinkovitosti nadzora in pregona nedovoljenih ravnanj.

Ob tem je pomembno izhodišče, tudi na področju sprememb davčne zakonodaje, da »pogosto spreminjanje zakonodaje, predvsem na področjih, ki zadevajo širok krog zavezancev (na primer: davčno področje, javno-naročniška zakonodaja) ne prispeva k pravni varnosti v državi, zato je treba k spremembam pristopiti sistematično in na podlagi analiz obstoječega sistema, s čim širšim konsenzom in ob upoštevanju Resolucije državnega zbora o normativni dejavnosti.«.

II. PODATKI O JAVNOFINANČNIH BREMENIH V REPUBLIKI SLOVENIJI V PRIMERJAVI Z DRUGIMI DRŽAVAMI

Slovenija je po obremenitvi z davki in prispevki po podatkih EK (Taxation trends 2014) pod povprečjem EU. Namreč v letu 2012 je bila celotna obremenitev z davki in prispevki, merjena z deležem v BDP, 37,6 % (povprečje EU-28 pa je znašalo v tem letu 39,4 %). Celotna obremenitev z davki in prispevki za socialno varnost je bila višja v državah, kot so kot Švedska, Finska, Avstrija, Nemčija, Francija, Belgija, itd.

Vendar pa se zavedamo, da je iz podatkov o ekonomski strukturi davkov in prispevkov (davki na delo, davki na potrošnjo in davki na kapital) razvidno, da ta še vedno ni najbolj ugodna, saj odstopa od povprečja evropskih držav zaradi nadpovprečne obremenitve dela in potrošnje in podpovprečne obremenitve kapitala. Podrobnejši primerjalni pregled je v prilogi.

III. PRIORITETNI CILJI NA PODROČJU JAVNIH DAJATEV

Na podlagi zgoraj predstavljenih ključnih usmeritev je Ministrstvo za finance oblikovalo dva prioriteta operativna cilja za izvajanje aktivnosti na področju sistema javnih dajatev v letu 2015:

1. odprava administrativnih ovir in povečanje učinkovitosti pobiranja javnih dajatev,
2. prestrukturiranje bremena javnih dajatev, vključno z obremenitvijo nepremičnega premoženja s ciljem povečanja konkurenčnosti slovenskega poslovnega okolja.

IV. TEMELJNA NAČELA ZA IZVEDBO PROJEKTOV NA PODROČJU JAVNIH DAJATEV

Pri izvedbi posameznih projektov za doseganje prioriteta ciljev na področju javnih dajatev je treba zagotavljati rešitve, ki bodo v največji možni meri sledile naslednjim temeljnim načelom davčnega prava:

1. načelo enakomerne porazdelitve finančnega bremena v skladu z ekonomsko močjo zavezancev;
2. načelo horizontalne pravičnosti, ki naj zagotovi, da bodo zavezanci v primerljivih položajih primerljivo obremenjeni z javnofinančnimi dajatvami;
3. načelo sorazmernosti, predvsem z vidika administrativnih obveznosti, ki so naložene zavezancem za izpolnitev njihove davčne obveznosti;
4. načelo ekonomičnosti in administrativne izvedljivosti, v skladu s katerim naj se poišče takšne rešitve, ki jih bo mogoče izvajati na čim bolj učinkovit način;
5. z ukrepi davčne politike naj se prvenstveno zasleduje cilj zagotavljanja stabilnih in predvidljivih javnofinančnih prihodkov za financiranje skupnih oziroma javnih potreb. Zasledovanje drugih ciljev z ukrepi na področju plačevanja javnih dajatev je mogoče le v primeru, ko ti ukrepi ne pomenijo znatnega povečanja administrativnega bremena za prostovoljno plačevanje davkov ali ko je mogoče te cilje zasledovati s splošnimi davčnimi ukrepi.

V. PROJEKTI ZA DOSEGANJE PRIORITETNIH CILJEV NA PODROČJU JAVNOFINANČNIH DAJATEV

Za doseganje prioriteta ciljev na področju pobiranja javnofinančnih dajatev je Ministrstvo oblikovalo nabor ukrepov, ki jih bo usklajeno izvajalo tekom letošnjega leta. Aktivnosti bodo tekale na več projektih hkrati, vendar vse aktivnosti ne bodo dajale rezultatov v povsem enakih rokih. Ključno je, da se vsi projekti in ukrepi medsebojno dopolnjujejo. Glede na ugotovitve posameznih začetnih ukrepov za doseganje prioriteta ciljev bodo določeni dodatni projekti in ukrepi ali posamezni ukrepi in projekti opuščeni. Sproti se bodo prilagajali tudi terminski načrti.

PROJEKT	PREDVIDENI UKREPI	OKVIRNI TERMINSKI NAČRT
<p>ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR PRI IZPOLNJEVANJU DAVČNIH OBVEZNOSTI IN POVEČANJE UČINKOVITOSTI POBIRANJA JAVNIH DAJATEV</p>		
<p>Cilji:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zmanjšati stroške zavezancev in čas, potreben za prostovoljno plačevanje javnih dajatev; - povečati pravičnost davčnega sistema (preprečiti izogibanje plačilu dajatev in zavlračevanju pri izterjavah); - povečati obseg pobranih dajatev ob nespremenjenih davčnih stopnjah; - zmanjšati obseg sive ekonomije in drugih oblik izogibanja plačilu javnih dajatev; - omogočiti poplačilo obstoječega dolga na način, ki omogoči nadaljnje poslovanje gospodarskih subjektov; - pospešiti procese odločanja v davčnih zadevah 	<p>Ukrepi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - odprava administrativnih ovir v davčnem postopku: <ul style="list-style-type: none"> o novela Zakona o davčnem postopku; o nov Zakon o trošarinah, o novela Zakona o izvajanju carinskih predpisov Evropske unije, o organizacijski ukrepi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ prenova spletne strani FURS ▪ preučitev učinkovite izrabe razpoložljivih kadrovskih virov in predlog organizacijskih sprememb - uvedba davčnih blagajn z on-line prenosom podatkov na FURS: <ul style="list-style-type: none"> o priprava predloga zakona o priprava tehničnih rešitev za on-line povezavo med zavezanci in FURS - zmanjšanje obstoječega aktivnega davčnega dolga na način, da se podpre finančno prestrukturiranje prezadolženih podjetij <ul style="list-style-type: none"> o analiza davčnega dolga o predlog sprememb Zakona o davčnem postopku za učinkovitejše poplačilo davčnega dolga o predlog drugih zakonodajnih sprememb o preučitev potrebnih organizacijskih sprememb za hitro in učinkovito izterjavo davčnega dolga 	<p>julij 2015 – predložitev DZ julij 2015 – predložitev DZ</p> <p>marec 2015 – predložitev DZ</p> <p>marec/april 2015</p> <p>julij/avgust 2015</p> <p>april 2015 – predložitev DZ</p> <p>julij 2015 – seznanitev javnosti</p> <p>februar 2015</p> <p>julij 2015 – predložitev DZ julij 2015 – predložitev DZ</p> <p>stalna naloga</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - okrepitev nadzora nad prenosom sredstev v davčno ugodnejša območja <ul style="list-style-type: none"> o sodelovanje v medresorski delovni skupini pod vodstvom Ministrstva za pravosodje; o nadaljnje izvajanje postopkov nadzora v skladu z 68. in 68.a členom Zakona o davčnem postopku; o preučitev možnosti enkratnih posebnih ukrepov za plačilo javnih dajatev od sredstev, ki so bila prenesena v druge države, pred transferom pa zanje niso bile plačane javne dajatve; - pospešitev reševanja pritožb na II. stopnji <ul style="list-style-type: none"> o kadrovske rešitve – podaljšanje začasnih rešitev, kjer je to mogoče o priprava akcijskega načrta za skrajšanje rokov za odločanje o pritožbenih zadevah na področju davčnih in carinskih upravnih postopkov; o izvršitev aktivnosti po akcijskem načrtu 	<p>stalna naloga</p> <p>stalna naloga</p> <p>stalna naloga</p> <p>julij 2015 – predlog rešitve</p> <p>marec 2015</p> <p>april 2015</p> <p>stalna naloga</p>
<p>PRESTRUKTURIRANJE BREMENA JAVNIH DAJATEV S CILJEM IZBOLJŠANJA KONKURENČNOSTI SLOVENSKEGA POSLOVNEGA OKOLJA</p>		
<p>Cilj:</p> <ul style="list-style-type: none"> - povečanje prihodkov občin iz naslova davka na nepremičnine glede na sedanje obremenitve z večjim zajemom nepremičnin v obdavčitev in večjim poenotenjem pri višini obremenitve med občinami 	<p>Ukrepi:</p> <ul style="list-style-type: none"> A. na področju obdavčitve nepremičnin: <ul style="list-style-type: none"> - priprava akcijskega načrta za prenovo sistema obdavčitve nepremičnega premoženja - novela zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin - nov zakon o evidentiranju nepremičnin - nov zakon o davku na nepremičnine - novela zakona o financiranju občin – prestrukturiranje virov financiranja občin - izboljšave vrednotenja nepremičnin 	<ul style="list-style-type: none"> - april 2015 - zakonske spremembe uveljaviti v letu 2015 - organizacijske spremembe in izboljšave v vrednotenju nepremičnin v letu 2015/var. 2016

<ul style="list-style-type: none"> - izboljšati in posodobiti podatke o vrednosti nepremičnin za vse namene - prestrukturirati sistem financiranja občin na način, da se poveča lastna odgovornost občin za financiranje njihovih nalog - na novo določiti porazdelitev davčnega bremena med potrošnjo, dohodki in premoženjem s ciljem povečanja konkurenčnosti slovenskega poslovnega okolja in znižanja obremenitve dohodkov iz dela - zmanjšati razlike v višini javnofinančne obremenitve različnih oblik dela 	<p>B. Na področju drugih ukrepov za prestrukturiranje bremen javnih dajatev:</p> <ul style="list-style-type: none"> - priprava akcijskega načrta aktivnosti za prestrukturiranje bremena javnih dajatev z naslednjimi elementi: <ul style="list-style-type: none"> o določitev ciljne primerne in s tujino primerljive porazdelitve davčnega bremena med potrošnjo, dohodki in premoženjem kot ključnimi predmeti obdavčevanja; o analiza primerljivosti obremenitve dohodkov posameznih skupin davčnih zavezancev z vidika enakomernejše porazdelitve davčnega bremena glede na njihovo dejansko ekonomsko moč; o preučitev obsega in učinkov obstoječih davčnih olajšav; o preučitev obsega in učinkovitosti davčnih olajšav, ki imajo negativne okoljske učinke o preučitev možnosti za nadomestitev neučinkovitih davčnih olajšav z drugimi ukrepi o analiza višine javnofinančne obremenitve različnih oblik dela in ocena možnosti za poenotenje obremenitev s ciljem omejiti možnost segmentacije trga dela o analiza ključnih odstopanj pri obremenitvi dela v primerjavi s primerljivimi tujimi sistemi in oblikovanje predlogov, s katerimi bi se obremenitev dela približala obremenitvam v drugih državah o analiza javnofinančnih in drugih učinkov - priprava zakonskih sprememb v skladu z zgoraj omenjenimi izhodišči: 	<ul style="list-style-type: none"> - prva odmera davka v letu 2016/var. 2017 <p>V letu 2015:</p> <ul style="list-style-type: none"> - priprava analiz na podlagi podatkov iz obračunov - priprava izhodišč za spremembe - priprava zakonskih predlogov <p>V letu 2016:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dokončanje zakonskih predlogov; uveljavitev novih rešitev, kjer je to mogoče <p>V letu 2017:</p> <p>uveljavitev končnih rešitev</p>
---	---	--

	<ul style="list-style-type: none">○ sprememba zakona o dohodnini○ sprememba zakona o davku od dohodkov pravnih oseb○ sprememba zakona o davku na posebne prejemke○ nov zakon o prispevkih za socialno varnost○ nov zakon o ugotavljanju katastrskega dohodka	
--	--	--

VI. VKLJUČEVANJE JAVNOSTI V IZVAJANJE PROJEKTOV

Ministrstvo za finance je za izvajanje vsakega od obsežnejših projektov za realizacijo zgoraj navedenih ciljev oblikovalo delovno telo in sprejelo načrt obveščanja javnosti o napredku oziroma njenega sodelovanja pri izvajanju posameznega projekta.

Za spremljanje in usmerjanje izvajanja celotnega načrta projektov na davčnem področju za leto 2015 se oblikuje usmerjevalni odbor, v katerega se imenujejo:

1. predstavniki Ministrstva za finance (minister, državna sekretarka; generalna direktorica Direktorata)
2. predstavniki Finančne uprave RS (generalna direktorica; vodja finančne službe; drugi sodelavci po potrebi)
3. predstavnik Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve
4. predstavnik Ministrstva za gospodarstvo
5. predstavnik Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
6. predstavnik Ministrstva za zdravje
7. predstavnik Državnega zbora, Odbora za finance in monetarno politiko
8. predstavniki socialnih partnerjev, članov ESS (predlagamo, da se člani ESS dogovorijo za tri predstavnike delodajalcev in tri predstavnike delojemalcev/sindikatoev)
9. predstavniki strokovne javnosti (poimensko določiti največ 4 predstavnike strokovne javnosti).

Usmerjevalni odbor se ustanovi na podlagi sklepa vlade in se sestaja vsaj enkrat vsake dva meseca z namenom, da pregleda napredek pri izvajanju projektov in ukrepov.

Pri delu usmerjevalnega odbora lahko sodelujejo tudi predstavniki drugih upravnih organov ali zainteresiranih institucij, če je to potrebno za uspešno izvajanje projektov in ukrepov.

V delo usmerjevalnega odbora se po odločitvi Ministrstva za finance vključujejo tudi predstavniki mednarodnih institucij, ki zagotavljajo tehnično in strokovno pomoč pri oblikovanju rešitev, ki bi bile skladne z najboljšimi mednarodnimi praksami.

Ministrstvo za finance na primeren način seznanja javnost s celovitim načrtom projektov na davčnem področju in redno seznanja javnost z napredkom pri izvajanju posameznih projektov in ukrepov.

Tabela 1: Davčni prihodki kot delež v BDP

kot % v BDP

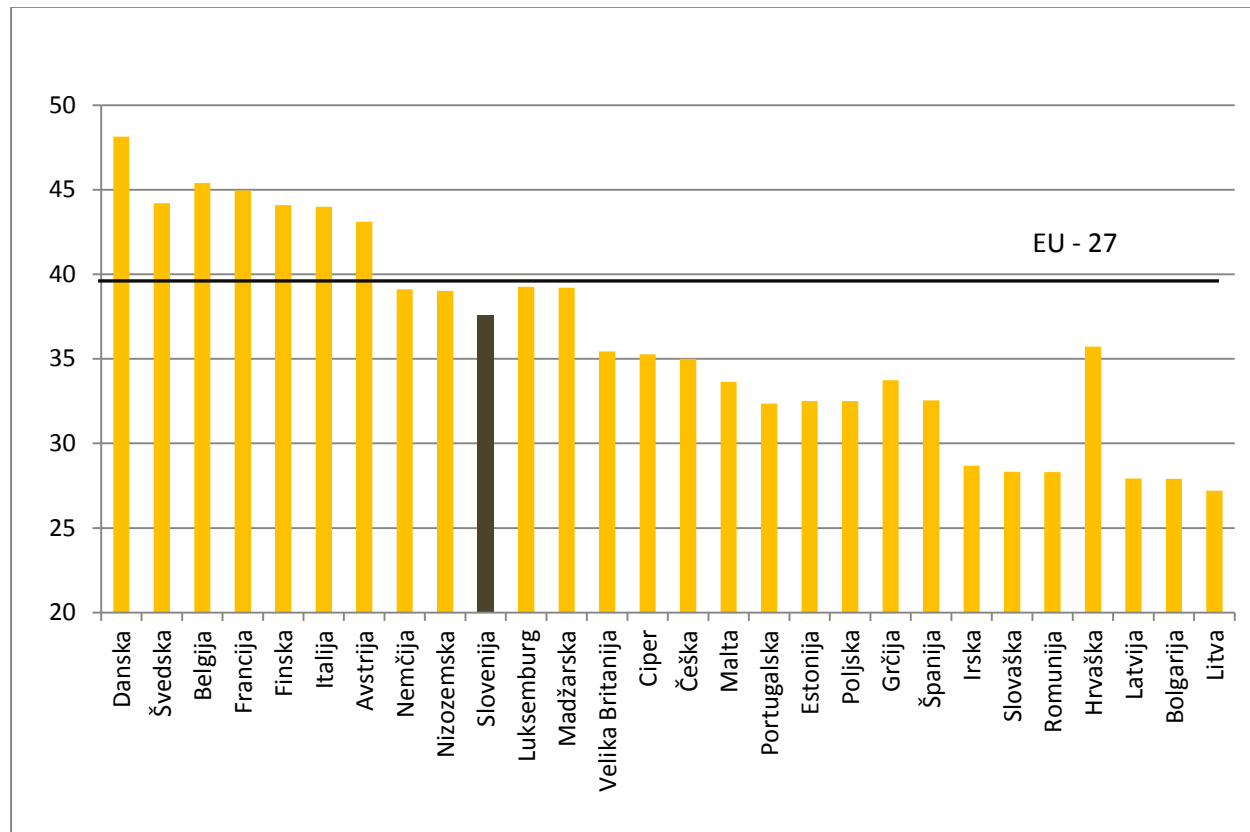
	Davčni prihodki, skupaj s prispevki za socialno varnost			Direktni davki (davki na dohodek in dobiček)			Indirektni davki (davki na blago in storitve)			Davki na premoženje		
	2000	2011	2012	2000	2011	2012	2000	2011	2012	2000	2011	2012
OECD - tehtano povprečje	35,2	34,1	:	12,4	11,4	:	11,3	11	:	1,9	1,8	:
EU28 **	40,3	38,8	39,4	14,1	12,8	13,2	13,7	13,4	13,6	2,1	2,2	2,3
Belgija	45,1	44,2	45,4	17,5	16,8	17,4	13,6	13,1	13,4	2,8	3,2	3,4
Bolgarija	31,5	27,3	27,9	6,9	5,2	5,3	13,8	14,8	15,4	0,2	0,6	0,6
Češka	33,8	34,6	35,0	7,9	7,2	7,2	10,8	11,9	12,3	0,5	0,4	0,5
Danska	49,4	47,7	48,1	30,5	29,9	30,6	17,2	17,0	16,9	2,3	2,7	2,6
Nemčija	41,3	38,5	39,1	13,0	11,7	12,1	11,3	11,5	11,4	0,9	0,9	0,9
Estonija	31,0	32,3	32,5	7,7	6,5	6,8	12,3	13,9	14,2	0,4	0,3	0,3
Irska	31,5	28,2	28,7	13,6	12,3	13,1	13,5	11,1	11,2	1,5	1,4	1,4
Grčija	34,6	32,4	33,7	10,0	8,8	10,2	14,2	13,0	12,7	2,1	1,9	2,1
Španija	34,1	31,8	32,5	10,6	10,0	10,6	12,0	10,3	10,7	2,2	2,0	2,2
Francija	44,2	43,7	45,0	12,5	11,7	12,4	15,8	15,5	15,7	2,7	3,6	3,6
Hrvaška	:	35,3	35,7	:	6,2	6,1	:	17,4	18,2	:	0,4	0,3
Italija	41,5	42,4	44,0	14,4	14,8	15,2	15,1	14,3	15,2	1,9	2,1	2,6
Ciper	30,0	35,3	35,3	11,2	11,7	11,1	12,2	14,8	15,0	1,5	0,8	0,8
Latvija	29,7	27,6	27,9	7,3	7,4	7,7	12,4	11,6	11,8	0,9	1,0	0,9
Litva	30,9	27,4	27,2	8,4	4,4	4,9	12,6	11,8	11,4	0,7	0,5	0,5
Luksemburg	39,2	38,2	39,3	15,0	14,5	14,8	14,0	12,5	13,0	1,9	1,2	1,3
Madžarska	39,8	37,3	39,2	9,9	7,0	7,5	16,6	17,1	18,5	0,6	1,1	1,2
Malta	27,3	33,0	33,6	9,0	13,0	13,9	12,0	14,0	13,7	0,8	1,0	1,0
Nizozemska	39,9	38,6	39,0	12,0	11,7	11,2	12,5	12,0	11,9	1,9	1,2	1,2
Avstrija	43,0	42,2	43,1	13,2	13,0	13,4	15,2	14,7	14,8	0,6	0,5	0,6
Poljska	32,6	32,3	32,5	7,2	7,0	7,2	12,6	14,0	13,1	1,2	1,2	1,3
Portugalska	31,1	33,2	32,4	9,6	9,9	9,4	13,5	14,0	13,9	1,2	1,3	1,4
Romunija	30,2	28,4	28,3	7,0	6,2	6,1	12,2	13,2	13,4	0,7	0,8	0,8
Slovenija	37,3	37,2	37,6	7,4	8,0	7,8	15,7	14,3	14,6	0,6	0,6	0,6
Slovaška	34,1	28,6	28,3	7,4	5,5	5,6	12,5	10,9	10,2	0,6	0,4	0,7
Finska	47,2	43,7	44,1	21,4	16,6	16,3	13,9	14,5	14,7	1,1	1,1	1,2
Švedska	51,5	44,4	44,2	22,6	18,5	18,3	16,4	18,8	18,7	1,7	1,0	1,0
Združeno kraljestvo	36,3	35,8	35,4	16,5	15,6	15,1	13,7	13,5	13,7	4,2	4,1	4,1
Islandija	37,1	35,9	36,8	16,1	17,5	18,0	18,2	14,3	15,0	2,4	2,2	2,5
Norveška	42,6	42,7	42,2	20,1	21,6	21,2	13,6	11,6	11,4	1,0	1,1	1,1

**EU28 izračunano kot tehtano povprečje, za implicitno davčno stopnjo držav pa aritmetično povprečje.

: Ni podatka

Vir: OECD, Revenue statistics Comparative tables, Taxation trends 2014, EU

Graf: Delež davkov in prispevkov za socialno varnost v BDP za leto 2012, v %



Vir: Taxation trends 2014, EU in Lastni prikaz MF