



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

T: 01 369 66 10

F: 01 369 66 19

E: gp.mf@gov.si

www.mf.gov.si

Prosimo, da se pri odgovoru
sklicujete na našo številko.

Številka: 421-206/2025-1611-2

Ljubljana, 18. 9. 2025

EVA: /

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE
Gp.gs@gov.si

ZADEVA: Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov - čistopis po seji vlade

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi drugega 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 ... sprejela

SKLEP:

Vlada Republike Slovenije se je seznaniła z Izhodišči za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov in jih posreduje v obravnavo na Ekonomsko-socialni svet.

Barbara Kolenko Helbl
generalna sekretarka

Priloga:

- Izhodišča

Sklep prejmejo:

- ministrstva,
- vladne službe.

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:

- Klemen Boštjančič, minister za finance
- mag. Katja Božič, državna sekretarka,
- mag. Tina Humar, generalna direktorica

3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:

Pri pripravi gradiva niso sodelovali zunanji strokovnjaki.				
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:				
/				
5. Kratek povzetek gradiva:				
V izhodiščih za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov je uvodoma pripravljena ocena stanja na področju obdavčitve fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov				
Z namenom, da se podjetnikom omogoči, da se posvetijo svojemu delu in ustvarjanju dodane vrednosti, ob tem pane izgubljajo nepotrebnega časa z administrativnimi ovirami, je potreben razmislek o spremembi sistema normiranih odhodkov v smeri, da se spremenijo pogoji za vstop v sistem; višina normiranih odhodkov se ne spremeni; spremeni se davčna stopnja nad določenimi prihodki in spremenijo se pogoji za izstopa iz sistema.				
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	NE		
c)	administrativne posledice	NE		
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE		
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE		
e)	socialno področje	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	NE		
7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR: (Samo če izberete DA pod točko 6.a.)				
Finančne posledice novega zakona bodo izračunane ob pripravi predloga zakona, ko bodo določene konkretne rešitve in zneski plač in drugih prejemkov.				
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 II. Finančne posledice za državni proračun II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene: II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo: II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:				
8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:				
Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:			NE	
- pristojnosti občin, - delovanje občin,				

- financiranje občin.	
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
Gradivo ni takšne narave, da bi ga bilo treba objaviti na spletni strani predlagatelja.	
(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: /	NE
11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:	NE
Mag. Katja Božič državna sekretarka	

Priloga: Predlog: Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov

PREDLOG

Izhodišča za pripravo sprememb pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov

1. Ocena stanja

Dolžnost države v okviru splošnega razvoja politik je, da se s sprejetjem ustreznih zakonskih sprememb odziva na potrebe na vseh področjih družbenega življenja, prav tako pa je njena dolžnost odpravljati anomalije, ki se pokažejo na določenih področjih. Eno takih področij, za katerega se je v letih spremljanja sistema izkazalo, da se je sistem prelevil v anomalijo, ki bistveno posega v davčna načela, je tudi področje obdavčitve dohodkov fizičnih oseb iz naslova dejavnosti, kadar se zavezanci odločijo za ugotavljanje davčne osnove na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov.

Sistem ugotavljanja davčne osnove na podlagi normiranih odhodkov je poenostavljen način določanja davčne osnove od dohodka iz dejavnosti. Namen sistema je administrativna poenostavitev predvsem za zavezance začetnike in zavezance z majhnim obsegom poslovanja, torej za zavezance, ki jim vodenje poslovnih knjig in sestavljanje letnih poročil lahko predstavlja sorazmerno velike stroške oziroma obremenitev. Navedena poenostavitev, torej davčno priznavanje normiranih odhodkov namesto dejanskih odhodkov posameznega zavezanca, predstavlja pavšalno določitev dohodka zavezanca, torej odmik od načela obdavčevanja po ekonomski sposobnosti zavezanca ter s tem tudi od enake davčne obravnave zavezancev z enakimi oziroma podobnimi dejanskimi dohodki v zameno za administrativno poenostavitev in posledično večjo gotovost oziroma pravno varnost. Takšen odmik je utemeljen in sprejemljiv, dokler v splošnem ne začne predstavljati znatnega odmika od upoštevanja dejanskega dohodka zavezanca, in se lahko utemelji z administrativno poenostavitvijo, dokler ne vnaša prevelike neenakosti med zavezance glede na dejanske odhodke oziroma dejanski dohodek zavezanca ter dokler takšen sistem ne predstavlja prevelike spodbude za spremembo obnašanja zavezancev in njihovih naročnikov, ki ni ekonomsko utemeljena in povzroča distorzije na drugih družbenih sistemih (npr. trg dela, socialna zavarovanja in socialna varnost). Navedeni sistem nedvomno uvaja enako davčno obremenitev za zavezance, ki so lahko v bistveno različnem položaju glede na dejansko dosežen dohodek, ter za nekatere zavezance lahko predstavlja visoko davčno ugodnost, za katero ni stvarno utemeljenih razlogov. To je treba pri določanju elementov sistema, predvsem priznane višine normiranih odhodkov, tudi upoštevati. Z zvišanjem deleža priznanih normiranih odhodkov se namreč navedene neenakosti povečujejo, saj se s tem viša tudi delež zavezancev v sistemu, katerih dejanski odhodki so bistveno nižji od normiranih in katerim se pavšalno ugotovljen dohodek ugotovi bistveno nižje oziroma ugodneje od njihovega dejanskega dohodka. Višanje deleža priznanih normiranih odhodkov povečuje število tistih deležnikov v sistemu, katerih obnašanje je usmerjeno predvsem v cilj doseganja čim večje davčne ugodnosti.

Na podlagi analize sistema v letu 2016 je bilo ugotovljeno, da se sistem uporablja predvsem kot instrument zniževanja davčne obveznosti zlasti pri zavezancih v dejavnostih z nizkimi dejanskimi stroški ter tudi pri zavezancih z višjimi dohodki.

Sistem kot tak predstavlja veliko spodbudo za prirejanje obnašanja zavezancev in nekaterih drugih subjektov, in sicer:

- spodbuja prirejanje prihodkov z namenom kvalifikacije za vstop v sistem normiranih odhodkov;
- vpliva na prakse na trgu dela (dualnost trga dela ali povečevanje obsega prekarnih zaposlitev) – dodatna spodbuda (predvsem za delodajalce in za delavce na kratek rok), da se formalno določeno razmerje prikazuje kot neodvisno razmerje (npr. s. p.), čeprav gre glede na ekonomsko in pravno vsebino razmerja za odvisno razmerje ali delovno razmerje. Z vidika varstva pravic delavcev, erozije davčne in prispevne osnove ter nelojalne konkurence med delodajalci na trgu dela so navedene prakse zelo problematične;
- vpliva na področje sive ekonomije – zmanjšan interes zavezancev v sistemu normiranih odhodkov, da zahtevajo račun pri nabavi blaga ali storitev, ker ga ne potrebujejo za uveljavljanje dejanskih odhodkov;
- vpliva na obnašanje zavezancev v zvezi z drobljenjem opravljanja dejavnosti prek različnih statusnih oblik ali na prenehanje opravljanja dejavnosti s ponovnim začetkom v enaki in drugi statusni obliki z namenom izpolnjevanja pogojev za vstop v sistem normiranih odhodkov ali z namenom prikritih izplačil npr. iz družb prek statusa s. p., ki ugotavlja davčno osnovo z upoštevanjem normiranih odhodkov (uporaba sistema normiranih odhodkov pri povezanih osebah kot instrumenta zniževanja davčnih obveznosti);
- vpliva na področje sistemov socialnih zavarovanj in socialnega varstva, saj se dohodek, ugotovljen za davčne namene, uporablja tudi pri določanju obveznosti iz naslova prispevkov za socialno varnost in določanju pravic iz naslova socialnovarstvenih ter družinskih prejemkov. Gre za vplive na vzdržnost teh sistemov, z vidika pravičnejše participacije v teh sistemih glede na ekonomsko moč ter z vidika socialne varnosti teh subjektov v primeru nastanka nezmožnosti za delo, npr. zaradi starosti, bolezni.

Nadalje je bilo ugotovljeno, da je obseg zlorab sistema normiranih odhodkov tako velik, da ga je samo s poostrenimi nadzori težko spraviti v sprejemljiv okvir. Posamezna podjetja so opozarjala, da naj bi podjetja zaradi ugodnejše davčne obravnave zaposlovala razvojni kader prek statusa samostojnega podjetnika, kar postavlja podjetja, ki z delavcem sklenejo delovno razmerje, v nekonkurenčen položaj. Sistem je bil tako ugoden, da je predstavljal pomembno spodbudo k tovrstnemu nezakonitemu ravnanju, torej prikazovanju razmerja, ki ni skladno s pravno in ekonomsko vsebino razmerja (fiktivna samozaposlitev). Tovrstno ravnanje je problematično tako z vidika delavca, ki nima ustrezne delovnopravne zaščite, ima slabšo socialno varnost za primere nezmožnosti za delo in za čas upokojitve, kot z vidika temeljnih načel socialnih zavarovanj (predvsem načela solidarnosti, ki naj bi se uresničevalo tudi glede obveznosti prek dohodkovne zmožnosti zavarovanca in načela primerljive davčne obravnave zavezancev v približno enakih položajih). Kot je navedeno zgoraj, je problematičen tudi z vidika pravične participacije ali razdelitve pravic iz javnih sredstev (na primer otroški dodatki, plačila vrtcev, štipendije, socialne pomoči).

Zato se je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2S), ki se je začel uporabljati z davčnim letom 2018, in Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2AA), ki se je začel uporabljati z davčnim letom 2023, pristopilo k spremembam nekaterih elementov sistema s ciljem, da se ob ohranitvi administrativne enostavnosti sistema bolj upoštevata ekonomska moč zavezanca in s tem pravičnost sistema ter zmanjša privlačnost sistema za uporabo kot instrumenta zniževanja davčnih obveznosti.

Nadalje se je k dodatni prenovi sistema pristopilo z davčnim letom 2025 na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2AB). Cilj prenove je bil, da se sistem ponovno približa enemu osnovnih načel obdavčenja fizičnih oseb z dohodnino, to je obdavčenje

po ekonomski moči, na način, da se v čim večji meri približa zavezancem, katerim je bil dejansko namenjen, ter omili spodbudo za uporabo sistema kot instrumenta zniževanja davčne obveznosti in zmanjša negativne učinke na sisteme socialnih zavarovanj, socialne varnosti in na trg dela.

Tako z davčnim letom 2025 velja naslednja ureditev:

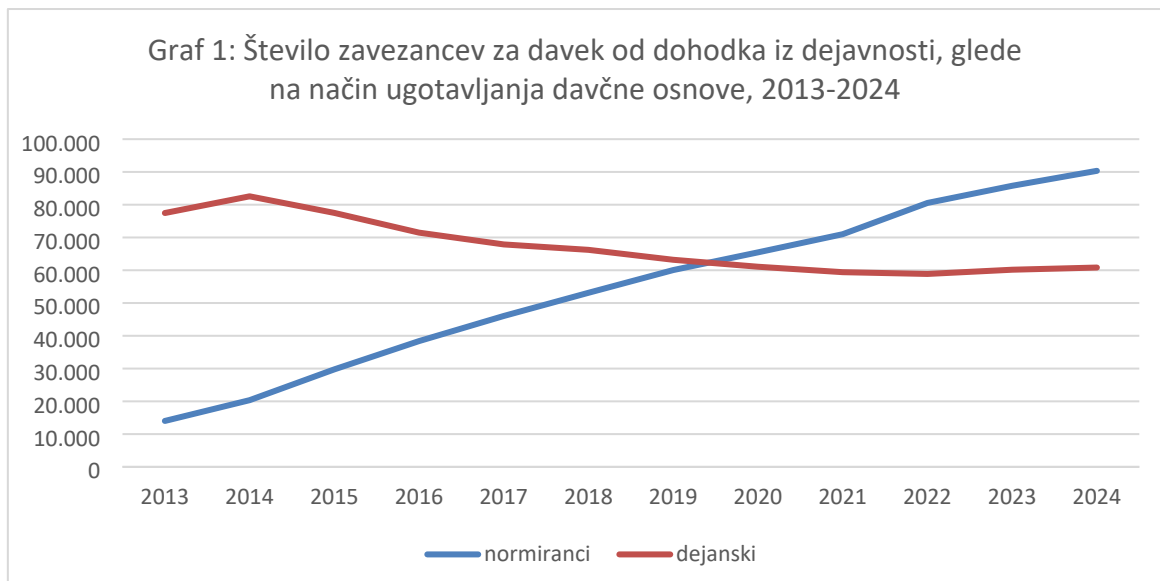
- Pogoj za vstop v sistem normiranih odhodkov – v sistem lahko vstopi zavezanec, ki je v davčnem letu pred tem davčnim letom dosegel prihodke iz dejavnosti, ugotovljene po pravilih o računovodenju, do 60.000 EUR in je bil ta zavezanec v skladu z zakonom, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zavarovan na podlagi samozaposlitve za polni delovni čas neprekinjeno vsaj devet mesecev (t. i. polni normiranci), za preostale zavezance, ki tega pogoja zavarovanja ne dosegajo (t. i. popoldanci), pa se pogoj prihodkov v davčnem letu pred tem davčnim letom določi v višini do 30.000 EUR.
- Višina normiranih odhodkov je pri t. i. polnih normirancih za prihodke do 60.000 EUR 80 %, nad tem pa 0 %, za t. i. popoldance pa do 12.500 EUR 80 %, nad 12.500 do 30.000 EUR 40 %, nad 30.000 EUR pa 0 %.
- Obveznost izstopa iz sistema normiranih odhodkov je določena, ko povprečje prihodkov dveh zaporednih predhodnih let pri t. i. polnih normirancih presega 60.000 EUR, pri t. i. popoldancih 30.000 EUR ter pri zavezancih, pri katerih je pogoj zavarovanja v teh dveh letih različen, 45.000 EUR.

Sklepno je treba poudariti, da sistem ugotavljanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov ni edini oziroma obvezen način določanja davčne osnove od dohodka iz dejavnosti, temveč je predmet izbire posameznega zavezanca. Primarni način določanja davčne osnove od dohodka iz dejavnosti je določanje na podlagi dejanskih prihodkov in dejanskih odhodkov, torej nobenega zavezanca se v sistem določanja davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov ne sili, če meni, da zanj ni ustrezen.

2. Analitični prikaz sistema normiranih odhodkov

Za leto 2024 so zavezanci za davek od dohodka iz dejavnosti oddali 151.167 davčnih obračunov in izkazali za 258 mio evrov davčne obveznosti iz tega naslova. Od tega je bilo 90.340 davčnih obračunov (59 %), kjer je bila davčna osnova ugotovljena na osnovi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov. Ti zavezanci so izkazali davčno osnovo v višini 860 mio evrov in pripoznali 172 mio evrov davčne obveznosti.

Število zavezancev, ki so v letu 2024 davčno osnovo ugotavljali na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov, se je glede na leto 2017 skoraj podvojilo, medtem ko se je število zavezancev, ki ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in dejanskih odhodkov, v tem obdobju zmanjšalo za 10 %.



Vir: Finančna uprava RS

Še posebej se je število t. i. normirancev povečalo v SKD področjih gradbeništva (s 1.862 v letu 2017 na 4.885 v letu 2023), izobraževanja (s 2.525 v letu 2017 na 5.394 v letu 2023) ter strokovnih, znanstvenih in tehničnih dejavnostih (s 13.608 v letu 2017 na 23.733 v letu 2023). Med vsemi zavezanci za davek od dohodka iz dejavnosti t. i. normiranci predstavljajo največji delež v informacijskih in komunikacijskih dejavnostih (87 %), od leta 2017 pa je ta delež najbolj zrastel v dejavnosti javne uprave in obrambe, dejavnosti obvezne socialne varnosti (s 57 % v letu 2017 na 87 % v letu 2023) in dejavnosti poslovanja z nepremičninami (s 59 % v letu 2017 na 82 % v letu 2023).

Dobra polovica t. i. normirancev (52 %) je v letu 2024 imela davčno priznane prihodke do 20.000 evrov, a je njihova davčna obveznost predstavljala le 10 % skupne davčne obveznosti t. i. normirancev. Prihodke nad mejo 50.000 evrov je ugotovilo 12 % t. i. normirancev, njihovi davčno priznani prihodki so predstavljali 37 % davčno priznanih prihodkov t. i. normirancev, davčna obveznost pa se je približala polovici (47 %).

Izmed t. i. normirancev, ki so za leto 2024 izpolnjevali pogoj za višji delež normiranih odhodkov, je bilo 72 % oz. 23.233 takih, ki so imeli davčne priznane prihodke do 50.000 evrov, le 9 % pa jih je imelo davčno priznane prihodke nad 100.000 evrov. Izmed t. i. normirancev, ki niso izpolnjevali pogoja za višji delež normiranih odhodkov (t. i. popoldanci), jih je imelo 54 % oz. 31.643 davčno priznane prihodke do 12.500 evrov, le 3 % pa prihodke, višje od 50.000 evrov.

Tabela 1: Rast števila t. i. normirancev po dejavnostih v letih 2017 do 2023

Naziv SKD	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Indeks rasti 2023/2017
Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	1.124	1.071	1.116	1.176	1.269	1.350	1.335	118,8
Rudarstvo	13	15	16	11	10	12	11	84,6
Predelovalne dejavnosti	3.375	3.804	4.231	4.621	4.990	5.516	5.576	165,2
Oskrba z električno energijo, plinom	336	350	361	368	380	409	434	129,2
Oskrba z vodo; ravnanje z odplakami in odpadki	25	25	24	23	34	44	32	128,0
Gradbeništvo	1.862	2.240	2.734	3.240	3.745	4.456	4.885	262,4
Trgovina; vzdrževanje in popravila motornih vozil	2.720	3.011	3.368	3.725	4.003	4.385	4.409	162,1
Promet in skladiščenje	891	1.011	1.146	1.244	1.695	2.117	2.310	259,3
Gostinstvo	3.420	4.281	5.079	5.126	5.187	6.085	6.838	199,9
Informacijske in komunikacijske dejavnosti	4.298	4.893	5.263	5.776	6.510	7.300	7.813	181,8
Finančne in zavarovalniške dejavnosti	418	453	508	580	623	659	695	166,3
Poslovanje z nepremičninami	639	852	1.078	1.204	1.394	1.647	1.819	284,7
Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	13.608	15.504	17.165	18.742	20.371	22.675	23.733	174,4
Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	2.977	3.426	3.910	4.239	4.549	5.321	5.840	196,2
Dejavnost javne uprave in obrambe; dejavnost obvezne socialne varnosti	28	27	32	44	51	55	59	210,7
Izobraževanje	2.525	3.173	3.813	4.203	4.355	4.970	5.394	213,6
Zdravstvo in socialno varstvo	1.491	1.743	2.114	2.358	2.951	3.587	3.845	257,9
Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	4.667	5.272	5.757	6.078	6.116	6.637	6.998	149,9
Druge dejavnosti	1.611	1.974	2.342	2.698	2.762	3.309	3.747	232,6
Dejavnost gospodinjstev z zaposlenim hišnim osebjem; proizvodnja za lastno rabo	1	1	2	2	1	1	1	100,0
Dejavnost eksteritorialnih organizacij in teles	5	2	2	2	2	1	1	20,0
neopredeljeno in ostalo	16				3			0,0
SKUPAJ	46.050	53.128	60.061	65.460	71.001	80.536	85.775	186,3

Vir: Finančna uprava RS

Tabela 2: Delež t. i. normirancev med vsemi zavezanci za davek od dohodka iz dejavnosti po SKD področjih za leti 2017 in 2023

Naziv SKD	2017	2023
Kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	33%	40%
Rudarstvo	30%	38%
Predelovalne dejavnosti	28%	42%
Oskrba z električno energijo, plinom	37%	50%
Oskrba z vodo; ravnanje z odpadki	27%	43%
Gradbeništvo	15%	29%
Trgovina; vzdrževanje in popravila motornih vozil	22%	35%
Promet in skladiščenje	16%	37%
Gostinstvo	37%	55%
Informacijske in komunikacijske dejavnosti	69%	87%
Finančne in zavarovalniške dejavnosti	37%	65%
Poslovanje z nepremičninami	59%	82%
Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	63%	81%
Druge raznovrstne poslovne dejavnosti	52%	71%
Dejavnost javne uprave in obrambe; dejavnost obvezne socialne varnosti	57%	87%
Izobraževanje	57%	79%
Zdravstvo in socialno varstvo	46%	74%
Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	66%	79%
Druge dejavnosti	22%	40%
Dejavnost gospodinjstev z zaposlenim hišnim osebjem; proizvodnja za lastno rabo	17%	20%
Dejavnost eksteritorialnih organizacij in teles	45%	17%
neopredeljeno in ostalo	43%	-
SKUPAJ	40%	59%

Vir: Finančna uprava RS

Tabela 3: Izbrani podatki za t. i. normirance za leto 2024 po prihodkovnih razredih

Razred prihodkov	Št. zavez.	Delež (št. zav.)	Davčno priznani prihodki	Davčna osnova	Davčna obveznost
brez prihodkov	4.707	5%	0	0,0	0,0
od 1 do 5.000	13.386	15%	32	6,4	1,3
od 5.000 do 10.000	10.774	12%	80	16,2	3,2
od 10.000 do 15.000	10.335	11%	128	27,4	5,5
od 15.000 do 20.000	7.458	8%	130	36,4	7,3
od 20.000 do 30.000	11.964	13%	296	92,3	18,4
od 30.000 do 40.000	9.093	10%	317	99,9	20,0
od 40.000 do 50.000	11.748	13%	542	176,0	35,2
od 50.000 do 60.000	2.864	3%	157	48,2	9,6
od 60.000 do 100.000	5.853	6%	454	176,3	35,2
nad 100.000	2.158	2%	300	182,0	36,3
Skupaj	90.340	100%	2.435	859,7	171,9

Vir: Finančna uprava RS

3. Praktični prikaz učinkov pavšalnega (normiranega) priznavanja odhodkov na položaj posameznikov

Sistem normirancev znotraj sebe ustvarja velike razlike med posameznimi davčnimi zavezanci, ki so posledica pavšalnega priznavanja odhodkov (torej ne glede na to, ali posameznik odhodke dejansko ima ali ne). Z dosedanjimi spremembami in omejitvami pri priznavanju normiranih odhodkov so se razlike med zavezanci omejile. Za zavezance z nizkimi dejanskimi odhodki (v dejavnostih z nizko stroškovno intenzivnostjo – razna svetovanja, IT,...) sistem normiranih odhodkov predstavlja nesorazmerno veliko davčno ugodnost in posledično tudi ugodnost v sistemu socialnih zavarovanj in pravic iz javnih sredstev glede na tiste zavezance, ki imajo dejanske odhodke višje (npr. obrtniki), ne glede na to, ali so v sistemu normirancev ali pa uveljavljanje dejanske odhodke. Največji delež normirancev je v SKD dejavnosti informacijske in komunikacijske dejavnosti, od leta 2017 pa je ta delež najbolj zrasel v dejavnosti javne uprave in obrambe.

Praktični prikaz:

Imamo dva zavezanca, samostojna podjetnika, ki v davčnem letu dosežeta enako višino prihodkov, 80.000 EUR in nimata zaposlenih. Prvi opravlja prevozniško dejavnost, drugi se ukvarja s strokovnim svetovanjem. Dejanski odhodki prvega znašajo 65.000 EUR, medtem ko dejanski odhodki drugega znašajo 30.000 EUR. Oba izpolnjujeta pogoje za ugotavljanje davčne osnove z upoštevanjem normiranih odhodkov po obravnavanem predlogu zakona ter se tudi odločita za vstop v sistem.

Tabela 4: Prikaz davčne obremenitve in višine dejanskega neto dohodka po predlogu zakona dveh zavezancev, ki ugotavljata svojo davčno osnovo z upoštevanjem normiranih odhodkov in se razlikujeta po višini dejanskih odhodkov

Zneski v EUR		
	Prvi zavezanec	Drugi zavezanec
Dejanski prihodki	80.000	80.000
Dejanski odhodki (vključujejo tudi prispevke za socialno varnost)	65.000	30.000
Normirani odhodki	64.000	64.000
Dohodek za namene obdavčitve	16.000	16.000
Dejanski bruto dohodek	15.000	50.000
Davek	3.000	3.000
Prispevki za socialno varnost	8.236	8.236
Dejanski neto dohodek	12.000	47.000
Upoštevan dohodek po ZUPJS*	13.000	13.000

Vir: Lastni preračuni MF

* Dohodek ki se upošteva pri ugotavljanju materialnega položaja pri uveljavljanju pravic iz javni sredstev

Oba zavezanca plačata enak davek in enake prispevke za socialno varnost, čeprav je njun dejanski bruto dohodek (ekonomska moč) bistveno drugačen (prvi zavezanec: 15.000 EUR, drugi zavezanec 50.000 EUR). Upošteva se jima enak dohodek pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (13.000 EUR), čeprav je njun dejanski materialni položaj povsem drugačen. Glede na to, da gre za zavezance z velikim obsegom poslovanja, in vodenje poslovnih knjig za ta dva zavezanca ne predstavlja velikega deleža glede na prihodke, je primerno, da oba zavezanca izkazujeta dejanske prihodke in odhodke, saj za njiju sistem normiranih odhodkov ni primeren. Razvidno je, da uporaba sistema normiranih odhodkov za prvega zavezanca ne prinaša posebnih

davčnih in drugih ugodnosti (dejanski bruto dohodek se bistveno ne razlikuje od dohodka za namene obdavčitve), razen administrativne poenostavitve, medtem ko pri drugem zavezancu ustvarja veliko nesorazmerje med dejanskim bruto dohodkom zavezanca in dohodkom za namene obdavčitve, kar vodi v nedopustne davčne in druge ugodnosti za drugega zavezanca, ki izhajajo zgolj iz sistema normiranih odhodkov, in s tem do neenake porazdelitve davčne obremenitve med prvim in drugim zavezancem. Pri drugem zavezancu se zaradi sistema normiranih odhodkov pri obdavčitvi ne upošteva kar 34.000 EUR dejanskega dohodka zavezanca (učinek normiranja odhodkov).

Tabela 5: Prikaz obremenitve z davkom, prispevki za socialno varnost in znesek dejanskega neto dohodka, če bi bila zavezanca v sistemu dejanskih prihodkov in odhodkov

Zneski v EUR

	Prvi zavezanec	Drugi zavezanec
Dejanski prihodki	80.000	80.000
Dejanski odhodki (vključujejo tudi prispevke za socialno varnost)	65.000	30.000
Dejanski bruto dohodek	15.000	50.000
Davčna osnova (bruto dohodek zmanjšan za splošno olajšavo)	7.592	44.740
Davek	1.215	11.947
Prispevki za socialno varnost	7.934	18.487
Dejanski neto dohodek	13.785	38.053
Upoštevan dohodek po ZUPJS*	13.785	38.053

Vir: Lastni preračuni MF

* Dohodek ki se upošteva pri ugotavljanju materialnega položaja pri uveljavljanju pravic iz javni sredstev

Ob taki primerjavi, ko oba zavezanca izkazujeta dejanske prihodke in odhodke, je tudi davčna osnova in s tem davčna obremenitev pravično določena. Glede na dejanski bruto dohodek se razlikujeta tako davčna osnova kot višina davka in prispevkov za socialno varnost. Posledično pa ima to vpliv tudi na različno višino pravic iz naslova javnih sredstev. Prvi zavezanec, ki ima nižji dejanski bruto dohodek, plača znatno manjši davek in ima posledično tudi nižje prispevke za socialno varnost, medtem ko drugi, z višjim dejanskim bruto dohodkom, nosi sorazmerno višjo davčno in prispevno breme. Tak sistem odraža dejansko ekonomsko moč obeh zavezancev in zagotavlja bolj pravično porazdelitev davčne obremenitve. Upoštevanje dejanskih prihodkov in odhodkov tako preprečuje nesorazmerja, ki bi se ob sprejetju predloga zakona za zavezance z visokim obsegom poslovanja, še bistveno bolj razširila.

Prvi zavezanec v primerjavi s sistemom normiranih odhodkov (Tabela1) doseže celo nižji neto dohodek, kar kaže še na eno neenakost med zavezanci z različnimi dejanskimi odhodki, ki jo prinaša sistem normiranih odhodkov. Torej določenim zavezancem z višjimi odhodki poenostavljen sistem prinaša višje davčno breme, ki ga lahko znižajo le z odpovedjo administrativni poenostavitvi (z vodenjem poslovnih knjig). Za zavezance z nizkimi odhodki pa sistem normiranih odhodkov prinaša hkrati poenostavitev ter ogromne davčne in druge ugodnosti.

Prvi zavezanec v sistemu normiranih odhodkov doseže za 1.785 EUR nižji neto dohodek, ter plača 2.087 EUR več davkov in prispevkov, kot v sistemu dejanskih prihodkov in odhodkov. Drugi zavezanec v sistemu normiranih odhodkov doseže za 8.947 EUR višji neto dohodek ter plača 19.198 EUR manj davkov in prispevkov, kot v sistemu dejanskih prihodkov in odhodkov, in sicer

na račun tega, kot omenjeno zgoraj, da se mu kar 34.000 EUR dejanskega dohodka za namene obdavčitve in prispevkov za socialno varnost ne upošteva (učinek normiranja odhodkov).

4. Predlog spremembe pri obdavčitvi fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnost in ugotavljajo davčno osnovo na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov

Ob pripravi predloga sprememb Zakona o dohodnini, ki je stopil v veljavo z davčnim letom 2025, je bila najbolj izstopajoča pripomba v javni obravnavi zakona zniževanje praga za vstop in ohranitev v sistemu normiranih odhodkov. Izpostavljeno je bilo, da zniževanje pragov za vstop (in ostajanje v sistemu) negativno motivacijsko vpliva na posameznike, da bi širili svojo dejavnost.

Z namenom, da se podjetnikom omogoči, da se posvetijo svojemu delu in ustvarjanju dodane vrednosti, ob tem pa ne izgubljajo nepotrebnega časa z administrativnimi ovirami, predlagamo dodaten razmislek o spremembi sistema normiranih odhodkov v smeri spremembe praga prihodkov za vstop in izstop v in iz sistema normiranih odhodkov. S tem želimo spodbuditi posameznike, da svojo dejavnost širijo in še vedno ohranijo administrativno enostaven način ugotavljanja davčne obveznosti.

Ne predlaga pa se sprememb pri priznavanju normiranih odhodkov, saj se s tem odmikamo od zmanjševanja razlik med zavezanci znotraj sistema oseb, ki opravljajo dejavnost.

- Pogoji za vstop v sistem:
 - o če v davčnem letu pred tem davčnim letom, njegovi prihodki iz dejavnosti, ugotovljeni po pravilih o računovodenju, ne presegajo 50.000 EUR, ali
 - o če v davčnem letu pred tem davčnim letom njegovi prihodki iz dejavnosti, ugotovljeni po pravilih o računovodenju, ne presegajo 120.000 EUR in je bil zavezanec v skladu z zakonom, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zavarovan na podlagi samozaposlitve za polni delovni čas neprekinjeno vsaj devet mesecev.

Pragi za vstop v sistem normiranih odhodkov se torej povišajo s 30.000 EUR na 50.000 EUR oziroma s 60.000 EUR na 120.000 EUR, ostali pogoji pa ostajajo enaki. S tem zagotovimo, da samostojni podjetniki kljub širitvi poslovanja in aktivnosti še vedno lahko ostanejo v sistemu normiranih odhodkov.
- Obveznost izstopa iz sistema:
 - o prag za izstop sistema v obliki povprečja prihodkov iz dejavnosti dveh zaporednih predhodnih let se skladno s povišanjem praga za vstop v sistem zviša na 120.000 EUR oziroma 50.000 EUR.
- Višina normiranih odhodkov se ne spremeni in ostaja taka, kot velja danes:
 - o polni normiranci: 80 % prihodkov za prihodke do 60.000 EUR in 0 % prihodkov za prihodke nad 60.000 EUR
 - o popoldanci: 80 % prihodkov za prihodke do 12.500 EUR, 40 % prihodkov za prihodke nad 12.500 EUR do 30.000 EUR in 0 % za prihodke nad 30.000 EUR
- Predlagamo razmislek o dodatnih razbremenitvah za polne normirance s prihodki do 15.000 EUR.
- Sprememba davčne stopnje
Predlagamo tudi razmislek o povečanju davčne stopnje nad določenimi višinami prihodkov (npr. s prihodki nad 120.000 EUR iz 20% na denimo 35%). S tem se omili ugodnost

izkoriščanja sistema normirancev za večja izplačila v zadnjem letu poslovanja pred izstopom in spodbudi zavezanec z večjimi prihodki k izkazovanju dejanskih dohodkov.

- Sprememba obdobja za ponovni vstop v sistem normirancev

Predlagamo tudi razmislek o določitvi obdobja po izstopu iz sistema ali prenehanja opravljanja dejavnosti, v katerem zavezanec ne more ponovno vstopiti v sistem (npr. 5 let). S tem bi omejili zlorabe sistema zgolj za zniževanje davčne obveznosti, pri čemer je to utemeljeno tudi z dejstvom, da se bo s povečevanjem vstopnih pragov večina zavezancev prostovoljno odločala za izstop iz sistema.

5. Učinki sprememb in finančne posledice

V letu 2024 je bilo normirancev s prihodki do 30.000 evrov približno dve tretjini; prihodke nad 60.000 EUR je imelo le 8 % zavezancev. Med normiranci, ki so polno zavarovani iz naslova opravljanja dejavnosti jih je imelo 85 % davčno priznane prihodke do višine 60.000 EUR, medtem ko je bilo t.i. popoldancev s prihodki do višine 30.000 EUR skupaj 80 %. Le 3 % pa je bilo med njimi takih, ki so imeli prihodke višje od 50.000 EUR.

Predlog po oceni v prvih nekaj letih ne bi imel bistvenega učinka na javne finance, saj ob upoštevanju prehodnega obdobja, ki je bil določen z zadnjo spremembo, ni pričakovati izstopa zavezancev iz sistema t.i. normirancev. V daljšem časovnem obdobju pa je seveda zaradi zvišanja praga za vstop v sistem lahko pričakovati povečevanje števila teh zavezancev na račun prehoda zavezancev, ki ugotavljajo svojo davčno osnovo z upoštevanjem dejanskih odhodkov, ali prehoda iz delovnega razmerja v sistem t.i. normirancev. Ob tem pripominjamo, da javnofinančni cilji pri spremembi sistema t. i. normirancev niso bili nikoli v ospredju, niti zatrevani kot razlog za vsakokratne spremembe sistema. Rešitve so se vedno znova naslanjale na načelo obdavčitve po ekonomski moči in na naslavljanje ciljev drugih politik, kar je bilo vse jasno razvidno iz vsakokratnih razlogov za spremembo sistema t. i. normirancev.

Pri tem izpostavljamo, da danes polni normiranci pri višini okoli 62.000 EUR prihodkov plačujejo prispevke za socialno varnost v najnižjem znesku, v tej višini pa jih plačuje 80 % polnih normirancev. Za primerjavo, v taki višini plača prispevke za socialno varnost delavec, ki prejme letno plačo do višine dobrih 17 tisoč EUR. Prispevki za socialno varnost od povprečne plače so 67 % višji kot prispevki polnih normirancev pri najnižji osnovi. Obremenjenost iz naslova prispevkov za socialno varnost za polnega normiranca pri višini 62.000 EUR prihodkov je primerljiva delavcu, ki zasluži nekaj več kot znaša minimalna plača, in je 40 % nižja od delavca, ki prejema povprečno plačo.

6. Učinek predloga na posameznike:

Pripravili smo izračun normiranca, in sicer za t.i. polnega normiranca in t.i. popoldanca ob upoštevanju različnih višin prihodkov. Pri tem je upoštevano, da se zviša prag prihodkov za vstop v sistem normiranih odhodkov na 60.000 evrov oziroma na 120.000 evrov, medtem ko višina normiranih odhodkov ostaja nespremenjena.

„polni normiranci“		
Višina prihodka	60.000	120.000
Prispevki za socialno varnost	7.033,0	23.314,6

<i>od tega obvezni zdravstveni prispevek</i>	446	446
<i>Dejanski odhodki plač in prispevkov</i>		
<i>Normirani odhodki oz. dejanski</i>	48.000	48.000
<i>Davčna osnova</i>	12.000	72.000
<i>Davek</i>	2.400	14.400
<i>Prispevki + davek</i>	9.433	37.715
<i>Razpoložljivi dohodek (prihodki - prispevki - davek)</i>	50.567	82.285
<i>efektivna stopnja</i>	4%	12%
<i>davčna stopnja skupaj s PSV</i>	16%	31%

Vir: Lastni preračuni MF

„popoldanski normiranci“		
<i>Višina prihodka</i>	30.000	50.000
<i>Prispevki za socialno varnost</i>	1.118	1.118
<i>Normirani odhodki</i>	17.000	25.000
<i>Davčna osnova</i>	13.000	25.000
<i>Davek</i>	2.600	5.000
<i>Prispevki + davek</i>	3.718	6.118
<i>Razpoložljivi dohodek (prihodki - prispevki - davek)</i>	26.282	43.882
<i>efektivna stopnja (dohodnina)</i>	9%	10%
<i>Skupna ef. davčna stopnja (davek + prispevki)</i>	12%	12%

Vir: Lastni preračuni MF

7. Nadaljnje aktivnosti

Na podlagi seznanitve vlada posreduje izhodišča v obravnavo in razpravo s socialnimi partnerji v okviru Ekonomsko-socialnega sveta.