



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Program stabilnosti 2021

DODATEK

Maj 2021

Dodatek

Vlada Republike Slovenije je 28. 4. 2021 potrdila Program Stabilnosti 2021, ki je vključeval predvideno višino nepovratnih sredstev in posojil, ki naj bi jih Slovenija zaprosila iz Mehanizma za okrevanje in odpornost, glede na razpoložljive podatke z dne 19. 4. 2021. Višina nepovratnih sredstev in posojil, vključena v Načrt za okrevanje in odpornost, formalno posredovan Evropski komisiji 30. 4. 2021, je nekoliko spremenjena glede na vključeno v Program stabilnosti 2021. Namen dodatka k Programu stabilnosti 2021 je tako uskladitev s formalno posredovanim Načrtom za okrevanje in odpornost (v nadaljevanju Načrt).

Dodatek k Programu stabilnosti 2021 odraža zgolj spremenjeno višino nepovratnih sredstev in posojil iz Načrta. Skladno s tem se spreminjajo poglavje 3.3 in tabeli 11 in 12 v prilogi Programa stabilnosti 2021. Preostali deli Programa stabilnosti 2021 ostajajo nespremenjeni. Javnofinančne projekcije po metodologiji ESA se zaradi omenjenih popravkov niso spremenile.

Še vedno obstajajo visoka tveganja vezana na epidemijo COVID–19, kar posledično vpliva tako na makroekonomska kot tudi javnofinančna gibanja. Upoštevati je potrebno tudi, da Načrt z še ni potrjen s strani Sveta EU, zato so projekcije vezane na Načrt v tabelah Programa stabilnosti 2021 le trenutne ocene. Dinamika in struktura izdatkov bo tako odvisna od sprejetih mejnikov in ciljev v Načrtu in tudi na splošno od časa potrditve načrtov. Nove projekcije bodo vključene v Osnutek proračunskega načrta 2022, ki bo na voljo jeseni.

Ob pripravi dodatka k Programu stabilnosti 2021 je potrebno izpostaviti tudi ugodna gibanja javnofinančnih prihodkov v prvih štirih mesecih tega leta. Na to je vplivalo postopno sproščanje omejevalnih ukrepov.

Nov letni proces priprave državnega proračuna, ki se začne v mesecu maju in se bo predvidoma zaključil v mesecu septembru, bo upošteval tudi najnovejša javnofinančna gibanja ter morebitne sprejete nove ukrepe. To bo odražal tudi Osnutek proračunskega načrta 2022. V jesenske javnofinančne projekcije bodo tako vključene zakonske spremembe, ki v času priprave Programa stabilnosti 2021 še niso bile sprejete, npr. davčne reforme. Pretekle izkušnje kažejo, da se posamezni predlogi ukrepov na področju davčne politike med fazo sprejemanja lahko občutneje spremenijo, kar bistveno vpliva na oceno njihovih učinkov. Prav tako je potrebno upoštevati, da nekateri ukrepi, vezani na epidemijo COVID-19, še vedno veljajo, njihovo podaljševanje pa je odvisno od trajanje epidemije, zato so projekcije na splošno še naprej dokaj negotove.

Dodatek – poglavje 3.3

3.3 Ukrepi za okrevanje in strukturne reforme

Slovenija je pristopila k pripravi Načrta za okrevanje in odpornost (NOO). Glede na sprejeto uredbo EK št. 2021/241, je Slovenija upravičena do 1,77 milijarde EUR nepovratnih sredstev, dodatno pa se v imenu Republike Slovenije EK lahko zadolži za nadaljnje 3,6 milijarde EUR. Za pripravo NOO je vzpostavljena struktura na več ravneh:

- skupina na ravni ministrov (NGS1),
- medresorska delovna skupina na ravni državnih sekretarjev in strokovnjakov (tedenska srečanja; NGS2),
- tehnični sekretariat za izvajanje medresorskih delovnih skupin (NGS1, NGS2),
- delovna skupina za pripravo komponent v primeru, da več ministrstev pokriva določeno komponento.

Za pripravo in usklajevanje NOO ter posredovanje le tega na EK je, na podlagi sklepa vlade z dne 24.7.2020, zadolžena Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

Slovenski NOO, kot je bil 30. 4. 2021 formalno predložen Evropski komisiji, v višini 2,48 milijarde EUR (od tega 1,77 milijarde nepovratni sredstev) je sestavljen iz štirih razvojnih področij, ki so razdeljena na posamezne komponente in sicer:

1. ZELENI PREHOD v višini 552 mio EUR nepovratnih ter 513 mio EUR povratnih sredstev: K1 Obnovljivi viri energije in učinkovita raba energije; K2 Trajnostna prenova stavb; K3 Čisto in varno okolje; K4 Trajnostna mobilnost; K5 Krožno gospodarstvo – učinkovita raba virov.
2. DIGITALNA PREOBRAZBA v višini 316 mio EUR nepovratnih sredstev: K1 Digitalna preobrazba gospodarstva; K2 Digitalna preobrazba javnega sektorja in javne uprave.
3. PAMETNA, TRAJNOSTNA IN VKLJUČUJOČA RAST v višini 664 mio EUR nepovratnih ter 73 mio EUR povratnih sredstev: K1 RRI – Raziskave, razvoj in inovacije; K2 Dvig produktivnosti, prijazno poslovno okolje za investitorje; K3 Trg dela – ukrepi za zmanjševanje posledic negativnih strukturnih trendov; K4 Preoblikovanje slovenskega turizma ter investicije v infrastrukturo na področju turizma in kulturne dediščine; K5 Krepitev kompetenc, zlasti digitalnih in tistih, ki jih zahtevajo poklici prihodnosti; K6 Učinkovite javne institucije.
4. ZDRAVSTVO IN SOCIALNA VARNOST v višini 245 mio EUR nepovratnih ter 119 mio EUR povratnih sredstev: K1 Zdravstvo; K2 Socialna varnost in dolgotrajna oskrba; K3 Stanovanjska politika.

Vsaka komponenta vsebuje strukturne ukrepe, ki sledijo Priporočilom, ki ji je EK predlagala Sloveniji za leti 2019 in 2020 in sicer na področju zdravstva in dolgotrajne oskrbe, pokojninskega sistema, zaposljivosti nizko usposobljenih in starejših delavcev vključno z izboljšanjem digitalne pismenosti in poslovnega okolja (zmanjšanje administrativnih bremen, razvoj kapitalskih trgov ter izboljšave na področju javnih naročil).

Odpornost zdravstvenega sistema in sistema socialnega varstva bo dosežena s sprejetjem zdravstvene reforme in reforme dolgotrajne oskrbe. Pripravili bomo tudi konkretne korake za spremembo pokojninske reforme za zagotovitev javnofinančne vzdržnosti in ustreznih pokojnin. Sprejeti bodo načrti za spremembo raziskovalne in inovacijske zakonodaje, da bodo

javne naložbe v raziskave in razvoj bolj učinkovite in usmerjene v rezultate. Načrtovana je tudi prenovljena zakonodaja o spodbujanju naložb. Vladne spodbude za naložbe podjetij bodo usmerjene v doseganje višje dodane vrednosti na zaposlenega. Na področju trga dela uvajamo spremembe, s katerimi bomo odgovorili na izzive, povezane z demografskimi vprašanji, posledicami pandemije ter z zaposlovanjem specifičnih ciljih skupin, predvsem invalidov in mladih. Spremembe predpisov so načrtovane za izboljšanje podpornega okolja za podjetja in državljanke na področjih odprave administrativnih ovir, učinkovite javne uprave in javnih naročil. Prehod v zeleno gospodarstvo bomo dosegli z ukrepi za ustvarjanje pogojev za večjo proizvodnjo in hitrejšo uporabo obnovljivih virov, spodbujanje trajnostne mobilnosti in premikanje k podnebnim spremembam. Digitalno preobrazbo poslovnih procesov in modelov gospodarskih subjektov in s tem dvigu njihove produktivnosti in konkurenčnosti, bomo dosegli s prilagoditvami pravnega okvira na področju varstva potrošnikov in dostopa do trga financiranja. Med drugim načrtujemo ukrepe za uskladitev s širokopasovnimi povezavami, 5G in 6G, v načrtu je nova strategija kibernetične varnosti za podporo spletnemu poslovanju in e-javni upravi ter načrt za digitalno prenavo podjetij.

Večje investicije, ki so predvidene v okviru NOO so predvidene na področju digitalne transformacije javne uprave, izgradnje medicinske fakultete v Ljubljani s pripadajočim kampusom, infekcijskih bolnišnic v Ljubljani in Mariboru ter železniške infrastrukture. Velik del ukrepov je usmerjen v ukrepe za digitalno in zeleno preobrazbo gospodarstva. Vse komponente so pripravljene na način, da bistveno ne povzročajo škode na področju okoljskih ciljev. V Načrtu za okrepanje in odpornost po trenutnih podatkih 42,65 % vseh ukrepov prispeva k podnebnim ciljem (min 37 %), 21,86 % pa k digitalnim ciljem (min 20 %).

S predlaganimi reformami in naložbami bomo prav tako prispevali k digitalni preobrazbi organizacij javnega sektorja in javne uprave ter krepili uporabniku prijazne digitalne storitve tudi z razvojem in vključevanjem naprednih digitalnih tehnologij.

Ukrepi na davčnem področju*

Prihajamo v obdobje, ko bo treba z različnimi ukrepi, tudi z davčnimi, vzpostaviti gospodarsko aktivnost, reševati ključna področja investicij in s tem poskrbeti tudi za prebivalstvo, da ne bo prišlo do povečanja brezposelnosti in hkrati zasledovati zeleno in digitalno preobrazbo. Ob tem bo zaradi boljšega in konkurenčnejšega okolja začetno znižanje prilivov nevtralizirano.

Eden pomembnih ukrepov je že sprejeti Zakon o davku na motorna vozila, ki velja od 1. januarja 2021 dalje. Cilj tega zakona je poleg podpore zeleni politiki tudi znižanje obstoječe obdavčitve motornih vozil in avtomatizacija ter pospešitev postopkov za odmero davka na motorna vozila. S slednjim smo naslovili tudi področje zmanjšanja administrativnih ovir oz. debirokratizacijo.

V prihodnje bomo pripravili nove ukrepe in sprememb davčne zakonodaje. V smeri večje stopnje digitalizacije bosta pripravljena spremembi Zakona o davčnem postopku in tudi Zakona o davku na dodano vrednost. Z rešitvami bomo zavezancem omogočili učinkovitejšo izrabo časa ter enostavno in gospodarno izpolnjevanje davčnih obveznosti ob zagotovljeni pravni varnosti hkrati pa tudi sledili ciljem okoljske politike. S spremembo Zakona o davku na dodano vrednost bo omogočen odbitek davka na dodano vrednost v celoti v primeru nakupa osebnega motornega vozila za opravljanje dejavnosti, ki je brez izpusta ogljikovega dioksida, davčnim zavezancem ne bo več potrebno predložiti seznama prejetih in izdanih računov ob prvem obračuna davka na dodano vrednost, ukinil se bo prag

za obvezen vstop kmetov v sistem, račun pa se bo v papirni obliki izdal le na zahtevo kupca.

Na področju obdavčitve pravnih oseb bomo predlagali izboljšane ali nove oblike davčnih olajšav, s pomočjo katerih bomo podjetjem omogočili, da bodo povečala vlaganja, ki bodo med drugim prispevala tudi k zmanjševanju obremenjevanja okolja ter povečanju stopnje digitalizacije. Tako bomo davčne olajšave usmerili v spodbujanje investicij in razvoja digitalizacije podjetij ter zelenega prehoda in spodbujanja človeških spretnosti (preko ugodnosti za podjetja v zaposlovanju t.i. deficitarnih poklicev). V slovensko zakonodajo se bodo prenesle tudi določbe evropske direktive proti praksam izogibanja davkom, s čimer bomo naslovili škodljive davčne ukrepe in deloma pripomogli k pravičnemu obdavčenju. Ocenjujemo, da bodo rešitve znižale prihodke za okoli 27 mio evrov. Spodbude bodo okrepile nadaljnji razvoj in konkurenčnost podjetij in s tem na drugi strani povečale priliv prihodkov v javne finance (na primer dividende podjetij v državni lasti).

V smeri dodatne razbremenitve dela bodo pripravljene ukrepi na področju sprememb Zakona o dohodnini. Tako bomo postopno razbremenili:

- dohodke iz dela (preko postopnega zvišanja splošne olajšave, znižanja stopnje dohodnine v zadnjem, petem davčnem razredu, uvedbe t.i. seniorske olajšave za zavezance stare nad 70 let) ter
- dohodke iz kapitala ter oddajanja premoženja v najem (znižanje stopnje davka na dohodke iz kapitala na 25 %, pri dohodkih iz oddajanja premoženja v najem znižanje na 15 % on sočasnem znižanju normiranih stroškov na 10 %).

Ocenjujemo, da bi navedene rešitve v letu 2022 znižale prihodke na letni ravni za okoli 248 mio evrov, v prihodnjih treh letih pa je pričakovati dodatni izpad prihodkov predvsem kot posledica postopnega vsakoletnega dviga splošne olajšave. Na drugi strani bodo spremembe vplivale na dvig potrošnje in prilive prihodkov iz tega vira.

Obenem pa se bodo v smeri razbremenitve dohodkov iz dela pripravile tudi rešitve na strani visoke obremenitve s prispevki za socialno varnost. Tako se bo v Zakonu o debirokratizaciji pripravila omejitev prispevne osnove na višino 6.000 evrov bruto mesečnega dohodka. Z uvedbo socialne kapice bodo tako podjetja imela možnost, da zaposlijo večji delež višje izobraženih, bolje plačanih posameznikov, ki povečujejo dodano vrednost v podjetjih, kar bo preprečilo odhajanje tega kadra v tujino. Obenem se bo s tem povečevala tudi možnost nadaljnega zaposlovanja oz. kreiranja novih delovnih mest. Ocenjeno je, da bo izpad javnofinančnih prihodkov ob uveljavitvi ukrepa znašal med 40 in 50 milijonov evrov letno. Z celotnim sklopom sprememb se bo izboljšalo poslovno okolje in razbremenilo stroške plač, vplivalo na kakovostna delovna mesta in ključne ter najproduktivnejše kadre v gospodarstvu. S tem se bo začasno znižanje prilivov tudi nevtraliziralo.

* Ukrepi, ki so v fazi usklajevanja in priprave, niso vključeni v projekcije. V primeru, da bodo posamezne spremembe sprejete v državnem zboru, bodo ustrezno vključene v jesenske proračunske dokumente in fiskalne projekcije ter v Osnutek proračunskega načrta 2022.

DODATEK - PRILOGE K PROGRAMU STABILNOSTI

Tabela 11: Vpliv RRF na projekcije Programa – NEPOVRATNA SREDSTVA

Prihodki od nepovratnih sredstev RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
SREDSTVA RRF, vključena v napovedi prihodkov	0	0,62	1,17	0,74	0,18	0,34	0,29
Denarna izplačila nepovratnih sredstev RRF iz EU	0	0,80	1,10	0,70	0,18	0,32	0,25
Odhodki financirani iz nepovratnih sredstev RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sredstva za zaposlene D.1	0,0	0,02	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01
Vmesna potrošnja P.2	0,0	0,10	0,19	0,12	0,03	0,05	0,05
Socialna plačila D.62+D.632	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Odhodki za obresti D.41	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subvencije, plačljive D.3	0,0	0,18	0,33	0,21	0,05	0,10	0,08
Tekoči transferji D.7	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SKUPAJ TEKOČI ODHODKI	0,0	0,29	0,55	0,35	0,08	0,16	0,14
Bruto investicije v osnovna sredstva P.51g	0,0	0,33	0,61	0,39	0,09	0,18	0,15
Kapitalski transferji D.9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SKUPAJ KAPITALSKI ODHODKI	0,0	0,33	0,61	0,39	0,09	0,18	0,15
Drugi stroški, financirani iz nepovratnih sredstev RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmanjšanje davčnih prihodkov	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Drugi stroški, ki vplivajo na prihodke	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finančne transakcije	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Vir: Ministrstvo za finance.

Tabela 12: Vpliv RRF na projekcije Programa – POSOJILA

Prihodki od povratnih sredstev RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Izplačila RRF POSOJIL iz EU	0,00	0,00	0,07	0,21	0,32	0,43	0,20
Povračila RRF POSOJIL EU	0,00	0,00	0,07	0,21	0,32	0,43	0,20
Odhodki financirani s posojili RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sredstva za zaposlene D.1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vmesna potrošnja P.2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialna plačila D.62+D.632	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Odhodki za obresti D.41	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subvencije, plačljive D.3	0,0	0,0	0,0	0,02	0,04	0,07	0,05
Tekoči transferji D.7							
SKUPAJ TEKOČI ODHODKI	0,0	0,0	0,0	0,02	0,04	0,07	0,05
Bruto investicije v osnovna sredstva P.51g	0,0	0,0	0,07	0,19	0,28	0,36	0,15
Kapitalski transferji D.9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SKUPAJ KAPITALSKI ODHODKI	0,0	0,0	0,07	0,19	0,28	0,36	0,15
Drugi stroški, financirani s posojili RRF (v % BDP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmanjšanje davčnih prihodkov		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Drugi stroški, ki vplivajo na prihodke		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finančne transakcije		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Vir: Ministrstvo za finance.