

Povzetek in ključne ugotovitve Študije OECD o preoblikovanju obdavčitve dela v Sloveniji

Slovenija potrebuje celovito davčno reformo, s katero bo dosegla davčno prestrukturiranje in preusmerila obremenitev s prispevkov za socialno varnost zaposlenih na dohodnino. Reforma mora biti (vsaj) javnofinančno nevtralna. OECD v poročilu „Reshaping the Personal Income Tax in Slovenia“ (Preoblikovanje sistema dohodnine v Sloveniji) predstavlja sveženj davčnih reform, katerega namen je Slovenijo pripraviti na staranje njenega prebivalstva.

- 1. Slovenija potrebuje celovito davčno reformo, s katero se bo doseglo davčno prestrukturiranje in preusmerilo obremenitev s prispevkov za socialno varnost zaposlenih na dohodnino ter v manj distorzijske davke, kot so DDV in davki na nepremičnine.** Davčna reforma bo morala Slovenijo pripraviti na staranje njenega prebivalstva. Reforma bi morala starejše delavce spodbuditi, da dlje časa ostanejo na trgu dela, mlajše delavce pa, da prej vstopijo na trg dela. Prav tako bi morala zmanjšati brezposelnost, zlasti nizko usposobljenih delavcev. Za zagotovitev trdnega financiranja sistema socialnega varstva brez zmanjšanja upravičenosti do socialnih pravic bo morala reforma deloma preusmeriti financiranje pokojninskega in zdravstvenega sistema s prispevkov za socialno varnost na splošno obdavčenje. Davčna reforma bo morala iti z roko v roki s širšim sklopom reform, vključno z reformo pokojninskega in zdravstvenega sistema.
- 2. Celovita davčna reforma bo morala biti (vsaj) proračunsko nevtralna in usklajena s fiskalnim pravilom države.** Slovenija je v zadnjih dveh desetletjih izvedla več obsežnih reform. Nekatere od teh reform niso bile v celoti finančno nevtralne, kar je povzročilo precejšnje proračunske primanjkljaje, ki so ustvarili kar četrtino sedanjega javnega dolga Slovenije. V zadnjem času je vladi uspelo občutno zmanjšati proračunski primanjkljaj. Javni dolg se od leta 2016 zmanjšuje, davčni sistem in sistem socialnih prejemkov, ki imata močno prerazdelitveno vlogo, pa sta se ohranila. S celovito davčno reformo bi bilo zato treba zagotoviti še nadaljnje zmanjšanje javnega dolga.
- 3. Prebivalstvo v Sloveniji se hitro stara, saj naj bi bilo do leta 2050 več kot 30 % prebivalstva starejšega od 65 let, kar bo eden največjih deležev v državah OECD.** Povečanje izdatkov, povezanih s starostjo, zlasti na področju zdravstva in javnih pokojnin, bo pritiskalo na proračun, zaradi česar bodo potrebni spremljajoči davčni ukrepi. Poleg tega se bodo zaradi staranja prebivalstva zmanjšali prihodki iz prispevkov za socialno varnost in dohodnine, zaradi česar se bodo še povečali izzivi, povezani s financiranjem stroškov starajočega se prebivalstva.
- 4. V Sloveniji starejši delavci prehitro zapustijo trg dela.** Slovenija je najbolj uspešna med državami OECD glede stopnje zaposlenosti v kategoriji delavcev v najproduktivnejših letih, tj. od 25 do 54 let, za moške in za ženske, glede udeležbe delavcev, starejših od 54 let, na trgu dela pa je ena od najmanj uspešnih držav. S pokojninsko reformo leta 2013 se je zakonska upokojitvena starost zvišala na 65 let za moške in ženske, kar pozitivno vpliva na število delavcev, starejših od 55 let. Kljub temu podatki odmere dohodnine za leto 2016 kažejo, da je med uradno upokojitveno starostjo in dejansko starostjo ob upokojitvi še vedno precejšen razkorak. Takšna nizka stopnja udeležbe starejših delavcev na trgu dela ni vzdržna, zlasti glede na starajoče se prebivalstvo Slovenije. Potrebna bodo dodatna prizadevanja za nadaljnje zvišanje dejanske upokojitvene starosti.

5. **Dobro zasnovan dohodninski sistem je temelj davčnega sistema, ki daje prednost vključujoči gospodarski rasti.** V državah OECD se z dohodnino v povprečju pobere 25 % skupnih davčnih prihodkov, v Sloveniji pa le 14 %. Nasprotno se s prispevki za socialno varnost v državah OECD v povprečju pobere 26 % skupnih davčnih prihodkov, v Sloveniji pa skoraj 40 %.
6. **Slovenija ima z razširitvijo osnove za dohodnino priložnost za davčno prestrukturiranje, da preusmeri breme s prispevkov za socialno varnost zaposlenih na dohodnino.** Kombinacija visokih prispevkov za socialno varnost zaposlenih in delodajalcev ter progresivnih dohodninskih stopenj povzroča zelo visoko in izkrivljajočo davčno obremenitev dohodka od dela. Zmanjšuje spodbude za delodajalce, da zaposlijo delavce, ter za posameznike, da se vključijo na trg dela in povečajo delovna prizadevanja. Ozka osnova za dohodnino je izziv za preoblikovanje vloge dohodnine v Sloveniji, zato bi bilo treba to osnovo razširiti.
7. **Obstajajo tudi možnosti za davčno prestrukturiranje na davke na dohodek iz kapitala na ravni posameznika.** Nedavna uvedba samodejne izmenjave podatkov o finančnih računih (AEOI) med davčnimi upravami državam omogoča, da države ponovno presodijo o tem, kako v okviru dohodninskega sistema obdavčujejo dohodek iz kapitala.
8. Poleg razširitve osnove za dohodnino obstaja tudi možnost, da se zmanjšanje prispevkov za socialno varnost financira z **razširitvijo osnove za DDV** ter s **krepitvijo vloge davka na nepremičnine** ob hkratnem zmanjšanju vloge dohodnine v strukturi financiranja občin.

Glavni ukrepi davčne reforme

9. **Večja vloga dohodnine v Sloveniji bi omogočila znižanje prispevkov za socialno varnost zaposlenih v višini pet odstotnih točk.** Takšna reforma bi spodbudila večjo delovno aktivnost delavcev, ki trenutno niso dejavni na trgu dela, vključno s tistimi z nizkimi dohodki, nizko usposobljenimi in starejšimi delavci.
10. **Zaradi zmanjšanja prispevkov za socialno varnost bi bilo za zagotovitev uravnoteženega proračuna treba preoblikovati dohodninsko lestvico.** Prvič, lahko bi se odpravil najvišji dohodninski razred. Trenutno najvišja, 50-odstotna dohodninska stopnja je previsoka, zlasti v kombinaciji z visokimi prispevki za socialno varnost zaposlenih. Skupna stopnja prispevkov za socialno varnost zaposlenih in najvišja dohodninska stopnja v Sloveniji znaša 61 odstotkov, kar je največ med državami OECD. Zelo malo davkoplačevalcev plačuje najvišjo dohodninsko stopnjo, saj velja za zelo visoke dohodke, zato odprava najvišje, 50-odstotne dohodninske stopnje ne bi veliko vplivala na prihodek od dohodnine.
11. **Drugič, davčne stopnje v drugem, tretjem in četrtem davčnem razredu (27 %, 34 % oziroma 39 %) bi se lahko zvišale, da bi prispevale k financiranju zmanjšanja prispevkov za socialno varnost zaposlenih.** Zvišanje stopenj na dohodninski lestvici bi bilo odvisno od obsega zmanjšanja prispevkov za socialno varnost zaposlenih. Dohodninska stopnja v najnižjem razredu (16 %) bi lahko ostala nespremenjena, da bi se čim bolj povečal učinek zmanjšanja prispevkov za socialno varnost zaposlenih na delavce z nizkimi dohodki. Dohodninski stopnji v tretjem in četrtem razredu bi se lahko zvišali bolj od stopnje v drugem razredu. Vendar dohodninska stopnja v četrtem razredu (tj. nova najvišja dohodninska stopnja) ne bi smela biti višja od 45 %.
12. **Z namenom znižanja visoke davčne obremenitve dohodkov od dela ima Slovenija velikodušne davčne olajšave, s katerimi se znižuje davčna obremenitev zlasti za družine z otroki,** saj imajo prav te korist od davčnih olajšav za otroke in otroških

dodatkov. Zasnova in medsebojno delovanje teh določb sta zapletena in bi ju lahko reformirali.

13. **Na voljo je dovolj možnosti za razširitev osnove za dohodnino.** Zaradi oprostitev in posebnih davčnih določb je osnova za dohodnino ozka. Prvič, davčne določbe v Sloveniji v obliki davčnih olajšav omogočajo večje znižanje davkov za višje dohodke. To ni v skladu z dobro prakso v državah OECD, kjer se pogosteje uporabljajo davčni krediti, saj ti zagotavljajo enako korist vsem davkoplačevalcem, ne glede na njihov dohodek in mejne davčne stopnje. Drugič, razširitev davčne osnove se lahko doseže zlasti z odpravo davčne oprostitve za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela ter prehrane med delom ter z obdavčitvijo dohodkov iz naslova uspešnosti in letnih dodatkov kot rednega dohodka iz naslova dohodnine.
14. **Osnova za prispevke za socialno varnost bi se lahko razširila z omejitvijo različnih stopenj prispevkov in osnov ter poenotenim obravnavanjem različnih vrst dohodka.** Zmanjšanje prispevkov za socialno varnost zaposlenih bi pomenilo tudi, da bi se zmanjšali prispevki za socialno varnost, ki jih morajo plačati samozaposleni in so visoki v primerjavi z mednarodnim okoljem.
15. **Visoke davčne obremenitve dohodkov od dela in visoki stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti zmanjšujejo spodbude za podjetništvo.** Slovenija je zato za samozaposlene podjetnike uvedla „pavšalno“ obdavčenje. Vendar je ta ureditev zasnovana tako, da podjetnike spodbuja k prikrivanju prihodka in podjetja odvrača od rasti. Pavšalna ureditev je zelo velikodušna, saj omogoča odbitek „normiranih stroškov“ v višini 80 % prihodkov, kar je precej višje od dejanskih stroškov, ki jih ima večina podjetij. Zaradi tega pristopa je dohodninska obveznost nizka, zmanjša pa se tudi osnova za prispevke za socialno varnost. Pavšalno ureditev je treba preoblikovati in po možnosti odpraviti.
16. **Samozaposleni, ki se ne odločijo za velikodušno „pavšalno“ ureditev, izkoristijo davčno spodbudo,** da se visoko obdavčeni dohodek od dela preoblikuje v nizko obdavčeni dohodek iz kapitala. Davčno obremenitev dela in dohodkov iz kapitala je treba bolj uskladiti z zmanjšanjem davčne obremenitve dohodkov od dela in povečanjem davčne obremenitve dohodka iz kapitala.
17. **Financiranje zdravstvenega sistema je treba okrepiti. V zvezi s tem so na voljo številni ukrepi.** Vendar bi bilo treba izvesti tudi poglobljeno oceno učinkovitosti zdravstvenega sistema in sistema socialnega varstva. Takšna ocena bi bila dobrodošla ob uvedbi ukrepov, ki bi Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije omogočili, da se osredotoči na svoje temeljne dejavnosti in ter poveča vzdržnost svojega financiranja zaradi izzivov, povezanih s staranjem družbe.

Postavljanje temeljev za celovito javnofinančno nevtralno davčno reformo

18. **Dobro zasnovan dohodninski sistem je temelj davčnega sistema, ki daje prednost vključujoči gospodarski rasti.** Slovenija potrebuje celovito davčno reformo, s katero se bo doseglo davčno prestrukturiranje in preusmerilo breme s prispevkov za socialno varnost zaposlenih na dohodnino ter na DDV in davke na nepremičnine. Davčna reforma bo morala Slovenijo pripraviti na staranje njenega prebivalstva. Reforma bi morala starejše delavce spodbuditi, da dlje časa ostanejo na trgu dela, mlajše delavce pa, da prej vstopijo na trg dela. Prav tako bi morala zmanjšati brezposelnost, zlasti nizko usposobljenih delavcev. Za zagotovitev trdnega financiranja sistema socialnega varstva brez zmanjšanja upravičenosti do socialnih prejemkov bo morala reforma deloma preusmeriti financiranje pokojninskega in zdravstvenega sistema s prispevkov za socialno varnost na splošno obdavčenje. Davčna reforma bo morala potekati vzporedno z obsežnejšim sklopom reform, vključno z reformo pokojninskega in zdravstvenega sistema.

19. **Celovita davčna reforma bo morala biti (vsaj) proračunsko nevtralna ter usklajena s fiskalnim pravilom države in proračunskimi obveznostmi, ki jih ima kot država članica Evropske unije.** Javni dolg se je močno povečal: z 22 % BDP leta 2008 se je do leta 2015 povečal na več kot 82,6 % BDP. Slovenija je v zadnjih dveh desetletjih izvedla več obsežnih reform. Nekatere od teh reform niso bile v celoti finančno nevtralne, kar je povzročilo precejšnje proračunske primanjkljaje, ki so ustvarili kar četrtino sedanjega javnega dolga Slovenije. V zadnjem času je vladi uspelo občutno zmanjšati proračunski primanjkljaj. Javni dolg se od leta 2016 zmanjšuje, davčni sistem in sistem socialnih prejemkov, ki imata močno prerazdelitveno vlogo, pa sta se ohranila. Tudi privatizacija je nekoliko zmanjšala pogojne obveznosti, čeprav je državno lastništvo z mednarodnega vidika še vedno na visoki ravni. S celovito davčno reformo bi bilo zato treba zagotoviti še nadaljnje zmanjšanje javnega dolga.
20. **Prebivalstvo v Sloveniji se hitro stara, saj naj bi bilo do leta 2050 več kot 30 % prebivalstva starejšega od 65 let, kar bo eden največjih deležev v državah OECD.** Povečanje izdatkov, povezanih s starostjo, zlasti na področju zdravstva in javnih pokojnin, bo pritiskalo na proračun, zaradi česar bodo potrebni spremljajoči davčni ukrepi. Poleg povečanja pritiskov na javno porabo, zaradi česar bo prav tako potrebna reforma, se bodo zaradi staranja prebivalstva zmanjšali davčni prihodki. Trenutno obdavčitev dela (tj. dohodnina in prispevki za socialno varnost) predstavlja velik delež davčnih prihodkov Slovenije. Z zmanjšanjem deleža ljudi, aktivnih na trgu dela, se bodo ti davčni prihodki močno zmanjšali, zaradi česar se bodo povečali izzivi, povezani s financiranjem stroškov starajočega se prebivalstva.
21. **V Sloveniji starejši delavci prehitro zapustijo trg dela.** Slovenija je najbolj uspešna med državami OECD glede stopnje zaposlenosti v kategoriji delavcev v najproduktivnejših letih, tj. od 25 do 54 let, za moške in za ženske, glede udeležbe delavcev, starejših od 54 let, na trgu dela pa je ena najmanj uspešnih držav. S pokojninsko reformo leta 2013 se je zakonska upokojitvena starost zvišala na 65 let za moške in ženske, kar pozitivno vpliva na število delavcev, starejših od 55 let. Kljub temu analiza podatkov odmere dohodnine za davčno leto 2016 kaže, da je med uradno upokojitveno starostjo in dejansko starostjo ob upokojitvi še vedno precejšen razkorak. Takšna nizka stopnja udeležbe starejših delavcev na trgu dela ni vzdržna, zlasti glede na starajoče se prebivalstvo Slovenije. Potrebna so dodatna prizadevanja za nadaljnje zvišanje dejanske upokojitvene starosti.
22. **Slovenija se spopada z drugimi izzivi na trgu dela, ki jih je treba obravnavati,** vključno z nizko udeležbo mladih na trgu dela zaradi dolgih študijskih obdobj, visoko dolgotrajno brezposelnostjo, zlasti med nizko usposobljenimi delavci, in neenakostjo pri davčni obravnavi različnih vrst delavcev.
23. **V Sloveniji dohodnina ustvarja razmeroma majhen delež prihodkov.** V državah OECD se z dohodnino v povprečju pobere 25 % skupnih davčnih prihodkov, v Sloveniji pa le 14 %. Majhen prihodek od dohodnine ni posledica nizkih dohodninskih stopenj ali pomanjkanja progresivnosti davka, saj je dejansko najvišja dohodninska stopnja v Sloveniji razmeroma visoka, temveč ozke osnove za dohodnino zaradi številnih velikodušnih davčnih določb in oprostitev.
24. **V Sloveniji se velik delež prihodkov pridobi s prispevki za socialno varnost.** Prispevki za socialno varnost se navadno obračunavajo po pavšalnih stopnjah, prihodki pa so običajno namenjeni financiranju socialnega varstva. V državah OECD prispevki za socialno varnost v povprečju znašajo 26 % skupnih davčnih prihodkov, v Sloveniji pa skoraj 40 %. Kljub temu je osnova za prispevke za socialno varnost ozka zaradi številnih posebnih ureditev v zvezi z zadevnimi prispevki. Kljub ozki osnovi za prispevke za socialno varnost visoki prihodki od teh prispevkov izražajo visoke stopnje prispevkov za socialno varnost v Sloveniji.

25. **Slovenija bi lahko z razširitvijo osnove za dohodnino obremenitev preusmerila s prispevkov za socialno varnost zaposlenih na dohodnino.** Kombinacija visokih prispevkov za socialno varnost zaposlenih in delodajalcev ter progresivnih dohodninskih stopenj povzroča zelo visoko in izkrivljajočo davčno obremenitev dohodka od dela. Zmanjšuje spodbude za delodajalce, da zaposlijo delavce, ter za posameznike, da se vključijo na trg dela in povečajo delovna prizadevanja. Ozka osnova za dohodnino je izziv za preoblikovanje vloge dohodnine v Sloveniji, zato bi bilo treba to osnovo razširiti.
26. **Obstajajo tudi možnosti za davčno prestrukturiranje na davke na dohodek iz kapitala na ravni posameznika.** Nedavna uvedba samodejne izmenjave podatkov o finančnih računih (AEOI) med davčnimi upravami državam omogoča, da države ponovno presodijo o tem, kako v okviru dohodninskega sistema obdavčujejo dohodek iz kapitala.
27. **Poleg razširitve osnove za dohodnino obstaja tudi možnost, da se zmanjšanje prispevkov za socialno varnost financira z razširitvijo osnove za DDV.** Vrsta blaga in storitev je obdavčena po nižani stopnji DDV, od česar imajo največjo korist premožnejša gospodinjstva.
28. **Obstaja tudi veliko možnosti za krepitev vloge davka na nepremičnine ob hkratni spremembi financiranja občin z zmanjšanjem prihodkov iz naslova dohodnine.**
29. **Da bi se Slovenija bolje pripravila na prihodnost, bo morala davčna reforma potekati vzporedno z obsežnejšim sklopom reform, vključno z reformo pokojninskega in zdravstvenega sistema.**
30. **V tem poročilu so ocenjeni davki, ki jih posamezniki plačujejo v Sloveniji, in podana priporočila za davčno reformo.** Poročilo ne vključuje presoje davkov, ki jih plačujejo podjetja, kot so davek od dohodkov pravnih oseb, niti mednarodnih davčnih predpisov v Sloveniji. Taka presoja ne spada na področje te analize.

Ključni elementi celovite davčne reforme v Sloveniji

31. **Celovito davčno reformo bo treba izvesti upošteva raven davka v BDP, ki je že nad povprečjem držav OECD** in sorazmerno visoka glede na raven dohodka v Sloveniji, ter strukturo davkov, ki je neuravnotežena ter se močno opira na distorzijske davke na delo. Slovenija ima dobro razvit sistem socialnega varstva, ki uspešno zmanjšuje dohodkovno neenakost. Sistem se večinoma financira iz prispevkov za socialno varnost, ki se obračunavajo po zelo visokih stopnjah, zlasti za zaposlene. Vendar se različne vrste delavcev glede davkov in prispevkov za socialno varnost obravnavajo različno, kar zmanjšuje preglednost in povečuje neenakost.
32. **Kombinacija visokih prispevkov za socialno varnost za zaposlene in delodajalce ter progresivnih dohodninskih stopenj povzroča zelo visoke davčne obremenitve dohodka od dela.** Na splošno zmanjšuje spodbude za delodajalce, da zaposlijo delavce, ter za posameznike, da se vključijo na trg dela in povečajo delovna prizadevanja, kar je verjetno še posebej pomembno vprašanje za delavce s slabšo povezavo s trgom dela, kot so nizko usposobljeni delavci in starejši delavci.
33. **Slovenija za delavce pod določenim dohodkovnim pragom določa minimalno osnovo za prispevke za socialno varnost,** kar pomeni, da morajo delodajalci za delavce z nizkimi dohodki plačati višje efektivne stopnje prispevkov za socialno varnost. Za delodajalce je tako zaposlovanje nizko usposobljenih delavcev in delavcev z nizkimi dohodki dražje, ti delavci pa imajo zato manjše priložnosti na trgu dela.
34. **Kombinacija visokih davkov na dohodke iz dela in izgube denarnega nadomestila za brezposelne, ki ponovno vstopijo na trg dela, povzroča visoke implicitne stopnje davka pri njihovi vrnitvi na delo - znano kot past brezposelnosti in**

neaktivnosti. Tudi mladi vstopijo na trg dela pozno, ker podaljšajo študijsko obdobje, kar je povezano z velikodušno davčno obravnavo dohodka od študentskega dela. Z nedavnimi reformami so se zmanjšale davčne ugodnosti za študente, vendar za njihov dohodek še vedno velja ugodnejša davčna obravnava. Poleg tega skoraj vsi delavci zapustijo trg dela, ko dopolnijo starost 59 let, kar se kaže v strmem upadu dohodka pri tej starosti in po njej. Pokojninska reforma iz leta 2013 pozitivno vpliva na udeležbo starejših delavcev na trgu dela, vendar so potrebne nadaljnje reforme, da bi se močno zvišala dejanska upokojitvena starost delavcev v Sloveniji.

35. **Da bi nadomestili visoko davčno obremenitev dohodkov od dela, ima Slovenija velikodušne davčne določbe, ki znižujejo davčno obremenitev, zlasti za družine z otroki.** Ukrepi za ožanje davčne osnove lahko okrepijo pravičnost davčnega sistema z zagotavljanjem podpore nekaterim davkoplačevalcem, vendar se zato zvišajo davčne stopnje za druge davkoplačevalce. Družine z otroki imajo korist od davčnih olajšav za otroke in od otroških dodatkov. Zasnova in medsebojno delovanje teh določb sta zapletena in bi ju lahko reformirali. Prejemniki drugega dohodka v gospodinjstvu, običajno ženske, se spoprijemajo z zelo visokimi mejnimi davčnimi stopnjami, kar je delno posledica upadanja otroških dodatkov z višjimi dohodki.
36. **Močnejša vloga dohodnine v Sloveniji bi omogočila zmanjšanje prispevkov za socialno varnost zaposlenih, po možnosti s postopnim zmanjševanjem v daljšem časovnem obdobju.** Taka reforma bi spodbudila večjo delovno aktivnost delavcev, ki trenutno niso dejavni na trgu dela, vključno s tistimi z nizkimi dohodki, nizko usposobljenimi in starejšimi delavci. Nižji prispevki zaposlenih za socialno varnost bi spodbudili povpraševanje po delovni sili, s čimer bi se razširila davčna osnova.
37. **Zaradi zmanjšanja prispevkov za socialno varnost bi bilo treba preoblikovati dohodninsko lestvico, da bi se uravnotežil proračun.** Prvič, lahko bi se odpravil najvišji dohodninski razred. Trenutno najvišja, 50-odstotna dohodninska stopnja je previsoka, zlasti v kombinaciji z visokimi prispevki za socialno varnost zaposlenih. Najvišja skupna mejna stopnja, ki upošteva prispevke za socialno varnost zaposlenih in najvišjo dohodninsko stopnjo, je v Sloveniji 61,1 odstotka, kar je najvišja skupna stopnja, ki se obračunava v državah OECD. Tako visoka skupna davčna stopnja davkoplačevalce močno odvrača od povečanja delovnih prizadevanj in lahko spodbuja izogibanje davkom, kot je zlasti ustanavljanje podjetij, saj najvišje stopnje davka na delo in dohodek iz kapitala niso usklajene. Zelo malo davkoplačevalcev plačuje najvišjo dohodninsko stopnjo, saj se ta obračuna pri zelo visokih dohodkih. Simulacije na podlagi podatkov odmere dohodnine kažejo, da bi znižanje najvišje dohodninske stopnje pomenilo majhno izgubo davčnih prihodkov. Tudi če bi se najvišja dohodninska stopnja znižala na 45 %, bi bila mejna skupna stopnja višja od stopenj v državah, kot so Avstrija, Italija in Nemčija.
38. **Drugič, davčne stopnje v drugem, tretjem in četrtem davčnem razredu (27 %, 34 % oziroma 39 %) bi se lahko zvišale, da bi prispevale k financiranju zmanjšanja prispevkov za socialno varnost zaposlenih.** Zvišanje dohodninskih stopenj, potrebno za nadomestitev zmanjšanja prispevkov za socialno varnost zaposlenih, bi bilo odvisno od obsega zmanjšanja teh prispevkov. Dohodninska stopnja v najnižjem razredu (16 %) bi lahko ostala nespremenjena, da bi se čim bolj povečal učinek zmanjšanja prispevkov za socialno varnost zaposlenih za delavce z nizkimi dohodki. Dohodninski stopnji v tretjem in četrtem razredu bi se lahko zvišali bolj od stopnje v drugem razredu. Vendar dohodninska stopnja v četrtem razredu (tj. nova najvišja dohodninska stopnja) ne bi smela biti višja od 45 %.
39. **Zaposleni z nižjimi dohodki so deležni nižjega davčnega bremena, predvsem zaradi velikodušne splošne olajšave.** Vendar se delavci z nizkimi dohodki spoprijemajo z dejavniki, ki jih odvrčajo od vzpona po dohodninski lestvici, saj poleg splošne davčne olajšave velja dodatna splošna olajšava, ki se zmanjša pri višjih

stopnjah dohodka, zaradi česar se povečajo mejne efektivne davčne stopnje. Ena od možnosti bi lahko bila zamenjava obeh davčnih olajšav z enotnim davčnim kreditom, ki se ne bi spreminjal z višino dohodka, bi pa se izguba davčnih prihodkov nadomestila z zvišanjem najnižje dohodninske stopnje.

40. **Na voljo je dovolj možnosti za razširitev osnove za dohodnino, s čimer bi se omejil obseg, v katerem bi bilo treba zvišati dohodninske stopnje.** Osnova za dohodnino je ozka zaradi oprostitev in posebnih davčnih določb. Prvič, davčne določbe v Sloveniji v obliki davčnih olajšav omogočajo večje znižanje davkov pri višjih dohodkih. To ni v skladu z dobro prakso v državah OECD, kjer se pogosteje uporabljajo davčni krediti, saj ti zagotavljajo enako korist vsem davkoplačevalcem, ne glede na njihov dohodek in mejne davčne stopnje. Med davčnimi določbami, ki bi se lahko odpravile za razširitev osnove za dohodnino, sta davčna oprostitve za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela ter prehrane med delom. V državah OECD so stroški, ki jih imajo delavci pri pridobivanju obdavčljivega dohodka fizične osebe, vključno s stroški prevoza na delo in z dela, običajno vključeni v splošno olajšavo, zaradi česar so oproščeni plačila dohodnine. Oprostitve davka od povračila teh stroškov, kot je v Sloveniji, pomeni dvojno davčno oprostitve. Poleg tega bi lahko bil del plače iz naslova poslovne uspešnosti in letni dodatki, ki so trenutno oproščeni davka do višine povprečne plače, obdavčeni kot redni dohodek z dohodnino.
41. **Osnova za prispevke za socialno varnost bi se lahko razširila z omejitvijo različnih stopenj prispevkov in osnov ter usklajenim obravnavanjem različnih vrst dohodka.** Znižanje prispevkov za socialno varnost zaposlenih bi pomenilo tudi, da bi se znižali prispevki za socialno varnost, ki jih morajo plačati samozaposleni in so visoki v primerjavi z mednarodnim okoljem. Slovenija bi lahko še naprej enako uskladila obravnavo zaposlenih in samozaposlenih glede prispevkov za socialno varnost. Vendar to ne bi pomenilo le konvergence prispevkov za socialno varnost, temveč tudi konvergenco upravičenosti do prejemkov za različne vrste delavcev. V okviru takšne reforme bi lahko Slovenija razmislila o uvedbi zgornje meje prispevkov za socialno varnost za zaposlene ali o odpravi zgornje meje za samozaposlene; pri zadnje navedeni reformi bi bilo treba hkrati povečati najvišjo pokojnino za samozaposlene ter tako zagotoviti, da povezava med plačanimi prispevki in prejetimi prejemki ostane nespremenjena. Pri taki reformi bi bilo tudi treba namesto oprostitve 25 % dohodka od plačila davka dohodek samozaposlenega razdeliti na donos od dela in donos od vloženega kapitala, oba donosa pa bi se nato lahko obdavčila ločeno.
42. **Velikodušne davčne določbe dolgoročno škodijo davkoplačevalcem, ki jih koristijo.** Nadomestilo, ki ga delavci prejmejo za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela ter prehrane med delom, je oproščeno plačila dohodnine in prispevkov za socialno varnost, kar zmanjšuje osnovo in s tem zmanjšuje njihovo efektivno davčno obremenitev. Ker davkoplačevalci ne plačajo prispevkov za socialno varnost za dohodek, oproščen plačila davka, tudi ne ustvarjajo pravic do prihodnje upravičenosti do prejemkov (npr. pokojnine). Ozka osnova lahko kratkoročno nekaterim davkoplačevalcem prinaša prednosti, vendar dolgoročno zagotovo škodi njim in družbi.
43. **Financiranje sistema socialnega varstva, vključno z zdravstvenim sistemom, je treba okrepiti, za kar so na voljo različni ukrepi.** Poglobljena ocena učinkovitosti sistema socialnega varstva in zlasti zdravstvenega sklada bi bila ob uvedbi ukrepov dobrodošla, kar bi Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije omogočilo, da se osredotoči na svoje temeljne dejavnosti in poveča vzdržnost svojega financiranja zaradi izzivov, povezanih s staranjem družbe.
44. **Povezava med prispevki za socialno varnost in prejemki bi se lahko okrepila, vendar bi lahko bila povezava na ravni nizkega dohodka manj stroga, da bi se preprečilo izkrivljanje trga dela.** Plače in pokojnine v Sloveniji so po standardih

OECD razmeroma nizke, čeprav ne nujno glede na nekatere druge vzhodnoevropske države. Podatki iz odmere dohodnine kažejo, da je struktura plač zgoščena zlasti v spodnjem delu porazdelitve plač, kar pomeni, da je financiranje socialne države zlasti s prispevki za socialno varnost, tako kot v Sloveniji, zelo zahtevno, saj je potrebno obračunavanje zelo visokih prispevkov za socialno varnost, da se zbere dovolj prihodkov. Krepitev povezave med prispevki za socialno varnost, ki jih delavci plačajo, in prejemki, ki jih bodo prejeli, je dobra davčna politika na splošno, vendar bo njeno izvajanje morda zahtevno zaradi nizkih plač in zgoščene porazdelitve plač. Zaradi zagotavljanja, da bodo delavci z nizkim dohodkom upravičeni do minimalne pokojnine, ki jim preprečuje, da po upokojitvi postanejo revni, se obračunavajo zelo visoki prispevki za socialno varnost, kar bi lahko te delavce izločilo s trga dela. V takem okolju bi bila optimalna bolj uravnotežena kombinacija financiranja socialne države, ki presega prispevke za socialno varnost, in bi preprečila padec pokojnin in drugih ugodnosti. Dejansko bo osnova za prispevke za socialno varnost pod določenim dohodkovnim pragom, ki naj bi se še povečal, previsoka, kar bo vodilo do zelo visokih učinkovitih stopenj prispevkov za socialno varnost zaposlenih; ta prag bi bilo treba odpraviti za zaposlene in samozaposlene, če to kratkoročno ne bi bilo izvedljivo, pa znižati na minimalno plačo.

45. **Pavšalno ureditev za samozaposlene je treba reformirati.** Visoke davčne obremenitve dohodkov od dela in visoki stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti zmanjšujejo spodbude za podjetništvo. Slovenija je zato za samozaposlene podjetnike uvedla „pavšalno“ obdavčenje. Vendar je ta ureditev zasnovana tako, da podjetnike spodbuja k prikrivanju prihodka in podjetja odvrča od rasti. Pavšalna ureditev je zelo velikodušna, saj omogoča odbitek „normiranih stroškov“ v višini 80 % prihodkov, kar je precej višje od dejanskih stroškov, ki jih ima večina podjetij. Zaradi tega pristopa je dohodninska obveznost nizka, zmanjša pa se tudi osnova za prispevke za socialno varnost. Velik delež samozaposlenih v okviru pavšalne ureditve prispevke za socialno varnost plačuje od minimalne osnove za zadevne prispevke. Zato je treba pavšalno ureditev in minimalno osnovo za prispevke za socialno varnost odpraviti hkrati.
46. **Samozaposleni, ki se ne odločijo za velikodušno „pavšalno“ ureditev, izkoristijo davčno spodbudo,** da se visoko obdavčeni dohodek iz dela preoblikuje v nizko obdavčeni dohodek iz kapitala. Davčno obremenitev dela in dohodkov iz kapitala je treba bolj uskladiti z zmanjšanjem davčne obremenitve dohodkov iz dela in povečanjem davčne obremenitve dohodka iz kapitala.
47. **Krepitev zasnove davka na potrošnjo bi lahko pomagala pri financiranju zmanjšanja prispevkov za socialno varnost.** Splošna stopnja DDV je visoka, nižja stopnja DDV, ki je razmeroma nizka, pa se uporablja za številno blago in storitve. Ker je stopnja DDV v sosednjih državah nekoliko nižja kot v Sloveniji, je treba splošno stopnjo DDV ohraniti na sedanji ravni. Vendar obstaja možnost za odpravo regresivnih distribucijskih učinkov znižane stopnje DDV v Sloveniji. Nekateri izdelki in storitve, ki so obdavčeni po nižani stopnji DDV, bolj koristijo bogatim kot revnim tako v relativnem kot absolutnem znesku. To velja za kulturne dejavnosti, hotele, restavracije in zračni prevoz.
48. **Nedavna uvedba samodejne izmenjave podatkov o finančnih računih med davčnimi upravami Sloveniji omogoča, da ponovno presodi o tem, kako obdavčuje dohodek iz kapitala fizičnih oseb.** Davčne stopnje na dohodek iz kapitala na ravni posameznika v Sloveniji niso pretirano visoke, učinkovite davčne stopnje na prihranke gospodinjstev pa se močno razlikujejo glede na sredstva. Nekatera sredstva, kot so lastniško uporabljane nepremičnine in nepremičnine za najem ter zasebni pokojninski prihranki, so še posebej nizko obdavčena. Sistem davka na dohodek iz kapitala ni progresiven, kar je značilno za dualni sistem obdavčenja dohodkov. Slovenija bi lahko razmislila o povečanju progresivnosti sistema davka na dohodek iz kapitala.

49. **Nazadnje, za izboljšanje zasnove davčnega sistema bosta potrebna tudi reforma davka na nepremičnine in sprememba načina financiranja občin.** Uvedba novega davka na nepremičnine je težko pričakovana, saj ustvarja možnosti za ponovno uravnoteženje kombinacije davkov in za reformo kombinacije financiranja lokalnih oblasti. Občine trenutno premalo izkoriščajo davek na nepremičnine, saj precejšen delež prihodkov prejemajo od dohodnine iz državnega proračuna. Formula, s katero se občinam dodelijo dodatni davčni prihodki, bi se lahko na primer prilagodila, da bi se upošteval obseg, v katerem se občina spopada z možnostjo zbiranja prihodkov iz davkov na nepremičnine. Iz izračunov v tem poročilu je razvidno, da bi lahko državni proračun po uvedbi davka na nepremičnine razmerje delitve prihodkov od dohodnine s 54 % znižal na 36 %, nato pa bi to razmerje postopno še zniževal na razmerje med 30 % in 18 %.
50. **Preglednica 1 vsebuje ključna priporočila za davčno reformo.** Podrobnejša priporočila so navedena na koncu vsakega poglavja v tem poročilu.

Preglednica 1: Ključna priporočila za davčno reformo

Okrepitev zasnove dohodninskega sistema	Odprava najvišje dohodninske stopnje Zvišanje dohodninskih stopenj v drugem, tretjem in četrtem davčnem razredu Razširitev dohodninske osnove, tudi z odpravo oprostitve za povračilo stroškov prevoza na delo in z dela ter prehrane med delom ter z obdavčitvijo dela plače iz naslova uspešnosti in letnih dodatkov kot rednega dohodka Odprava ali zmanjšanje velikodušnosti pavšalne ureditve za samozaposlene delavce Preoblikovanje določb, ki zagotavljajo podporo za otroke Zmanjšanje davčnih razlik med različnimi poslovnimi pravnimi oblikami Objava letnega poročila o davčnih potroških in izboljšanje preglednosti
Okrepitev sistema socialne varnosti	Znižanje prispevkov za socialno varnost zaposlenih Znižanje minimalne osnove dohodka od prispevkov za socialno varnost Razširitev osnove za prispevke za socialno varnost Ovrednotenje povezave med plačanimi prispevki za socialno varnost in pravicami iz tega naslova Povečanje in diverzifikacija virov financiranja, namenjenega zdravstvenemu varstvu
Izboljšanje zasnove posrednih davkov	Ohranitev splošne 22-odstotne stopnje DDV Razširitev osnove za DDV z zmanjšanjem uporabe nižjih stopenj DDV
Izboljšanje obdavčevanja dohodka iz kapitala na ravni posameznika	Povečanje prihodkov od obdavčevanja dohodka iz kapitala na ravni posameznika Revizija davčne obravnave nepremičnin
Reforma financiranja občin	Delno preoblikovanje sistema financiranja občin

Sveženj za javnofinančno nevtrarno reformo

51. **Glavna priporočila za davčno reformo, predstavljena v tem poročilu, so finančno ovrednotena z mikrosimulacijsko analizo z uporabo podatkov o dohodkih posameznih davkoplačevalcev za proračunsko leto 2016.** Potencial davka na nepremičnine na davčne prihodke se je izračunal na podlagi statističnih podatkov iz baze OECD Revenue Statistics. Ukrepi za razširitev osnove za DDV temeljijo na mikrosimulacijski analizi podatkov iz ankete o porabi v gospodinjstvih.
52. **V skladu s simulacijsko analizo je zmanjšanje prispevkov za socialno varnost zaposlenih za 5,24 odstotne točke (z 22,1 % na 16,86 %) povezano z zmanjšanjem davčnih prihodkov v višini 519 milijonov EUR.** Znižanje prispevne stopnje za socialno varnost zaposlenih za 5,24 odstotne točke izraža splošno znižanje stopnje prispevkov za socialno varnost zaposlenih za pet odstotnih točk, povečano za znižanje stopnje prispevkov za socialno varnost zaposlenih, če se stopnji za zavarovanje za primer brezposelnosti (0,14 odstotne točke) in starševsko varstvo (0,10 odstotne točke)

zmanjšata na 0. Znižanje prispevne stopnje zaposlenih za socialno varnost za pet odstotnih točk je bilo izbrano, ker izraža precejšnje zmanjšanje, vendar bi se lahko uporabile tudi druge predpostavke. Zaradi nižjih prispevnih stopenj za socialno varnost zaposlenih bi se prihodki od prispevkov za socialno varnost zmanjšali za približno 700 milijonov EUR, vendar bi se 180 milijonov EUR (približno četrtnina) pobralo z dohodnino. To je rezultat neposrednega in posrednega pobiranja dohodnine. Z zmanjšanjem prispevkov za socialno varnost zaposlenih se razširi osnova za dohodnino, s čimer se prihodki od dohodnine povečajo neposredno in posredno, saj se bodo morda nekateri davkoplačevalci uvrstili v višje dohodninske razrede. Pobrana dohodnina bi lahko presegla izgubo prispevkov za socialno varnost v višjih dohodninskih razredih. Pri tej analizi ni predvidena sprememba obnašanja.

53. **Odprava najvišjega dohodninskega razreda bi povzročila majhno izgubo prihodka v višini 13 milijonov EUR; izguba pri zmanjšanju najvišje dohodninske stopnje s 50 % na 45 % bi znašala 6 milijonov EUR.** Analiza kaže, da bi na primer po ocenah zvišanje dohodninske stopnje v drugem, tretjem in četrtem razredu za dve odstotni točki prineslo dodatne prihodke v višini 61 milijonov EUR, če bi prispevki zaposlenih za socialno varnost ostali pri 22,1 %, in 71 milijonov EUR, če bi se prispevki zaposlenih za socialno varnost zmanjšali na 16,86 %. Iz ocen je razvidno, da se zaradi ozke osnove izgubi veliko prihodkov. Z razširitvijo davčne osnove za na primer 10 % bi se pobral dodatni prihodek v višini 120 milijonov EUR, kar bi bilo blizu izgubi zaradi zmanjšanja prispevkov zaposlenih za socialno varnost za eno odstotno točko. Analiza kaže tudi, da bodo z razširitvijo osnove za dohodnino potrebna manjša zvišanja dohodninske stopnje za financiranje precejšnjega zmanjšanja prispevkov za socialno varnost zaposlenih. Nazadnje, izguba iz naslova prispevkov za socialno varnost, povezana z uvedbo zgornje meje pri 350 % povprečne plače zaposlenih, znaša 61 milijonov EUR oziroma 45 milijonov EUR za prispevke zaposlenih oziroma delodajalcev za socialno varnost.
54. **Z razširitvijo osnove za DDV bi se lahko pobrali precejšnji davčni prihodki.** Z odpravo znižane stopnje DDV za hotelsko namestitvev in hrano v restavracijah bi se na primer pobralo dodatnih 68 milijonov EUR. Z višjimi zakonsko določenimi davčnimi stopnjami na dohodek iz kapitala na ravni posameznika bi se davčni prihodki le malo povečali. Vendar se pri teh simulacijah ne upoštevajo dodatne informacije, ki bi jih lahko davčna uprava prek avtomatične izmenjave podatkov med davčnimi upravami prejela o dohodku iz kapitala, ki ga davčni rezidenti v Sloveniji zaslužijo s sredstvi v tujini, ki jih še niso prijavili davčni upravi v Sloveniji. Vendar bi se lahko z izkoristkom potenciala davka na nepremičnine lahko pobral velik znesek dodatnih davčnih prihodkov. Če bi Slovenija pobirala prihodke od davka na nepremičnine v višini, kot ga v povprečju pobirajo druge države OECD, bi zbrala dodatnih 280 milijonov EUR. S povečanjem prihodkov od davkov na nepremičnine na raven držav z najboljšimi rezultati med državami OECD bi lahko Slovenija pobrala dodatne davčne prihodke v višini 670 milijonov EUR, kar bi ustrezalo zmanjšanju prispevkov za socialno varnost zaposlenih za 6,8 odstotne točke.

Preglednica 2: Finančni učinki glavnih priporočil

Glavni cilj	Priporočilo	Scenarij	Sprememba v prihodkih (v milijonih EUR)	
Okrepitev zasnove dohodninskega sistema	Odprava najvišje dohodninske stopnje	Odprava najvišje, 50-odstotne dohodninske stopnje in najvišjega razreda	-13	
		Znižanje najvišje dohodninske stopnje na 45 % (ob ohranitvi razreda)	-6	
	Zvišanje dohodninskih stopenj v drugem, tretjem in četrtem davčnem razredu (Opomba: ocene na podlagi dohodninske lestvice za leto 2018 so bile uporabljene retrospektivno za podatke za leto 2016; predstavljene ocene so kumulativne.)	Zvišanje dohodninske stopnje za 22,1-odstotno stopnjo prispevkov za socialno varnost zaposlenih	Dohodninska stopnja v drugem razredu: +1, 2, 3, 4 odstotne točke	22, 45, 67, 90
			Dohodninska stopnja v tretjem razredu: +1, 2, 3, 4 odstotne točke	7, 14, 21, 28
		Zvišanje dohodninske stopnje za znižanje stopnje prispevkov za socialno varnost zaposlenih na 16,86 %	Dohodninska stopnja v četrtem razredu: +1, 2, 3, 4, 5, 6 odstotnih točk	1, 2, 4, 5, 6, 7
			Dohodninska stopnja v drugem razredu: +1, 2, 3, 4 odstotne točke	26, 51, 77, 103
	Razširitev osnove za dohodnino	Zmanjšanje davčnih olajšav	Dohodninska stopnja v tretjem razredu: +1, 2, 3, 4 odstotne točke	8, 17, 25, 34
			Dohodninska stopnja v četrtem razredu: +1, 2, 3, 4, 5, 6 odstotnih točk	1, 3, 4, 6, 7, 9
			za 5 %	58
			za 10 %	120
za 15 %			184	
Reforma sistema socialne varnosti	Znižanje stopenj prispevkov za socialno varnost zaposlenih	za 20 %	251	
		za 25 %	319	
	Uskladitev prispevkov redno zaposlenih in samozaposlenih za socialno varnost	Prispevki za socialno varnost zaposlenih	z 22,1 % na 16,86 %	-519
		Uvedba zgornje meje za prispevke za socialno varnost pri 350 % povprečne plače	Le prispevki za socialno varnost zaposlenih	-61
Razširitev osnove za DDV z zmanjšanjem uporabe nižjih stopenj DDV	Obdavčitev blaga in storitev po splošni stopnji DDV namesto po znižani	Le prispevki za socialno varnost delodajalcev	-45	
		Oboji	-106	
		Vse blago (vključno s hrano) in storitve	689	
Izboljšanje obdavčevanja dohodka iz kapitala na ravni posameznika	Povečanje prihodkov od obdavčevanja dohodka iz kapitala na ravni posameznika	Knjige, časopisi, periodični tisk, kino, gledališče, koncerti	27	
		Hotelska nastanitve in hrana v restavracijah	68	
		Potniški prevoz (brez mednarodnega zračnega prevoza)	17	
	Revizija davčne obravnave nepremičnin	Povečana uporaba davkov na nepremičnine glede na:	5 odstotnih točk	18
			10 odstotnih točk	37
Izboljšanje obdavčevanja dohodka iz kapitala na ravni posameznika	Povečana uporaba davkov na nepremičnine glede na:	15 odstotnih točk	55	
		povprečje v državah OECD (1,1 % BDP)*	280	
		državo OECD z dobrim rezultatom (2 % BDP)*	670	
Izboljšanje obdavčevanja dohodka iz kapitala na ravni posameznika	Povečana uporaba davkov na nepremičnine glede na:	državo OECD z najboljšim rezultatom (2,5 % BDP)*	890	

*Opomba: Finančni učinki so zgolj informativni in prikazujejo učinek vsake posebne davčne reforme na skupne davčne prihodke ob vseh ostalih nespremenjenih pogojih (ceteris paribus). Zato različne finančne učinke ni mogoče preprosto seštevati, saj bo finančni učinek nekaterih posameznih ukrepov odvisen in povezan z vplivi drugih ukrepov. Za primerjavo to pomeni, da bo znižanje prispevkov za socialno varnost zaposlenih in pripadajoče zvišanje dohodninske stopnje istočasno vplivalo tudi na učinke iz naslova širitve dohodninske davčne osnove. To pomeni, da bo istočasna uvedba različnih ukrepov, predstavljenih v tabeli, imela drugačen finančni učinek, kot bi bil v primeru posamične uveljavitve teh ukrepov. Obenem pa lahko davčni ukrepi vodijo v znižanje prihodkov različnih javnih blagajn (državni proračun, zdravstvena blagajna, pokojninska blagajna in občinski proračuni); to je treba pri oblikovanju sprememb davčne zakonodaje ustrezno upoštevati. Poleg tega pa je pri ukrepu znižanja stopenj prispevkov za socialno varnost zaposlenih v tabeli prikazan učinek neto učinek, saj zajema tako znižanje učinek prispevkov za socialno varnost kot tudi zvišanje prihodkov iz naslova dohodnine zaradi razširitve davčne osnove, ki je posledica nižjih prispevkov (več informacij: glej poglavje 4). * Izračuni temeljijo na podatkih Statističnega urada Slovenije o BDP (43.278 milijard EUR leta 2017, v tekočih cenah). Metodološke informacije o mikropodatkih so na voljo v prilogi.*

Vir: Izračuni avtorja na podlagi mikropodatkov iz odmere dohodnine Ministrstva za finance Republike Slovenije. Učinki v Tabeli 2 so izračunani na podlagi podatkov za leto 2016, upoštevaje davčne olajšave in davčno lestvico veljavne v letu 2016. Nekateri davčni parametri so se od takrat spremenili. Kljub temu je finančni učinek zvišanja dohodninskih stopenj pripravljen na dohodninski lestvici za leto 2018, aplicirani na podatke iz odmere dohodnine za leto 2016.

Slovenija potrebuje reformo trga dela, ki presega obdavčenje

55. **Za obravnavanje izziva majhne udeležbe mladih in zlasti starejših delavcev na trgu dela ter staranja prebivalstva v Sloveniji so potrebne reforme, ki presegajo davčno politiko.** Upokojitvena starost se zvišuje od pokojninske reforme iz leta 2013. Kljub temu je razkorak med zakonsko in dejansko upokojitveno starostjo še vedno velik zaradi predčasnih upokojitev, uporabe bolniškega dopusta za premostitev obdobja do upokojitve itd. Da bi se povečala dejanska upokojitvena starost v Sloveniji, bi bilo treba preprečiti zlorabo teh mehanizmov. Poleg ukrepov, ki odvrtačajo od predčasne upokojitve, bi se lahko pripravili ukrepi, zaradi katerih bi bil daljši obstanek na trgu dela finančno privlačnejši. Slovenija bi lahko dodatno razvila tudi sisteme, ki omogočajo nemoten prehod med delom in upokojitvijo, kot sta na primer shemi dela s krajšim delovnim časom in delne upokojitve. Vlada bi morala razmisliti tudi o zvišanju zakonske upokojitvene starosti s 65 let na 67 let, kot se priporoča v pregledu gospodarskih gibanj, ki ga je OECD leta 2017 pripravil za Slovenijo (OECD Economic Surveys: Slovenia 2017). Tak ukrep bi lahko bil del dolgoročnejšega predloga za zvišanje upokojitvene starosti za naprej.
56. **Plače v Sloveniji se samodejno povečujejo s starostjo delavca, ne glede na produktivnost delavca na trgu dela,** kar negativno vpliva na priložnosti za delo, zlasti za starejše nizko kvalificirane delavce in glede na visoke prispevke za socialno varnost. Najbolje bi bilo, da bi se tako samodejno zviševanje plač s starostjo nadomestilo z alternativnim sistemom osebnih prejemkov.